

Berlin, 5. September 2013

Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband gemäß § 27a BVerfGG in dem Verfahren 1 BvR 1691/13 bezüglich der Regelbedarfsermittlung in der Grundsicherung unter besonderer Berücksichtigung der Bemessung der Regelleistung für leistungsberechtigte Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres

Zusammenfassung

Die Diakonie Deutschland teilt die in der Verfassungsbeschwerde vorgetragenen Bedenken gegen die geltenden Regelungen zur Regelbedarfsermittlung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und ihre Angehörigen. In ihrer Gesamtheit genügen die Regelungen nicht den vom Bundesverfassungsgericht mit dem Urteil vom 9. Februar 2010 beschriebenen Anforderungen¹. Damit verletzen deren Anwendung durch den Beschwerdegegner, das Jobcenter Delmenhorst sowie die Klageabweisung durch das Sozialgericht Oldenburg und die Zurückweisung der Revision durch das Bundessozialgericht die Beschwerdeführer in ihren Grundrechten aus Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG.

Insbesondere teilt die Diakonie die von der Wertung des Bundessozialgerichts abweichende Ansicht der Beschwerdeführer, dass sowohl die Ermittlung der Regelsätze für Erwachsene als auch für Kinder mit starken Setzungen unterlegt ist, die nicht hinreichend normativ begründet werden und der Umsetzung des Gebots der transparenten, sach- und realitätsgerechten Ermittlung der Regelsätze entgegen stehen.

Dementsprechend genügen

- §§ 19 Abs 1 Sätze 1 und 3, Abs 3 Satz 1, 20 Abs 1, 2 Satz 1 und 2, Abs. 4 und 5 SGB II (in der Fassung von Art 2 des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011, BGBl I vom 29.03.2011, S 453)
 - § 28a SGB XII (in der Fassung von Art 3 des Gesetzes vom 24. März 2011, BGBl I vom 29.03.2011, S 453) und
 - § 8 Abs 1 Nr 2 RBEG (Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, verkündet als Art 1 des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011, BGBl I vom 29.03.2011, S 453)
- nicht den vom Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 9. Februar 2010 formulierten Anforderungen an die Ausgestaltung und Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums und sind deshalb verfassungswidrig.

¹ 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09

Unsere Einschätzung stützen wir zusammengefasst auf die folgenden Erwägungen:

Die Ermittlung im Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) folgt methodisch dem sog. Statistikmodell, das das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich gebilligt hat². Allerdings setzt das Gesetz die Erkenntnisse aus der zugrunde gelegten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 (EVS 2008) nicht konsequent um, sondern nimmt zahlreiche Abweichungen vor. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht solche Abweichungen grundsätzlich und bei Bestehen eines sachlichen Grundes für möglich erklärt, genügen die im RBEG vorgenommenen Abweichungen jedenfalls in ihrer Gesamtheit nicht mehr den verfassungsrechtlichen Anforderungen:

- Die 2011 festgelegten Regelsätze lassen die vom Bundesverfassungsgericht geforderte transparente Ermittlung nach fachlichen Gesichtspunkten vermissen. Für das Herausrechnen einzelner Bedarfspositionen wie etwa für Zimmerpflanzen, nicht durch die Krankenkasse abgedeckte Gesundheitskosten, Reinigung von Kleidung für Bewerbungsgespräche oder Betreuungskosten gibt es keinen sachlichen Grund. Auch in Bezug auf die Regelsätze für Kinder gehen die dem RBEG zugrundeliegenden Überlegungen zu den berücksichtigungsfähigen Bedarfen an der Realität vorbei und lassen nicht erkennen, dass die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Ausrichtung der Regelbedarfsermittlung an kindlichen Entwicklungsphasen³ hinreichend in die Regelbedarfsermittlung eingeflossen ist. Die Diakonie weist in dieser Stellungnahme die problematischen Setzungen bei der Ermittlung der Regelsätze für Erwachsene sowie für Kinder unter sechs Jahren im Einzelnen nach.
- Für die Neufestlegung der Vergleichsgruppe aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für Alleinstehende auf der Grundlage der unteren 15 % der Einkommen und die damit einhergehende Ungleichbehandlung gegenüber Familienhaushalten (abgeleitet aus den unteren 20 % der Einkommen) gibt es keinen sachlichen Grund. Ebenso gibt es keinen sachlichen Grund dafür, dass hiermit von den vor der Verabschiedung des RBEG 2011 geltenden Regelungen zur Regelbedarfsermittlung abgewichen wurde, die auch für die Ermittlung der Bedarfe von Alleinstehenden eine Referenzgruppe entsprechend der unteren 20 % der Einkommen vorgesehen hatte.
- Ebenso bezog der Gesetzgeber bei der Festlegung der Referenzgruppen sowohl verdeckt Arme als auch Haushalte in die Regelbedarfsermittlung ein, die ein unzureichendes Erwerbseinkommen mit Grundsicherungsleistungen aufstocken. Damit wird jedoch die Regelbedarfsermittlung zirkelschlüssig und fehlerhaft. Dieser Effekt verstärkt sich mit fortlaufender Geltung dieser Regelungen sowie weiteren Anhebungen der Zuverdienstgrenzen kontinuierlich.
- Die Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts, dass die abgeleiteten Regelleistungen für erwachsene Partner einer Bedarfsgemeinschaft den Anforderungen aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG nicht genügen, hat sich in der Neuberechnung der Regelsätze im Ergebnis nicht niedergeschlagen. Die nunmehr vorgesehenen Beträge für beide Partner (jeweils 90 % des Regelsatzes für Alleinstehende) entsprechen im Ergebnis genau der beanstandeten Ableitungsregel, nach der der Partner des Haushaltsvorstandes 80 % des Eckregelsatzes bezieht.

Nach Berechnungen der Diakonie müssten zur Ermittlung eines transparenten, sach- und realitätsgerechten Regelsatzes für Alleinstehende nicht hinreichend begründete Abzüge von 72,52 Euro aufgegeben und bei Kindern unter sechs Jahren Setzungen, die zum Abzug von bis zu 46,60 Euro führen, nochmals im Einzelnen überprüft werden.

Die Diakonie regt an, das Verfahren 1 BvR 1691/13 mit den weiteren anhängigen Verfahren 1 BvG 10/12 und 1 BvG 12/12 aufgrund der gleichen Rechts- und Klageinhalte zusammenzulegen. Zu den Verfahren 1 BvG 10/12 und 1 BvG 12/12 weist die Diakonie auf ihre am 20. August gegenüber dem Bundesverfassungsgericht abgegebene Stellungnahme hin, die zur vorliegenden Verfassungsbeschwerde auf Wunsch des Bundesverfassungsgerichts um eine vertiefte Analyse der Regelbedarfsermittlung für Kinder unter sechs Jahren ergänzt wurde. Insofern wurde Abschnitt 1.5 der Stellungnahme – „Zu den Berechnungen im Einzelnen“ um Angaben zu diesem Kinderregelsatz ergänzt (S. 11 – 19). Im Anschluss daran werden die Ergebnisse tabellarisch zusammengefasst. Die bereits in der vorherigen Stellungnahme vorgenommene Analyse des Regelsatzes für alleinstehende Erwachsene wurde teilweise sprachlich angepasst.

² BVerfG Urteil vom 9. Februar 2010 Rn. 111

³ BVerfG Urteil vom 9. Februar 2010 Rn. 191

Ebenfalls überarbeitet wurde Abschnitt 1.3 „Auswahl regelbedarfsrelevanter Verbrauchsausgaben“ (S. 7 – 10). Nun wird stärker auf die Kinderregelsätze und das Bildungs- und Teilhabepaket Bezug genommen.

I. Erwartungen der Diakonie an die Reform der Grundsicherung

Grundlage für die aktuelle Stellungnahme zu den nunmehr zur Normenkontrolle vorgelegten gesetzlichen Regelungen ist unter anderem das Positionspapier „Erwartungen der Diakonie an die Reform der Grundsicherung“, das vor dem Hintergrund des Urteils vom 9. Februar 2010 verfasst wurde.⁴

In diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht eine transparente, sach- und realitätsgerechte Ermittlung der Regelsätze in der Grundsicherung und der Sozialhilfe ohne willkürliche Abschläge gefordert.⁵ Das Positionspapier der Diakonie konkretisiert die mögliche Umsetzung dieser Anforderungen insbesondere im Hinblick auf die Frage, wie Bedarfe zu decken sind, die auch unter Ausnutzen eines internen Ausgleichs nicht mit den Mitteln der Regelleistung zu finanzieren sind. Insoweit ist eine größere Flexibilität gegenüber den bisherigen Mehr- und Sonderbedarfsregelungen nötig. Sachlich begründete und erforderliche Ausnahmen vom Statistikmodell und dadurch verursachte Deckungslücken sind ggf. durch zusätzliche personenbezogene Leistungen zu kompensieren. Dies bedingt eine größere Offenheit der Leistungsvoraussetzungen (Orientierung an Fallkonstellationen anstelle von abschließenden Leistungskatalogen). Ebenfalls muss im SGB II die Regelung über die Darlehensfinanzierung modifiziert werden. Einmalige Bedarfe sind immer dann zu gewähren, wenn diese nicht absehbar innerhalb eines halben Jahres in der pauschalierten Regelleistung angespart oder innerhalb von zehn Monaten nach Gewährleistung eines Darlehens in Raten von jeweils 10 Prozent der Regelleistung zurückgezahlt werden können.

Die Erwartung des Bundesverfassungsgerichtes, dass sich die Ausgestaltung des Anspruchs auf Sicherung des Existenzminimums an den „gesellschaftlichen Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche und der konkreten Lebenssituation des Hilfebedürftigen sowie den jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten“⁶ ausrichtet, greift das Papier auf der Grundlage der praktischen Erfahrungen aus der Arbeit der Diakonie auf. Die Erwartung, dass der Gesetzgeber „die soziale Wirklichkeit zeit- und realitätsgerecht im Hinblick auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums“⁷ berücksichtigt, verlangt Regelungen, die den Leistungsberechtigten den Zugang zu Bildung, Kommunikation und Mobilität ermöglichen, kulturelle Vielfalt berücksichtigen und unterschiedliche Lebensentwürfe anerkennen.

Entsprechend dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz⁸ müssen die bisher nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylBLG) erfassten Personenkreise in die Zielgruppe des SGB II einbezogen und insoweit die Leistungen zur Sicherstellung des Existenzminimums einheitlich zur Anwendung gebracht werden.

Folgende Anforderungen sind an die Gewährleistung des Existenzminimums zu richten:

- Vermeidung von Zirkelschlüssen
- Beschreibung von personenbezogenen Leistungen ohne abschließenden Katalog anhand von typischen Fallkonstellationen
- Gewährleistung von personenbezogenen Leistungen bei Ausgabenpositionen, die als untypische Bedarfe nicht in die Berechnung des pauschalierten Regelsatzes einfließen
- Laufende Anpassung des Regelsatzes anhand der Preissteigerungsrate
- Einrichtung eines Sachverständigengremiums unter Einbeziehung der Tarifparteien, der Wissenschaft und der Wohlfahrts- und Sozialverbände, das die Regelsatzermittlung begleitet.

⁴ Diakonie-Text 9.2010: Erwartungen der Diakonie an die Reform der Grundsicherung;
<http://www.diakonie.de/media/Texte-2010-09-Grundsicherung.pdf>

⁵ Siehe Leitsatz Nr. 3 des Urteils vom 9. Februar 2010 2010 sowie Rn 139

⁶ BVerfG Urteil vom 9. Februar 2010 Rn. 138

⁷ BVerfG Urteil vom 9. Februar 2010 Rn. 138

⁸ BVerfG Urteil vom 18. Juli 2012 vom 18. Juli 2012 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11

II. Gesetzgebung und neuerliche Rechtsprüfung

Am 24. März 2011 gelangte mit der Verkündung im Bundesgesetzblatt das Gesetzgebungsverfahren zum Abschluss, das u.a. die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes umsetzen sollte. Die Reform der Regelsätze und weitere Änderungen im SGB II traten rückwirkend zum 1. Januar 2011 in Kraft.

Die Inhalte, Analysen und Positionen aus den Stellungnahmen der Diakonie zum Gesetzgebungsverfahren 2010/11 fließen in die aktuelle Stellungnahme an das Bundesverfassungsgericht ein:

- am 06.10.2010 zum konsolidierten Referentenentwurf des BMAS vom 04.10.2010;
- am 18.11.2010 zum Kabinettsentwurf, Drs. 17/3631 und dem Entwurf der Bundestagsfraktionen CDU/CSU und FDP Drs. 17/3404;
- am 09.12.2010 zu den Stellungnahmen des Bundesrates, Drs. 17/3958 und der Beschlussempfehlung des Ausschuss für Arbeit und Soziales vom 01.12.2010, Drs. 17/4032;
- am 25. Februar 2011 zu den Dokumenten im Vermittlungsausschuss vom 09.02.2011, Drs. 17/4719 und vom 23.02.2011, Drs. 17/4830.

III. Bewertung der gesetzlichen Vorschriften zur Regelbedarfsermittlung vom 24. März 2011

Die Diakonie stimmt mit der Einschätzung der Beschwerdeführer überein, dass die Regelsätze für die Leistungen des Arbeitslosengeldes II, der Hilfe zum Lebensunterhalt und des Sozialgeldes nicht in der vom Verfassungsgericht geforderten Weise berechnet worden sind. Diese Berechnung ist im Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch umgesetzt worden. Das SGB II und das SGB XII ordnen die Regelsätze systematisch in den Kontext der Grundsicherung bzw. der Sozialhilfe ein, wobei das SGB XII dem SGB II als Referenzsystem dient. Entsprechend richten sich auch die Bedenken der Diakonie in erster Linie gegen Regelungen im Regelbedarfsermittlungsgesetz, mit denen die Vorgabe des BVerfG verletzt wird, die Regelsätze transparent, sach- und realitätsgerecht zu ermitteln.

Das Berechnungssystem zielt auf die Festlegung eines pauschalen Regelsatzes ab. Bei den festgelegten Regelungen für die Regelbedarfsermittlung ist aber schon der Zuschritt der Referenzgruppe auf die unteren 15 % der Einkommen sachlich nicht nachvollziehbar. Bis zum Inkrafttreten der Neuregelungen galten die unteren 20 % der Einkommen als Referenzgruppe. Zudem wurden im Rahmen der Regelbedarfsermittlung einzelne in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe erfasste Ausgabenpositionen der Referenzgruppe ohne sachlichen Grund nicht als Bedarfspositionen in die Regelsatzberechnung einbezogen. Im Ergebnis bleibt so kein Spielraum mehr für den vom Bundesverfassungsgericht geforderten internen Ausgleich im Ausgabeverhalten der Leistungsberechtigten zugunsten vorrangiger individueller Bedarfe. Dies wird in den gesetzlichen Regelungen der SGB II und XII auch nicht durch eine großzügigere Berücksichtigung von besonderen Bedarfen einzelner Personengruppen kompensiert.

1. Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte rechnerische Festlegung der Regelsätze erfolgt in mehreren Schritten. Dabei fußt das Gesetz auf dem Statistikmodell als methodische Grundlage und nimmt die Berechnungen zur Regelbedarfsermittlung auf Grundlage der Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 vor. Diesen Ansatz hat das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich gebilligt und als sachlich korrekt anerkannt⁹. Für die Auswertung der Ergebnisse der EVS grenzt das RBEG die einzelnen Referenzhaushalte voneinander ab und legt damit fest, welche Haushalte mit ihrem Konsumverhalten für die Errechnung der Regelsätze maßgeblich sind (§§ 2 bis 4). Im nächsten Schritt definiert das RBEG für jede der beiden der Regelbedarfsermittlung zugrunde gelegten Haushaltskonstellationen (Alleinstehende sowie Haushalte mit einem Kind) die jeweils regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben (§§ 5 f.). Die aus diesen Vorgaben folgenden Regelbedarfe für die einzelnen Leistungsberechtigten legt dann § 8 fest. Die Fortschreibung der Verbrauchsausgaben bis zum Vorliegen einer neuen EVS bestimmt § 7. Anschließend sieht § 9 einen Eigenanteil für die gemeinschaftliche Mittagessenverpflegung gem. § 34 SGB XII vor.

⁹ BVerfG Urteil vom 9.2.2010 Rn. 162

Im Rahmen dieser Vorgehensweise ist es insbesondere auf den ersten beiden Stufen zu entscheidenden Abweichungen von der zugrunde gelegten statistischen Datengrundlage gekommen. Insbesondere lassen sich weder die Bildung der Referenzhaushalte noch die regelsatzrelevanten Verbrauchsausgaben auf das zugrunde gelegte Statistikmodell zurückführen. Vielmehr weicht das RBEG entgegen der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes¹⁰ ohne erkennbaren und nachvollziehbaren Grund von seinem gewählten Referenzsystem ab.

Im Ergebnis führen diese Abweichungen zu einer erheblichen Veränderung der Berechnungsgrundlage zulasten der Leistungsberechtigten: Wenn das Konsumverhalten von Menschen zum Maßstab für das Existenzminimum gemacht wird, die selber kein hinreichendes Einkommen zur Deckung ihrer grundlegenden Bedarfe haben und bestimmte Ausgaben deshalb gar nicht tätigen (können), verändert dies auch den Maßstab dafür, was die Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums finanzieren müssen.

1.1 Feststellung der Referenzhaushalte

Auf der Grundlage der EVS bildet § 2 RBEG zwei Referenzgruppen und betrachtet Daten für die Haushalte und entsprechenden Verbrauchsausgaben von Alleinstehenden sowie von Haushalten und entsprechenden Verbrauchsausgaben von Familien mit einem Kind. Dies ist im Grundsatz sinnvoll. Allerdings widerlegen die gesetzlich festgelegten Ergebnisse den Anspruch des Gesetzes einer sachlichen Herleitung. Vielmehr zeigt sich, dass der Gesetzgeber die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Herleitung nur für zwei Arten von Haushalten vorgenommen hat. Für die übrigen Regelbedarfsstufen ist es bei der bereits 2009 beanstandeten politischen Setzung von Beträgen geblieben. Geändert hat sich lediglich die Darstellungsweise: anstelle der Vomhundertsätze sind nun feste Beträge getreten, die allerdings zum Regelsatz für Alleinstehende in derselben Relation stehen wie die bis 2010 geltenden Regelsätze.

Die Regelungen zur Regelbedarfsermittlung von Kindern lassen den Nachweis vermissen, dass den kindlichen Entwicklungsphasen und den Erfordernissen für die Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes hinreichend Rechnung getragen wird. Das Bundesverfassungsgericht hatte bezüglich der bis 2010 geltenden Regelungen kritisiert, dass „der Gesetzgeber jegliche Ermittlungen hierzu unterlassen“ hat¹¹. Bei der Neuregelung erfolgte nun zwar die eigenständige Ermittlung der Bedarfe von Familien, die im Kontext mit den Erhebungen über Paarhaushalte mit einem Kind indirekt auch die Bedarfe des Kindes erhebt. Ergänzende Plausibilitätsprüfungen, ob die ermittelten Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe den Entwicklungsphasen und den Erfordernissen für die Persönlichkeitsentwicklung eines Kindes hinreichend Rechnung tragen oder selbst schon eine Unterdeckung von Bedarfen widerspiegeln, sind nicht in die Regelbedarfsermittlung eingeflossen. Letztlich werden die Kinderregelsätze auch nur anhand eines anteiligen Schlüssels aus den Ausgaben der Referenzhaushalte abgeleitet, ohne selbst näher fachlich bzw. normativ bestimmt zu werden.

Bei der Auswahl der Referenzgruppen bleiben insgesamt Konstellationen wie Haushalte mit zwei Erwachsenen ohne Kinder und Haushalte mit mehr als zwei Erwachsenen unberücksichtigt. Für diese Konstellationen fehlen eigenständige Erhebungen. Vielmehr schreibt das Gesetz im Ergebnis die insoweit seit 2004 geltende Regelung fort.

Rechnerisch entspricht auch die nunmehr getroffene Regelung zur Regelbedarfsermittlung bei Haushalten mit Erwachsenen, die nicht durch die Ermittlung der Ausgaben von Alleinstehenden erfasst werden, dem zuvor gesetzten und vom Verfassungsgericht als willkürliche Setzung gerügten Betrag¹². Der Partnern zustehende Gesamtbetrag von 692 Euro lässt sich nämlich sowohl in den seit 2004 verbindlichen Relationen (100 % des Eckregelsatzes plus 80 % des Eckregelsatzes) als auch auf der Grundlage des hier zur Prüfung gestellten § 20 Abs. 4 SGB II von zweimal 90 % errechnen.

¹⁰ BVerfG Urt. vom 9.2.2010 Rn. 173

¹¹ BVerfG Urt. vom 9.2.2010 Rn. 191

¹² BVerfG Urt. vom 9.2.2010 Rn. 170 f.

Demnach steuern beide Partner einen gleich hohen Betrag zum Haushaltseinkommen bei, wobei die Differenz zum Regelsatz für Alleinstehende die Ersparnisse einer gemeinsamen Haushaltsführung berücksichtigen soll. Die unterschiedliche Darstellung als Vomhundertsatz oder als festgeschriebener Geldbetrag ändert daran letztlich nichts. Auf welcher Grundlage die Annahme beruht, dass sich die Ersparnisse in einem Zweipersonenhaushalt so auswirken, dass für die in einer Partnerschaft lebenden Personen der Regelsatz auf 90% der Regelleistung für Alleinlebende reduziert werden kann und dass sich der Regelsatz für weitere Erwachsene, die aber den Haushalt nicht mitverantwortlich führen, um weitere 10% reduzieren lässt, belegt der Entwurf nicht. Damit ist nicht nachvollziehbar, wie die Regelbedarfsgruppen 2 und 3 aus den in § 2 gewählten Referenzgruppen abgeleitet werden.

Ebenso fehlt es an einer nachvollziehbaren Definition und Abgrenzung der Regelbedarfsstufe 3 gegenüber der Regelbedarfsstufe 2. Hier wird nicht hinreichend klar, welche erwachsenen Personen in der Bedarfsgemeinschaft gemeint sind. So stellt sich beispielsweise die Frage, wie eine Gemeinschaft von drei hilfebedürftigen erwachsenen Geschwistern einzustufen ist, die gleichberechtigt und -verpflichtet einen gemeinsamen Haushalt führen. Eine ähnliche Problematik ergibt sich beim gemeinsamen Leben von oder mit Menschen mit Behinderungen, die in einem gemeinsamen Haushalt mit anderen Erwachsenen ihre Selbstständigkeit sicherstellen können. Obwohl dies gerade auch unter Gesichtspunkten der Inklusion unbedingt zu fördern wäre, hat der Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nach § 10 RBEG über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung von Regelbedarfen anzuwendenden Methodik diese Zuordnung von Menschen mit Behinderung in der Bedarfsgruppe 3 unter Verweis auf möglicherweise bessere Leistungen bei Anerkennung von Mehrbedarfen ausdrücklich bestätigt¹³. Die Anwendung der Regelbedarfsstufe 3 bedeutet in diesen Fällen eine deutliche Verschlechterung, da bisher in dieser Konstellation oft von der Anwendung der Regelbedarfsstufe 1 ausgegangen worden war. Ebenso werden vereinzelt Wohnungslose der Regelbedarfsstufe 3 zugeordnet.

1.2 Abgrenzung der Referenzgruppen gegenüber anderen Personengruppen und Einkommenschichten

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Ausführungen ausdrücklich auf die Gefahr von Zirkelschlüssen bei der Gestaltung der Referenzgruppen hingewiesen¹⁴, die entstehen, wenn Personen in die Referenzgruppen einbezogen werden, die selber unterhalb des Existenzminimums leben. Das RBEG nimmt diese Abgrenzungen in den §§ 3 und 4 fehlerhaft vor: Sowohl die Einbeziehung von Personen, die ein geringes Einkommen mit Grundsicherungsleistungen aufstocken als auch von verdeckt Armen, die ihre bestehenden Leistungsansprüche nicht geltend machen sowie der veränderte Zuschnitt der Referenzgruppe Alleinstehender (untere 15 % statt 20 % der Einkommen) bewirken eine Verzerrung der für die Ermittlung des Existenzminimums maßgeblichen Bezugsgruppen.

§ 3 RBEG bewirkt mit dem beschränkten Ausschluss allein der Haushalte, die vollumfänglich auf Transferleistungen angewiesen sind, die Zirkelschlüssigkeit der Bemessungsgrundlage. Da es zudem für die Berücksichtigung eigenen Einkommens weder Schwellenwerte noch eine abgestufte Einbeziehung gibt, führt jedes noch so geringe oder vorübergehende Einkommen zur Berücksichtigung des Haushaltes in der Referenzgruppe. Dieser Effekt verstärkt sich noch im Zusammenhang mit den im SGB II gesetzten starken Anreizen, Zuverdienste zu erzielen. Wenn nämlich diese Anreize ihren Zweck erreichen und mit der Zahl der Hinzuverdienenden auch diejenige der Aufstockenden steigt, reduziert dies im Gegenzug die Zahl der Haushalte, deren Verbrauchsausgaben für die Ermittlung der Regelsätze unbeachtlich zu bleiben hat. Dieser Effekt verstärkt sich weiterhin mit jeder weiteren Auswertung einer neuen EVS in späteren Jahren und der hieraus abgeleiteten Leistungshöhe. Diese sinkt umso stärker, je großzügiger die Zuverdienstregelungen angelegt werden.

¹³ Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nach § 10 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung von Regelbedarfen anzuwendenden Methodik, S. 54 f.

¹⁴ BVerfG Urtl. V. 9.2.2010 Rn. 168

Zu diesem ersten tritt ein weiterer Zirkelschlusseffekt hinzu, denn § 4 RBEG gibt das bisherige einheitliche Abstellen auf die unteren 20 % der erfassten Haushalte teilweise auf. Diese sind nur noch für Familienhaushalte (§ 2 Nr. 2 RBEG) maßgeblich. Für Einpersonenhaushalte nach § 2 Nummer 1 werden ohne hinreichende sachliche Begründung nur noch die unteren 15 % der Haushalte als Referenzgruppe herangezogen. Auch mit dieser Weichenstellung greift das Gesetz in das zunächst zugrunde gelegte Statistikmodell ein, ohne dafür fachliche Gründe vorweisen zu können. Allein die letztlich finanzpolitische Vorgabe, in bestimmten Konstellationen den Regelsatz zu mindern, ist für das Berechnungsergebnis maßgeblich¹⁵.

Problematisch an der vorgenommenen Lösung ist, dass der Gesetzgeber mit den §§ 3 und 4 RBEG willkürlich Faktoren ändert, die Grundlage für die Ermittlung der relevanten Regelbedarfe sind. Damit entfernt er sich aber von dem Erfordernis, auf reale Bedürfnisse abzustellen und das unter den bestehenden gesellschaftlichen Bedingungen erforderliche Existenzminimum sicherzustellen. Anders als das Bundessozialgericht dies annimmt, vermag der vom Bundesverfassungsgericht gesetzte enge Zeitrahmen diese Fehler nicht zu rechtfertigen¹⁶. Wie dargestellt beruht die Abgrenzung der Referenzgruppen auf einer Grundentscheidung bei der Fragestellung an die statistische Datenauswertung, die inhaltliche Verzerrungen im Ergebnis offenbar in Kauf genommen hat. Gemessen an der Auswirkung dieser Verzerrungen wäre eine weitere Verzögerung beim Inkrafttreten einer korrekt reformierten Regelbedarfsermittlung weniger belastend gewesen, zumal sich die negativen Folgen der Verzögerung mit einem rückwirkenden Inkrafttreten der Neuregelung hätte kompensieren lassen.

Vor diesem Hintergrund erweist sich die sachliche Ungleichbehandlung und der Verzicht auf einheitliche Kriterien für den Zuschnitt der Referenzgruppen auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG als nicht haltbar.

1.3 Auswahl regelbedarfsrelevanter Verbrauchsausgaben

Auch die noch näher darzustellenden Ausnahmen von den Bedarfen nach der EVS erweisen sich als verfassungsrechtlich bedenklich. Obwohl auch das Bundesverfassungsgericht solche Abschlüsse grundsätzlich zulässt, verlangt es hierfür sachliche Gründe¹⁷. Methodisch stellen diese Abschlüsse nämlich Abweichungen von der dem Gesetzgeber überlassenen Methodenwahl dar und begründen so stets die Gefahr, gegen die Gebote von Transparenz und Folgerichtigkeit zu verstoßen. Diese Gefahr hat sich im RBEG – wie im Folgenden dargelegt wird – in mehrfacher Weise verwirklicht. Die Folgen für die Leistungsberechtigten und die Regelsatzhöhe sind erheblich¹⁸.

Die unzureichenden Begründungen für das methodische Vorgehen und die fehlende Auseinandersetzung mit den gegen dieses Vorgehen erhobenen Einwänden lassen den Eindruck entstehen, dass die im RBEG „ermittelten“ Regelsätze politisch gesetzt sind. Die vom Gesetzgeber gewählte Fassung und Darstellung genügt in keiner Hinsicht den Anforderungen an eine rechtsstaatliche Umsetzung des Grundrechtes auf ein menschenwürdiges Existenzminimum.

Die bereits angesprochene Auswahl regelbedarfsrelevanter Verbrauchsausgaben und der damit einhergehende Ausschluss bestimmter Verbrauchsausgaben als nicht angemessen erfolgt getrennt nach Einpersonenhaushalten und Familienhaushalten in §§ 5 und 6. Im Rahmen von § 6 finden dabei besondere familienspezifische Ausgaben nur Berücksichtigung, wenn sie dem Kind zuzurechnen sind.

Die Beschwerdeführer weisen zu Recht auf offenkundige Wertungs- und Begründungsausfälle bei der Festlegung der regelbedarfsrelevanten Verbrauchskosten hin. Die vom Gesetzgeber vorgenommene Auswahl von unangemessenen Aufwendungen stellt eine Wertungsentscheidung dar, die nachhaltig in die Lebensgestaltung der Betroffenen eingreift, zugleich aber eine nachvollziehbare und tragbare Begründung dieser Wertungen vermissen lässt. Hier seien nur einige Beispiele genannt:

¹⁵ Drs. 17/3404 S. 89

¹⁶ BSG Urteil vom 28.3.2013 Rn. 28

¹⁷ BVerfG Urteil vom 9.2.2010 Rn. 170

¹⁸ Siehe dazu die Aufstellungen am Ende dieser Stellungnahme

Die Kinderregelsätze lassen nicht erkennen, dass der Gesetzgeber die besonderen Hinweise des Bundesverfassungsgerichtes auf die Bedeutung kinderspezifischer Bildungs-Bedarfe¹⁹ umgesetzt hat. Entsprechend der Gesetzesbegründung hat der Gesetzgeber diese vollumfänglich durch Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket nach § 28 f SGB II sowie § 34 SGB XII abgedeckt. Tatsächlich bleibt diese Kompensation der Abzüge bei der Bedarfsermittlung durch die separate Anerkennung von bestimmten besonderen Bildungs- und Teilhabebedarfen jedoch aus.

Den damit verbundenen Absenkungen beim Regelsatz stehen insbesondere in § 28 Abs. 3 und 7 SGB II Pauschalen gegenüber, für die es keine nachvollziehbare Bedarfsermittlung gibt und bei denen es deshalb fraglich ist, ob diese Leistungen tatsächlich die Teilhabe und Teilnahme von Kindern an den jeweiligen Bildungsangeboten sicherstellen. Durch neuerliche Gesetzesänderungen soll hier nach Einzelfallprüfung auch die anteilige Übernahme von Ausrüstungskosten möglich sein, die bisher nicht möglich war (BT-Drs. 17/12036, Inkrafttreten am 1. August 2013). Die generelle Nichtberücksichtigung von Ausrüstungskosten bei der Regelbedarfsermittlung müsste aber eine entsprechende generelle und nicht nur teilweise Anerkennung von Einzelbedarfen nach sich ziehen, da ansonsten regelhaft Deckungslücken bestehen bleiben und nur in Einzelfällen ausgeglichen werden. Die in Aussicht gestellte Korrektur wird deshalb mit hoher Wahrscheinlichkeit das Ziel einer verbesserten Teilhabe von Kindern an Bildungsangeboten ebenso verfehlen wie die ursprüngliche Reform.

Der Verweis des Bundessozialgerichts darauf, dass diese Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums auch in Anspruch zu nehmen sind und deshalb Einwendungen gegen den unzureichenden Umfang von nicht in Anspruch genommenen Leistungen nicht greifen²⁰, überzeugt nicht. Denn auch den in § 28 SGB II vorgesehenen Leistungen wie dem Schulbedarfspaket oder der Leistung zur Teilhabe an kulturellen oder sportlichen Angeboten fehlt offenkundig die Grundlage einer schlüssigen Bedarfsermittlung. So schreibt das Schulbedarfspaket aus § 28 Abs. 3 die Vorgängerregelung aus § 24 a SGB II in der am 1.8.2009 geänderten Fassung mit einer Pauschale von 100 Euro unverändert fort. Auch der Betrag von 10 Euro gemäß § 28 Abs. 7 lässt keinerlei Ausrichtung an den tatsächlichen Gegebenheiten der Mitwirkung z. B. in Sportvereinen oder Musikschulen erkennen; die monatliche Pauschale von 10 Euro deckt die tatsächlichen monatlichen Kosten für sportliche oder kulturelle²¹ Aktivitäten nicht ab. Die genannten Beträge sind vielmehr gesetzt und dienen als Begründung dafür, die Regelsätze für Kinder um entsprechende mit der EVS ermittelte Bedarfspositionen abzusenken. Insofern weicht die Ermittlung der Regelsätze für Kinder und Jugendliche schon an dieser Stelle eklatant von den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Maßstäben ab, die verlangen, dass Abschläge von den ermittelten Regelbedarfen transparent-, sach- und realitätsgerecht sowie ohne willkürliche Abschläge erfolgen müssen. Die tatsächliche Teilhabe an entsprechenden Angeboten ist demnach auch mit den Leistungen durchaus nicht gesichert.

Es ist nicht nachvollziehbar, wie das Bundessozialgericht die in der Gesetzesbegründung enthaltenen Ausführungen als korrekte Wahl der „besten Methode“ billigen, das Erfordernis einer transparenten und nachvollziehbaren Herleitung als nicht erforderlich verwerfen und so für die Deckung der entsprechenden Bedarfe nach Schuhen und Kleidern auf den sogenannten internen Ausgleich verweisen konnte²². Tatsächlich ist dieser nach umfassenden Abzügen von den ermittelten Ausgaben, die weiter unten detailliert dargestellt werden und durch weitere Setzungen nicht mehr möglich. Gerade wenn die Aufteilung in Altersgruppen dem sich ändernden Konsumverhalten von Kindern Rechnung tragen soll²³, erscheint es geradezu weltfremd, dass das Gesetz für Kinder in der Wachstumsphase von demselben Bedarf nach neuen Kleidungsstücken und Schuhen wie bei Erwachsenen ausgeht. Hier scheint der Gesetzgeber den Begriff „Konsum“

¹⁹ BVerfG Urteil vom 9.2.2010 Rn. 191 ff.

²⁰ BSG Urteil vom 28.3.2013 Rn. 45

²¹ In Berlin bewegen sich z.B. die Mietgebühren um einen Durchschnittsbetrag von 8 Euro. Zu diesem kommen dann freilich noch Kursgebühren hinzu, die nach Gruppengröße und Unterrichtsdauer gestaffelt sind (Kita-Unterricht ab 7 Euro/Monat, Gebühren für Gruppenunterricht ab 12 Euro/45 Min bzw. 21 Euro/45 Min für Musikunterricht in Gruppen ab 4 Personen, Einzelunterricht 40 Euro/30 Minuten). Eine Ermäßigung wird jeweils im Einzelfall gewährt. In jedem Fall übersteigen damit die regelhaften Aufwendungen die in § 28 Abs. 7 gewährte Pauschale.

²² BSG Urteil vom 28. März 2013 Rn. 9

²³ BSG Urteil vom 28. März 2013 Rn. 35 f.

falsch zu verstehen. Es geht existentiell darum, dass Kinder Schuhe und Kleidungsstücke bekommen, die ihrer körperlichen Entwicklung angemessen sind. Insoweit schließt sich die Diakonie ausdrücklich den Ausführungen des Beschwerdeführers insbesondere zu der orthopädischen Notwendigkeit passenden Schuhwerks für Kinder an.

Ebenso müssen für die Ermittlung der spezifischen Bedarfe von Kindern andere Maßstäbe als das typische Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen zu Grunde gelegt werden. Kinder, die im Armutsrisiko leben, sind nicht der angemessene Vergleichsmaßstab, wenn es um die Gewährleistung grundlegender Bedarfe und Chancen geht. So bleiben die ermittelten Ausgaben für die Ernährung weit hinter den vom Dortmunder Forschungsinstitut für Kinderernährung (FKE) berechneten Kosten für eine gesunde Ernährung zurück.²⁴

Vergleichbare Beispiele finden sich auch bei den Regelsätzen von Erwachsenen. Im Gesetzestext wurden knapp 20 Euro für Alkohol oder Tabak heraus gerechnet. Weitere Abschläge gibt es z.B. für Zimmerpflanzen oder nicht von den Krankenkassen getragene Gesundheitskosten. Gesetzestext und Begründung gehen in bestimmten Ausgabebereichen davon aus, dass diese nicht zum Grundbedarf gehören und daher nicht in die Ermittlung des Regelsatzes einfließen. Diese Ausgabenbereiche sind jedoch sehr weit gefasst und stehen allen bisherigen Erhebungen nach dem Statistikmodell sowie früheren Berechnungen mit Hilfe des Warenkorbmodells entgegen. Außerdem steht die Argumentation, dass Alkohol, Tabak, Zimmerpflanzen, Autofahren etc. nicht regelsatzrelevant seien, anderen Grundannahmen im SGB II entgegen, z.B. zur Nicht-Anrechnung eines eigenen Autos auf den Regelsatz.

Bei allen vorgenommenen Abschlägen von den mit der EVS ermittelten Ausgaben fehlen zudem die vom Bundesverfassungsgericht eingeforderten wertenden und normativen Beschreibungen, die der Entwicklung des Regelsatzes zugrunde liegen müssen. Das Gericht stellt auf den „gesellschaftlichen Entwicklungsstand“ bei der Beschreibung des notwendigen Existenzminimums ab. Hinweise hierzu blieben Gesetzestext und Begründung jedoch in Gänze schuldig.

Insgesamt fehlen neben der Auswertung der EVS weitere Plausibilitätsrechnungen zur Kontrolle der vorgenommenen Änderungen. Sollte die von der EVS festgestellten Ausgaben dagegen nicht ausreichen, um notwendige Grundbedarfe zu decken, wird diese Unterdeckung selbstverständlich zur Grundlage der Regelsatzentwicklung genommen. Es ist aber davon auszugehen, dass aufgrund der Zunahme der prekären Beschäftigung in den letzten Jahren ein niedriges Erwerbseinkommen nicht zwangsläufig ausreicht, um das soziale und kulturelle Existenzminimum zu decken. Laut IAB-Kurzbericht 14/2013 gelten allein 1,3 Mill. Personen, die Grundsicherungsleistungen beziehen, als „Aufstocker“, die ein geringes Erwerbseinkommen durch Grundsicherungsleistungen ergänzen. Ihr durchschnittlicher Brutto-Stundenlohn beträgt 6,20 Euro. Ihre Verbrauchsausgaben fließen gleichwohl in die Regelbedarfsermittlung mit ein. Zugleich nimmt die Beschäftigung mit niedrigen Löhnen und Gehältern in Deutschland zu. Eine Studie des Instituts für Arbeit und Qualifizierung aus dem Jahr 2012 geht davon aus, dass 23,1 % aller Beschäftigten im Jahr 2010 für Löhne von unter 9,15 Euro in der Stunde arbeiteten.²⁵ Nach den Erhebungen der OECD²⁶ verdienten in Deutschland 2008 gut 1 Million Erwerbstätige einen Stundenlohn von weniger als 5 Euro, zwei Millionen weniger als 6 Euro und mehr als 3,6 Millionen Erwerbstätige weniger als 7 Euro.

Es bleibt unklar, ob mit Beträgen von 128,46 Euro für Erwachsene, 78,76 Euro für Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres, 96,55 Euro bis zur Vollendung des 14. und 124,02 Euro bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres eine gesunde Ernährung möglich ist.

²⁴ Mathilde Kerstin / Ute Alexy: Dortmunder Forschungsinstitut für Kinderernährung (FKE): Ermittlung und Bewertung der Kosten einer gesunden Ernährung für Kinder und Jugendliche, Dezember 2010.

²⁵ Schülerinnen und Schüler, Studierende, Rentnerinnen und Rentner heraus gerechnet, erhöht sich dieser Anteil sogar leicht auf 23,2%. Siehe: Thorsten Kalina und Claudia Weinkopf: Niedriglohnbeschäftigung 2010. Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn. In: IAQ-Report 01/2012, Universität Duisburg-Essen

²⁶ Werner Eichhorst, Paul Marx, Eric Thode: Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit. Benchmarking Deutschland: Befristete und geringfügige Tätigkeiten, Zeitarbeit und Niedriglohnbeschäftigung. Bertelsmann-Stiftung 2010. Siehe insbesondere S. 30.

http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_31250_31251_2.pdf

Das gleiche gilt für die angesetzten Ausgaben für Kinderbekleidung und –schuhe in Abteilung 3, auf die die Beschwerdeführer besonders eingehen. Die vielfach geäußerten Zweifel an dieser Ermittlung hätten an sich Anlass gegeben, dieser Frage mit ergänzenden Erhebungen nachzugehen, was allerdings unterblieben ist. Insofern bestehen die Bedenken weiter fort. Ähnlich verhält es sich mit dem Verbrauchskostenansatz von 22,78 Euro für Verkehrsdienstleistungen, die die Mobilität der Leistungserbringer sicherstellen soll, die wiederum für die von ihnen verlangte Verfügbarkeit für Aktivierungsmaßnahmen etc. unerlässlich ist. Selbst die reduzierten Preise für ÖPNV-Sozialtickets übersteigen in der Regel den in der EVS niedergelegten Aufwand (so z.B. Kosten in Berlin für Grundsicherungsbeziehende 33,50 Euro), ohne dass für Erwachsene hier bei besonderen Bedarfen Zusatzleistungen vorgesehen sind. Eine ebenfalls unzureichende und letztlich nur für Kinder korrigierte Verbrauchskostenart sind die 1,39 Euro im Monat für Bildung. Es ist davon auszugehen, dass bereits die EVS hier und in anderen Ausgabenpositionen einen erheblichen Mangel abbildet.

Im Ergebnis verhindern die Abzüge bei den mit der EVS ermittelten Verbrauchsausgaben sowie die fehlenden Plausibilitätsprüfungen den sogenannten internen Ausgleich im Ausgabeverhalten der Leistungsberechtigten und damit das Funktionieren eines wichtigen Elements von Pauschalleistungen, das es ermöglicht, durch Verzicht auf die einen Aufwendungen vorrangige individuelle Bedarfe zu finanzieren. Die vorgenommenen Abschläge betreffen deshalb gerade nicht nur diejenigen, die bislang diese Ausgaben getätigt haben, sondern alle Leistungsberechtigten. Vor diesem Hintergrund erweist sich der Verweis des Bundessozialgerichts auf den internen Ausgleich als zirkelschlüssig. Den finanziellen Spielraum, den der interne Ausgleich zwingend voraussetzt, hat der Gesetzgeber mit seiner Vorgehensweise systematisch ausgeschlossen. Die vorgenommenen Abzüge definieren Produkte der Körperpflege, Schuhe, Bio-Nahrungsmittel oder nicht von der Krankenkasse übernommene Medikamente etc. zu Sonderpositionen um und verhindern deren Finanzierung über den internen Ausgleich. Der fehlende Spielraum für den internen Ausgleich wird auch nicht durch neue Bedarfsbereiche wie Internet oder Bildungskosten kompensiert. Diese veranschlagt die EVS bei der Ermittlung des monatlichen Regelsatzes nur mit wenigen Euro. Im Ergebnis bleibt es deshalb bei einer deutlichen Kürzung gegenüber einem Regelsatz, der ohne die entsprechenden Abschläge ermittelt worden wäre.

Abschließend verwundert es, dass es nach Ansicht des BSG die zweifelhafte Einbeziehung der verdeckt Armen und Aufstocker in die Referenzgruppen eine hinzunehmende Folge der engen zeitlichen Vorgaben für die Gesetzreform sein soll²⁷, es andererseits aber unproblematisch sein soll, diese knappe Zeit für die methodisch ebenso problematische Auswahl von Abschlägen auf in der EVS erfasste Verbrauchsausgaben zu verwenden.

1.4 Weiterentwicklung der Regelbedarfsermittlung

Bis zum 1. Juli 2013 sollte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) entsprechend § 10 RBEG unter Mitwirkung von Expertinnen und Experten sowie des Statistischen Bundesamtes einen „Bericht über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung von Regelbedarfen anzuwendenden Methodik“ verfassen. Hierbei sollten Vorschläge unterbreitet werden zu „Haushalten, die nicht in der Referenzgruppe zu berücksichtigen sind, Weiterentwicklung der Verteilungsschlüssel in Bezug auf Kinder und Jugendliche, Ermittlung von Regelbedarfen mehrerer Erwachsener in einem Haushalt“.

Aus Sicht der Diakonie ist eine solche Weiterentwicklung der Methodik unbedingt erforderlich, um Zirkelschlüsse zu vermeiden und die Regelsätze im Sinne von Bedarfsgerechtigkeit weiterzuentwickeln. Es stellt sich aber die Frage, warum eine entsprechend gründliche Weiterentwicklung der Methodik nicht bereits mit der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe erfolgt ist.

²⁷ BSG Urteil vom 28.3.2013 Rn. 28

Der geforderte Bericht vom 26. Juni 2013²⁸ bleibt hinter diesen Erwartungen allerdings weit zurück und weicht stark von den zugrundeliegenden Gutachten des Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung²⁹ sowie der Ruhr-Universität Bochum ab.³⁰ Während diese Ausgangsberichte umfassende Vorschläge zur Weiterentwicklung der Regelbedarfsermittlung und zur Herausrechnung verdeckt Armer geben, bestätigt und begründet der Bericht der Bundesregierung die eigenen Annahmen zur Regelbedarfsermittlung und kommt zu dem Ergebnis, dass die vorhandenen alternativen Methoden zur Sicherung des Existenzminimums „weder hinsichtlich Ergebnis noch Vorgehensweise der im RBEG verwendeten Methodik überlegen“ seien.³¹ In vielen Teilen deutet er die Ergebnisse der genannten Gutachten um und vertritt so z.B. weiterhin die These, dass ein Herausrechnen verdeckt Armer nicht möglich sei.³²

1.5 Zu den Berechnungen im Einzelnen:

Bei einzelnen Ausgabenpositionen nimmt der Gesetzgeber umfangreiche Streichungen vor, die dann zu weiteren Absenkungen bei der Herleitung der Regelsätze führen und im Folgenden im Detail dargestellt und diskutiert werden. Dabei fällt auf, dass diese zu großen Teilen die Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Teilhabe, kulturellen, sportlichen oder anderweit sinnvollen Beschäftigung (z. B. Bewirtschaften eines Gartens, Unterhalt eines Haustieres) betreffen, die über die physische Existenzsicherung hinaus für ein selbstbestimmtes Leben mit eigenen Schwerpunkten bei der Lebensgestaltung wichtig sind. Hier lässt der Entwurf eine allgemeine Wertungsentscheidung vermissen, die die Angemessenheit der Einzelabstriche überprüfbar und nachvollziehbar machen könnte. Aus diesen Einzelposten ergibt sich jedoch ein Gesamtbild, das den Leistungsberechtigten gerade die Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben vorenthält, die das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich als Bestandteil des Existenzminimums bezeichnet³³. Selbst wenn das Gericht dem Gesetzgeber bei der Verwirklichung dieser Teilhabeaspekte ein weiteres Gestaltungsermessen als bei der physischen Absicherung zubilligt³⁴, unterstreicht das Abstellen auf ein „gesamtes Existenzminimum“, dass diese Aspekte der Grundrechtsgarantie nicht völlig leerlaufen dürfen. In der Gesamtschau entsteht allerdings der Eindruck, dass bei der Auswertung der EVS, die den §§ 5 und 6 zugrunde liegt, genau dies geschehen ist und die Regelsätze nach dem RBEG eine Grundrechtsverwirklichung nicht mehr ermöglichen, womit die Regelung verfassungswidrig ist.

Die Diakonie belegt dies im Folgenden exemplarisch anhand der in der Gesetzesbegründung dargestellten Ausgabenpositionen bei Alleinstehenden und bei der Ermittlung von Bedarfen für Unter-Sechsjährige. Diese Auswertung macht deutlich, wie nachhaltig das Setzen von bestimmten, vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Normalität nicht nachvollziehbaren Annahmen die Berechnung des Regelsatzes beeinflusst und einzelne Bedarfe konstruiert bzw. in ihrer Bedeutung mindert. Insofern stimmt die Diakonie der Kritik zu, dass die den Auswertungen zugrunde gelegten Daten nicht valide sind. Die ausgewerteten Fallzahlen sind teilweise zu niedrig, um hieraus allgemeingültige Schlüsse zu entwickeln. Die nachfolgenden Darlegungen ziehen ergänzend die Ausschussdrucksache 17(11)277 des Ausschuss für Arbeit und Soziales im Deutschen Bundestag heran, die eine Darstellung der EVS-Ergebnisse für die unteren 20 % der Einkommen in Deutschland für Alleinstehende enthält.

²⁸ Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nach § 10 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung von Regelbedarfen anzuwendenden Methodik, 26. Juni 2013;

²⁹ Kerstin Bruckmeier, Johannes Pauser, Regina T. Riphahn, Ulrich Walwei, Jürgen Wiemers: Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, Nürnberg 2013

³⁰ Christian Dudel, Martin Garbuszus, Notburga Ott und Martin Werding: Überprüfung der bestehenden und Entwicklung neuer Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, Bochum 2013

³¹ Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (s. FN 13) S. 64

³² Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (s. FB 13) S. 23 ff.

³³ BVerfG Urt. v. 9.2.2010 Rn. 135 mit Verweisen auf BVerfGE 80, 367, 374; 109, 279, 319 und BVerwGE 87, 212, 214

³⁴ BVerfG Urt. v. 9.2.2010 Rn. 152

Die Auswertung der Diakonie erfolgt zu den einzelnen Abteilungen der EVS-Auswertung. Für die Ermittlung der Regelsätze für Alleinstehende zog das BMAS hier die unteren 15 % der Einkommen heran. Für die Ermittlung der Regelsätze von Kindern wurden zunächst die unteren 20 % der Einkommen von Haushalten mit einem Kind herangezogen und dann mit einem altersabhängigen Schlüssel auf das Kind umgerechnet.

Bei den Ausgabenpositionen für alleinstehende Erwachsene lässt sich eine abschließende Bewertung treffen, an welchen Stellen und in welchem Umfang die Annahmen des Gesetzgebers von den Beträgen abweicht, zu denen man bei einer korrekten Anwendung des Statistikmodells gelangt wäre. Dies kumuliert in einem Mangelbetrag von 72,52 Euro. Bei Kindern bis unter sechs Jahre ergibt sich ein fraglicher Betrag in Höhe von 46,60 Euro. Die mit diesem Betrag abgezogenen Verbrauchspositionen müssen einer erneuten Prüfung und Begründung unterzogen werden. Eine solche nahm Dr. Irene Becker 2010 in einem Gutachten im Auftrag mehrerer Diakonie-Landesverbände vor, in dem sie eine eigene Auswertung der mit der EVS ermittelten Verbrauchspositionen unternimmt und hierbei zum Schluss kommt, dass der Regelsatz für Unter-6-Jährige bei einer Ermittlung des Regelsatzes gänzlich ohne Abzüge von den statistischen Werten bei 244,94 Euro, mit begründbaren Abzügen nach den Grundsätzen einer transparenten, sach- und realitätsgerechten Ermittlung bei 224,39 Euro³⁵ und damit 12,70 Euro oberhalb des vom BMAS ermittelten Regelsatz von 211,69 Euro gelegen hätte.

Nach der detaillierten Analyse der einzelnen Verbrauchsabteilungen für Unter-6-Jährige, die die Diakonie mit dieser Stellungnahme vornimmt, steht neben der neuerlichen Überprüfung von Abzügen in Höhe von 29,35 Euro noch der Abzug von 17,25 Euro für Kosten der Kinderbetreuung infrage. Zwar sind Beziehende von Grundsicherungsleistungen regelmäßig von den normalen Kita-Beiträgen ausgenommen, jedoch nicht von den Kosten für Zusatzangebote, die zum normalen Angebot einer Kita gehören, aber gesondert abgerechnet werden (etwa Bewegungsangebote, Zusatzbetrag für Bio-Essen, musikalische Frühförderung). Insofern müsste hier eine eigenständige Bedarfsermittlung statt vollständige Streichung erfolgen. Grundsätzlich bleibt zu hinterfragen, ob die Zurechnung bestimmter Aufgabenpositionen nur auf Kinder bzw. auf Eltern realitätsgerecht ist. Dementsprechend listet die Darstellung der Diakonie alle Bedarfe, die bei Kindern ohne stichhaltige Begründung nicht angesetzt wurden, als zu überprüfen auf.

Im Einzelnen werden die folgenden unrechtmäßigen Abzüge bei der Regelbedarfsermittlung für alleinstehende Erwachsene bzw. neuerliche Prüfungsbedarfe bei den Kinderregelsätzen für unter 6-Jährige detailliert dargestellt. Bei der Regelbedarfsermittlung für Erwachsene kann im Einzelnen nachgewiesen werden, welche Abzüge nicht sach- und realitätsgerecht sind. Hieraus ergibt sich der genannte konkret bezifferbare Fehlbetrag. Bei den Kinderregelsätzen ist schon die Transparenz der Herleitung nicht hinreichend gegeben. Die Bedarfe von Kindern werden aus den Bedarfen einer Modellfamilie hergeleitet und dann mit einem Schlüssel auf ein Kind umgerechnet. Hiervon wird aber im Detail immer wieder abgewichen, indem Berechnungen bezüglich alleinstehender Erwachsener oder veränderte Schlüssel zum Maßstab genommen werden. Bei den schließlich von den so ermittelten Bedarfen für Kinder vorgenommenen Abzügen ist oft nicht nachvollziehbar, ob und in welchem Umfang sie konkret etwa durch entsprechende Bedarfspositionen bei Erwachsenen kompensiert werden sollen. Dies wäre auch im Einzelnen genau nachzuweisen. Selbst bei entsprechenden Nachweisen ergeben sich – wie im Gutachten von Dr. Irene Becker belegt – Abweichungen von den durch das BMAS ermittelten Kinderregelsätzen. Die Diakonie regt daher an, die Regelbedarfsermittlung bei Kindern nochmals transparent vorzunehmen und entsprechend zu belegen. Gleichwohl darf es auch dann keine Abzüge geben, die das Gebot verletzen, sach- und realitätsgerecht vorzugehen.

Zu den Abzügen im Detail, in der Darstellung werden die Abzüge bei den Regelsätzen für Erwachsene und für Kinder unter 6 Jahren verglichen:

³⁵ Becker, Irene: Regelleistungsbemessung auf der Basis des „Hartz-IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts und nach den normativen Vorgaben im Positionspapier der Diakonie, Projektbericht an das Diakonische Werk Evangelischer Kirchen in Mitteldeutschland e.V., Riedstadt, im Oktober 2010. http://www.diakonie-rwl.de/cms/media/pdf/aktuelles/dossier/hartz4/Langfassung-IreneBecker-Projektbericht_zu_Regelsatzberechnung.pdf

Zur Abteilung 01/ Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke

Erwachsene:

Die Gesetzesbegründung geht für die unteren 15 % der Einkommen in dieser Abteilung der EVS-Auswertung zur EVS 2008 von einer Summe regelsatzrelevanter Ausgaben von 128,46 Euro aus.

Entgegen den vorherigen EVS-Auswertungen werden 8,11 Euro für alkoholische Getränke und 11,08 Euro für Tabak aus Abteilung 02 (Gesamtsumme 19,19 Euro) nicht mehr berücksichtigt.

Dagegen wird der Bedarf für den Erwerb alkoholfreier Getränke um 2,99 Euro erhöht.

Im Ergebnis entsteht so eine Differenz von 16,14 Euro zum eigentlichen Bedarf, der für die Abteilung 01 dann insgesamt – abzüglich der gegenüber der EVS etwas erhöhten Pauschale für zusätzliche alkoholfreie Getränke – bei 144,74 Euro liegen müsste.

Bei Heranziehung der unteren 20 % der Einkommen wäre bei einem Herausrechnen alkoholischer Getränke und Tabak von einer Summe von 129,64 Euro, ohne unzulässige Abschläge jedoch von einem Bedarf von 149,50 Euro auszugehen.

Kinder unter sechs Jahre:

Während bei Erwachsenen die Verbrauchsausgaben für Tabak und alkoholische Getränke abgezogen und zu einem geringen Teil über eine Pauschale für nicht-alkoholische Getränke kompensiert wurden, wird bei Kindern unter sechs Jahren zunächst statistisch ein anteiliger Verbrauchsanteil 10,31 Euro ermittelt. Da bei Kindern aber nicht von einem Konsum von Tabak oder Alkohol ausgegangen werden soll, wird dieser Betrag durch einen Korrekturbetrag in gleicher Höhe ersetzt. Das heißt: der Gesetzgeber geht hier davon aus, dass der Betrag in Höhe von 10,31 Euro an sich nicht „zweckentsprechend“ verwendet werden kann, widmet diesen aber zu einem Korrekturbetrag um. Ein Abzug vom Regelsatz unterbleibt; der Korrekturbetrag steht vielmehr für den internen Ausgleich zur Verfügung. Dies ist aus Sicht der Diakonie ein sachgerechtes Vorgehen, das auch bei den Regelsätzen Erwachsener zum Einsatz hätte kommen müssen. Damit indiziert das korrekte Vorgehen im Zusammenhang mit den Regelsätzen für Kinder geradezu die fehlende Sachgerechtigkeit beim Vorgehen bezüglich des Erwachsenenregelsatzes.

Zur Abteilung 03 / Bekleidung und Schuhe

Erwachsene:

Die Gesetzesbegründung geht für die unteren 15 % der Einkommen von einer Summe regelsatzrelevanter Ausgaben von 30,40 Euro aus. Darin enthalten ist eine Abrundung um 0,07 Euro.

Heraus gerechnet wird die bisher übliche Position „chemische Reinigung“ mit 0,69 Euro, obwohl entsprechende Kleidung für Vorstellungsgespräche vorgehalten werden sollte.

Somit ergibt sich einschließlich der Korrektur des Rundungsfehlers ein Bedarf von 31,16 Euro.

Auf der Basis der unteren 20 % der Einkommen wäre der Bedarf mit neuen Abzügen bei 31,92 Euro anzusetzen, ohne Abzüge bei 32,67 Euro.

Kinder unter sechs Jahre:

Hier werden 0,41 Euro für Reparatur, Reinigung und Ausleihe von Kleidung oder Schuhen vom Regelsatz abgezogen, d.h. als für Kinder nicht zum Existenzminimum gehörig bewertet.

Eine Möglichkeit, zusätzliche Leistungen zu beantragen, wenn Kinder in der Wachstumsphase einen erhöhten Bedarf an Kinderkleidern und –schuhen haben, fehlt.

Zur Abteilung 04 / Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung mit Sonderauswertung Strom (Haushalte, die nicht mit Strom heizen)**Erwachsene:**

Die Gesetzesbegründung geht für die unteren 15 % der Einkommen von einer Summe regelsatzrelevanter Ausgaben von 30,24 Euro aus. Die Bedarfsermittlung erfolgt zunächst nur auf Mieterhaushalte bezogen. Die so ermittelten Ausgaben werden dann anteilig auch auf Eigentümerhaushalte umgerechnet. Bedarfe, die über die Erstattung der Kosten der Unterkunft gedeckt werden, sind hier nicht einberechnet.

Auf der Basis der unteren 20 % beträgt der Bedarf hier 31,36 Euro.

Aufgrund der seit der EVS-Erhebung 2008 deutlich gestiegenen Strompreise ist von deutlich höheren Bedarfen auszugehen. Der im weiteren Gesetzestext vorgegebene Mischindex für die Regelsatzanpassung aus Lohn- und Gehaltsentwicklung bildet diese deutlichen Kostensteigerungen nicht ab. Die Diakonie schlägt vor, Grundsicherungsleistungen auf der Grundlage von vierteljährlichen Preisprognosen pauschaliert um steigende Energiekosten aufzustoßen.

Ergänzend sollten ordnungspolitische Vorgaben zur Gestaltung von Stromtarifen erfolgen, nach denen Haushalte mit geringem Energieverbrauch pro Kilowattstunde deutlich weniger als Haushalte oder Unternehmen mit hohem Energieverbrauch zahlen. Dies würde sparsame Haushalte mit geringem Einkommen oder im Grundsicherungsbezug besonders entlasten.

Kinder unter sechs Jahre:

Bei der Ermittlung der Regelbedarfe für Kinder ist die Tabelle in sich widersprüchlich. Einerseits wird davon ausgegangen, dass 5,32 Euro, die für Kinder in Mieterhaushalten ermittelt wurden, regelsatzrelevant sind. In der Gesamtrechnung werden ab 6 Euro für Stromkosten aufgeführt. Stromkosten in Eigentümerhaushalten sind nicht einzeln ausgewiesen. Der Widerspruch wird nicht aufgelöst, allein die 5,32 Euro werden in die Regelbedarfsermittlung aufgenommen.

Zur Abteilung 05 / Haushaltsgeräte und Gegenstände**Erwachsene:**

Die Gesetzesbegründung geht für die unteren 15 % der Einkommen von einer Summe regelsatzrelevanter Ausgaben von 27,41 Euro aus.

Hiervon wurden ohne Begründung 1,22 Euro für Haushaltsgeräte und mit Begründung (nicht regelsatzrelevant) 0,56 Euro für Gartengeräte abgezogen. Bei der EVS 2003 waren 3,80 Euro für die Anschaffung von Kühlschränken, Waschmaschinen und ähnliches sowie die Reparatur an diesen Geräten veranschlagt. Diese fließen nunmehr weder in die Regelbedarfsermittlung ein, noch werden sie durch einmalige Leistungen abgegolten. Ohne diese Abzüge läge der Bedarf auf der Grundlage der unteren 15 % der Einkommen bei circa 30,55 Euro. Der zusätzliche Abzug von 0,56 Euro für Gartengeräte zu gärtnerischen Tätigkeiten auf dem Balkon oder in Kleingärten erscheint in diesem Zusammenhang sachlich nicht gerechtfertigt.

Auf der Basis der unteren 20 % der Einkommen läge der ermittelte Bedarf mit Abzügen bei 29,20 Euro, ohne Abzüge bei 33 Euro.

Zur Anschaffung von Haushaltsgeräten plädiert die Diakonie für Möglichkeiten, an Stelle von Darlehen im Einzelfall auch zusätzliche Bedarfe anzuerkennen und als einmalige, nicht zurückzahlende Geldleistung zu gewähren. Bei einer solchen Leistung müsste man auf den engen Zusammenhang zwischen den Aufwendungen der Abteilung 05 und 04 achten: derzeit übersteigen die Kosten für energieeffiziente Geräte das Leistungsvermögen von Haushalten im Grundsicherungsbezug; demgegenüber verbrauchen Gebrauchtgeräte oder Neugeräte ohne Energieeffizienzvorkehrungen langfristig mehr Energie und verursa-

chen damit beträchtliche Folgekosten. Unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit und einer langfristigen Senkung auch der Energiekosten entspricht es deshalb auch dem Interesse der Leistungsträger, bei Erstanschaffung oder Ersatz defekter Geräte die Anschaffung energiesparender Geräte besonders zu fördern.

Kinder unter sechs Jahre:

Bei den Kindern werden anteilig 1,86 Euro für den Erwerb großer Haushaltsgeräte wie Waschmaschine, Spülmaschine und Trockner ermittelt. Parallel zu der Regelung für Erwachsene werden diese bei der Regelbedarfsermittlung weder in Form von Pauschalen noch durch Geldleistungen für einmalige Bedarfe berücksichtigt. Diese Wertung ist lebensfremd. Gerade Familien mit kleinen Kindern sind in besonderem Maße auf funktionierende Haushaltsgeräte wie insbesondere Waschmaschinen angewiesen. Die Erwartung, dass diese Bedarfe wie bei Erwachsenen über Darlehen gedeckt und in monatlichen Raten vom Regelsatz abgezogen werden, hat neben der Bedarfs-Unterdeckung eine weitere bedenkliche Folge: bereits kleinste Kinder werden so zu Darlehensschuldern der Leistungsträger.

Ebenfalls bei der Regelbedarfsermittlung abgezogen werden 2,80 Euro für Reparaturen an Glaswaren und Geschirr. Auch hiermit wird eine Gleichförmigkeit mit der Regelbedarfsermittlung für alleinstehende Erwachsene hergestellt. Dort waren solche Kosten nicht ermittelt worden. Die Frage, ob entsprechende Kosten etwa vor allem in Haushalten mit Kindern auftreten und daher dort doch berücksichtigt werden müssten, wird nicht gestellt oder beantwortet.

Zur Abteilung 06 / Gesundheitspflege

Erwachsene:

Die Gesetzesbegründung geht für die unteren 15 % der Einkommen von einer Summe regelsatzrelevanter Ausgaben von 15,55 Euro aus. Abgezogen wurden Kosten von 5,48 Euro für Eigenanteile bei Arzt- und Zahnarzt-Behandlungen und 1,95 Euro für sonstige Eigenanteile bei ambulanten oder stationären Behandlungen. Tatsächlich kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass bei Grundsicherungsbeziehenden solche Zusatzzahlungen, z.B. für eine zahnärztliche Prophylaxebehandlung, für nicht-allergieauslösende Zahnfüllungen, für Fieberthermometer, Atteste, Desinfektionsmittel, Blutzuckermessungen, Sehtests etc. nur deshalb nicht anfallen, weil die Krankenkasse diese nicht erstattet. Deswegen erscheint es unangemessen, sie bei der Bedarfsermittlung nicht zu berücksichtigen. So ergibt sich auf Basis der unteren 15 % der Einkommen ein Bedarf von 22,98 Euro.

Auf Basis der unteren 20 % der Einkommen wäre dementsprechend ein geminderter Bedarf in Höhe von 16,93 Euro und ein tatsächlicher Bedarf von 24,33 Euro zu veranschlagen. Welche zusätzlichen Bedarfe aufgrund spezifischer Krankheitssituationen entstehen, lässt sich nicht ermitteln. Die betreffenden Fallzahlen sind zu klein, um über die EVS ermittelt werden zu können. Nach den Vorstellungen der Diakonie sind entsprechende personenspezifische Bedarfe durch Sondererhebungen zu bestimmen und sollten im Einzelfall als personenbezogene Bedarfe anerkannt werden.

Kinder unter sechs Jahre:

Hier werden 2,15 Euro für ermittelte Eigenanteile bei Arzt- oder Zahnarztbehandlungen abgezogen. Zwar sind bei Kindern bei den Regelleistungen normalerweise keine Zuzahlungen vorgesehen. Im Einzelnen kann es aber z.B. bei der Inanspruchnahme zusätzlicher, von der GKV nicht übernommenen Leistungen etwa bei Naturheilverfahren zu Zusatzausgaben kommen. Die dem Abzug zugrundeliegende Wertung, dass zusätzliche Gesundheitsausgaben durch Leistungsberechtigte der Grundsicherung nicht vorzusehen sind, ist aus Sicht der Diakonie nicht nachvollziehbar.

Zur Abteilung 07 / Verkehr

Erwachsene:

Die Gesetzesbegründung geht für die unteren 15 % der Einkommen von einer Summe regelsatzrelevanter Ausgaben von 22,78 Euro aus. Dabei fehlen allerdings 0,71 Euro für den Kauf von Fahrrädern, die zwar nicht in der Sonderauswertung für Haushalte ohne Kraftfahrzeug, jedoch in der allgemeinen Auswertung der EVS enthalten sind, so dass der Bedarf bei 23,49 Euro liegen müsste. Hinzu kommt noch ein Betrag von 0,57 Euro für Reparaturen, der nicht in die Regelsatzberechnung eingeflossen ist.

Auf der Basis der Berechnungen für die unteren 20 % der Einkommen lässt sich ein geminderter Bedarf von 23,30 Euro und ein voller Bedarf von 24,01 Euro errechnen, zu dem der Betrag für Reparaturen in Höhe von mindestens 0,57 Euro noch hinzu zu rechnen ist. Der Bedarf beträgt demnach 23,87 Euro gemindert, ansonsten 24,58 Euro.

Gänzlich unberücksichtigt lässt die Gesetzesbegründung Aufwendungen, die im Zusammenhang mit Kraftfahrzeugen entstehen. Damit steht das RBEG im Widerspruch zu den geltenden Regelungen im SGB II, die den Besitz eines Kraftfahrzeuges erlauben. Hierzu gehören Kosten für Kraftstoffe oder Reparaturen bei Autos sowie Kosten für Kraftstoffe oder Reparaturen von Krafträdern bis zu Mofas. Das erscheint unverhältnismäßig. Probleme entstehen auch dadurch, dass die vorgesehenen Beträge für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in größeren Städten schon für den Erwerb eines Sozialtickets nicht ausreichen.

Da höhere Mobilitätsbedarfe nicht verallgemeinert werden können, müssten diese Bedarfspositionen mit personenbezogenen Einzelfall-Leistungen gedeckt werden.

Kinder unter sechs Jahren:

Die grundsätzliche Problematik, dass in einer Sonderauswertung nur nicht motorisierte Haushalte herangezogen werden, während in der Grundsicherung durchaus der Besitz eines Kraftfahrzeugs zugelassen ist, kommt auch bei Kindern zum Tragen, die gerade in ländlichen Regionen darauf angewiesen sind, dass ihre Eltern für sie den Transport zu den nächstgelegenen Bildungsangeboten, zu sportlichen oder kulturellen Aktivitäten, zu ärztlicher Behandlung oder zu Treffen mit anderen Kindern übernehmen. Zudem werden bei Schülerinnen und Schülern zwar Aufwendungen für die Schülerbeförderung im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets in vielen Fällen übernommen. Für Kinder vor dem Schulbesuch ist jedoch keine Kostenerstattung vorgesehen. Des Weiteren werden von den Regelbedarfen 0,48 Euro für die Reparatur von Fahrrädern ohne sachlichen Grund abgezogen. Eine Ausgabenposition für den Kauf von Fahrrädern wird gar nicht erst ermittelt, aber auch nicht als einmalige Leistung erstattet. Eine Deckung dieser Kosten sollte wie bei den Erwachsenen sinnvollerweise in Form einer personenbezogenen Einzelfallleistung erfolgen.

Zur Abteilung 08 / Nachrichtenübermittlung

Erwachsene:

Die Gesetzesbegründung geht für die unteren 15 % der Einkommen von einer Summe regelsatzrelevanter Ausgaben von 31,96 Euro aus.

Die Berechnungsgrundlagen für diesen Betrag sind unrealistisch. Es werden in einer ergänzenden Sonderauswertung nur Haushalte zu Grunde gelegt, die entweder nur Festnetzanschluss oder Festnetzanschluss plus Internetzugang haben. Nicht berücksichtigt werden Ausgaben aufgrund von Kombipaketen, die ebenfalls Mobilfunk enthalten ebenso wie Haushalte, die auf einen Festnetzanschluss verzichten, weil sie ein Handy mit Homezone nutzen. Diese willkürliche Veränderung der Berechnungsgrundlage wird der vom Bundesverfassungsgericht eingeforderten Berücksichtigung der gesellschaftlichen Verhältnisse nicht gerecht und entspricht auch nicht der heutigen Realität von Kommunikationsdienstleistungen. Demgegenüber führt die allgemeine EVS-Auswertung zu einem Bedarf von 38,87 Euro.

Bei einer Berechnungsgrundlage der unteren 20 % der Einkommen wäre bei Berücksichtigung der beschriebenen Sonderauswertung ein Bedarf von 32,49 Euro zu veranschlagen, bei Berücksichtigung der durch die allgemeine EVS-Auswertung festgestellten Bedarfe ein Betrag von 39,97 Euro.

Kinder unter sechs Jahren:

Entsprechend der unrealistischen Annahmen bezüglich der notwendigen Ausgaben für Erwachsene werden auch hier nur die Ausgaben von Haushalten mit Festnetzanschluss bei den Telefonkosten einberechnet. Statt 23,85 Euro tatsächlicher durchschnittlicher Kosten werden nur 15,75 Euro einberechnet.

Zur Abteilung 09 / Freizeit, Unterhaltung, Kultur**Erwachsene:**

Die Gesetzesbegründung geht für die unteren 15 % der Einkommen von einer Summe regelsatzrelevanter Ausgaben von 39,96 Euro aus. Allerdings beruht diese Ausgabenposition auf Berechnungs- und Übertragungsfehlern, die in der Begründung des Gesetzentwurfes zu widersprüchlichen Zahlen führten.

Vom Bedarf abgezogen wurden die Ausgaben für Schnittblumen und Zimmerpflanzen sowie für Haustiere, obwohl eine Nicht-Deckung dieser Bedarfe unrealistischen Annahmen unterliegt. Dies würde voraussetzen, dass Leistungsberechtigte beim Eintreten des Leistungsfalles ihre Haustiere abgeben und in einer Wohnung ohne Grünpflanzen leben sollen. Das ist lebensfremd. Auch das Herausrechnen von 1,50 Euro für die Gartenpflege ist nicht nachvollziehbar, da hiervon auch Balkone und Kleingärten erfasst werden, die im Alltag der Betroffenen durchaus dazu beitragen, tagesstrukturierende und Sinn stiftende Beschäftigungen zu ermöglichen. Im ländlichen Raum wiederum gehören Gartenbereiche regelmäßig auch zu günstigen Wohnungen dazu. Dementsprechend wäre mit einem eigentlichen Bedarf von insgesamt 49,71 Euro zu rechnen.

Legt man die unteren 20 % der Einkommen zugrunde, ergibt sich so ein Bedarf von 42,77 Euro mit Abzügen und ein Bedarf von 53,45 Euro ohne Abzüge.

Kinder unter sechs Jahren:

Hier werden einige Ausgaben abgezogen, ohne dass dies sach- oder realitätsgerecht erscheint:

1,16 Euro für Foto- und Filmausrüstung, d.h. es sind keine anteiligen Kosten für die Kinder etwa bei Kinderfotos oder der Mitgabe von Fotoapparaten auf Freizeiten vorgesehen;

1,17 Euro Gebrauchsgüter für Sport und Camping. Zwar fördert das Bildungs- und Teilhabepaket die Teilnahme an Freizeiten; dafür steht jedoch nur die monatliche Pauschale von 10-Euro nach § 28 Abs. 7 SGB II zur Verfügung. Die Ausstattung hierfür gilt aber nicht als regelbedarfsrelevant; gleiches gilt für die Teilnahme an sportlichen Aktivitäten, deren Kosten durch die 10-Euro-Pauschale nicht gedeckt werden;

hinsichtlich des Bedarfs von 1,09 Euro für Pflanzen und 1,16 Euro für Haustiere gilt dasselbe wie für Erwachsene.

Im Rahmen der vom Gesetzgeber vorgegebenen Logik, die die Bildungs- und Teilhabedarfe von Kindern mit einer besonderen Leistung deckt, müssten vorrangig die in § 28 SGB II anerkannten Bedarfe hinreichend und realitätsgerecht gedeckt werden. Dies könnte durch eine einmalige Erstattung der gesamten Teilnahme und angemessenen Ausstattungskosten erfolgen. Dies gilt umso mehr, als die Ausstattungskosten bei vergleichbaren weiteren Veranstaltungen aller Voraussicht erst wieder anfallen, wenn die zunächst angeschafften Ausstattungsgegenstände abgenutzt oder ausgewachsen sind.

Zur Abteilung 10 / Bildung

Erwachsene:

Die Gesetzesbegründung geht für die unteren 15 % der Einkommen von einer Summe regelsatzrelevanter Ausgaben in Höhe von 1,39 Euro aus. Einzige Ausgabenposition sind Kursgebühren. Dabei bleibt völlig offen, um was für „Kurse“ es sich hier handelt. Zudem bestehen erhebliche Zweifel daran, dass sich mit diesem Ansatz tatsächliche Kosten von Kursen decken lassen.

Bei Berücksichtigung der unteren 20 % der Einkommen läge dieser Bedarf bei 1,45 Euro.

Kinder unter sechs Jahren:

Kosten für Kinderbetreuung werden in der Gesamthöhe von 17,25 Euro nicht berücksichtigt. Tatsächlich sind Grundsicherungsbeziehende zwar regelmäßig von regulären Gebühren befreit, nicht aber von Beiträgen zur Gruppenkasse, Kosten von Zusatzangeboten, von Kopierkosten o.ä. Hier müsste eine Erstattung entsprechend der tatsächlichen personenbezogenen Bedarfe erfolgen.

Mit einer Pauschale von 10 Euro entsprechend § 28 Abs. 7 SGB II, die selbst nicht hergeleitet wird, soll Kindern die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben ermöglicht werden, etwa Mitgliedsbeiträge, Aktivitäten der kulturellen Bildung und Teilnahme an Freizeiten. Die tatsächlichen Kosten können allerdings nicht beantragt und übernommen werden. Um das genannte Ziel zu erreichen, wäre eine Übernahme der tatsächlichen Kosten vorzusehen.

Zur Abteilung 11 / Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen

Erwachsene:

Die Gesetzesbegründung geht für die unteren 15 % der Einkommen von einer Summe regelsatzrelevanter Ausgaben in Höhe von 7,16 Euro aus. Diesem Ansatz liegt die Prämisse zugrunde, dass auswärtige Verpflegung für Leistungsberechtigte nicht dem Existenzminimum zuzurechnen ist. Infolgedessen rechnet die EVS-Auswertung des Gesetzgebers allein mit dem Warenwert der Speisen und Getränke von 28,50 %. So entsteht ein Bedarf von 7,16 Euro.

Auf der Grundlage der unteren 20 % der Einkommen wäre ein Bedarf von 7,26 Euro anzusetzen.

Allerdings sind diese Prämissen nicht stimmig. Gerade die – fehlerhaft in die Referenzgruppe einbezogenen – sogenannten Aufstocker dürften jedenfalls ab einem bestimmten Umfang dieser Beschäftigung auswärtige Verpflegung in einer Kantine benötigen³⁶. In Einzelfällen können auch Übernachtungsbedarfe entstehen. Für diesen Personenkreis wären darum im Einzelfall zusätzliche personenbezogene Leistungen vorzusehen. Darüberhinaus ist grundsätzlich zu fragen, ob Ausgaben für Gastronomie ganz abgezogen werden können, wenn die Grundsicherung eben gerade auch eine umfassendere gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen will. Dies würde dann in einem gewissen Maße auch die Ermöglichung etwa der Teilnahme an politischen, kulturellen oder geselligen Treffen, die in Gaststätten stattfinden, voraussetzen.

Kinder unter sechs Jahren:

Hier ist nur ein Anteil von 1,44 Euro in Höhe des Warenwerts der Speisen einberechnet. Die mit dem Besuch von Gaststätten verbundenen Teilhabeaspekte etwa bei Ausflügen sind nicht berücksichtigt. Diese werden mit zunehmenden Alter wichtiger, was die gegenwärtige Regelung bereits im Ansatz umfassend verkennt.

³⁶ Die kann entweder bei einem Beschäftigungsumfang von mehr als 20 Wochenstunden oder bei einer ganztägigen Beschäftigung der Fall sein.

Zur Abteilung 12 / Andere Waren und Dienstleistungen

Erwachsene:

Die Gesetzesbegründung geht für die unteren 15 % der Einkommen von einer Summe regelsatzrelevanter Ausgaben in Höhe von 26,50 Euro aus.

Im Gegensatz zu vorherigen EVS-Auswertungen hat der Gesetzgeber die „sonstige Dienstleistungen“ ohne einen sachlichen Grund zu nennen auf einen Betrag von 0,25 Euro für den Personalausweis reduziert. Ebenso unbegründet und offenbar willkürlich erscheint die Kürzung der Ausgabe für „Schmuck und Uhren“ von 1,81 Euro auf 0,59 Euro: dieser liegt die ausdrückliche Nichtberücksichtigung von Küchenuhren als nicht regelbedarfsrelevant und die vollständige Nichtberücksichtigung billigen Schmucks zugrunde. Die damit einhergehende Wertungsentscheidung widerspricht nicht nur jeglicher gesellschaftlichen Realität sondern erschwert zudem nachhaltig die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft, indem sie Aufgaben in Höhe von 1,22 Euro für billigen Schmuck und damit auch entsprechende Geschenke für unangemessen erklärt. Nicht gedeckt bleiben Beiträge für Hausrat- und Haftpflichtversicherungen. Diese sind aber notwendig, um Folgeschäden und einer damit verbundenen Überschuldung, z.B. durch lebenslang bestehende Haftungsansprüche von Dritten, vorzubeugen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wäre von einem Bedarf von 36,47 Euro auszugehen.

Legt man die unteren 20 % der Einkommen zugrunde, ergibt sich ein geminderter Bedarf von 26,85 Euro und ein tatsächlicher Bedarf von 36,86 Euro.

Kinder unter sechs Jahren:

5,42 Euro für sonstige Dienstleistungen sind komplett abgezogen, somit aber auch Gebühren auf Ämtern, etwa wenn ein Kinderausweis beantragt wird. Ebenso werden 1,43 Euro für persönliche Gegenstände ohne weitere Begründung abgezogen.

In der Summe ergeben sich die folgenden Abzüge bei den Erwachsenenregelsätzen und bei den Regelsätzen für Kinder unter sechs Jahren im Vergleich:

	Abzüge bei den Regelsätzen für Erwachsene: nicht sach- und realitätsgerecht	Abzüge bei den Regelsätzen für Kinder unter sechs Jahren, nicht hinreichend transparent; Sach- und Realitätsgerechtigkeit bleibt unklar
Dargestellte Abzüge insgesamt	54,86 Euro	Ohne Abzug für Kinderbetreuung: 29,35 Euro Mit Abzug für Kinderbetreuung: 46,60 Euro
Weiterer Abzug durch Wechsel der Referenzgruppe von unteren 20 % auf untere 15 %	17,66 Euro	Untere 20 % bleiben Referenzgruppe
Minderung Regelsatz gesamt vor Anpassung an Lohn- und Gehaltsentwicklung im Vergleich zu 2008 (Zeitpunkt der EVS-Erhebung)	72,52 Euro	29,35 Euro ohne Abzug Kinderbetreuung 46,60 Euro mit Abzug Kinderbetreuung

Die summarischen Auswirkungen auf die Regelsatzhöhe lassen sich wie folgt darstellen:

Vergleich Regelsatz mit und ohne entsprechende Abzüge	erwachsene Allein-stehende	Kinder unter sechs Jahren
Vom BMAS errechneter Regelsatz	361,90 Euro	211,69 Euro
Regelsatz ohne analysierte Abzüge nach dieser Berechnung vor Anpassung an Lohn- und Gehaltsentwicklung	434,42 Euro	241,04 Euro mit Abzug Kinderbetreuung 258,29 Euro ohne Abzug Kinderbetreuung

Im Überblick fehlt die Erstattungsmöglichkeit zumindest für die folgenden personenbezogenen Bedarfe:

Erwachsene	Kinder unter sechs Jahren
Haushaltsgeräte wie Waschmaschine, Spülmaschine, Trockner	Möglichkeit, bei erhöhtem Bedarf an neuen Kinderkleidern aufgrund einer Wachstumsphase zusätzliche Leistungen beantragen zu können
Kauf von Fahrrädern	Haushaltsgeräte wie Waschmaschine, Spülmaschine, Trockner
Besondere Mobilitätsbedarfe	Kauf von Fahrrädern
	Besondere Mobilitätsbedarfe
	Bei der Teilnahme an sportlichen oder kulturellen Aktivitäten sowie Freizeiten fehlt die Möglichkeit, die tatsächlichen Kosten der damit verbundenen Ausrüstung als einmalige Leistung in Gänze erstattet zu bekommen.
	Zusatzkosten in der Kita
Tatsächliche Kurskosten bei Teilnahme an Bildungsangeboten	Übernahme der tatsächlichen Kosten von Mitgliedsbeiträgen, Aktivitäten der kulturellen Bildung oder der Teilnahme an Freizeiten.

1.6 Varianten der Regelsatzberechnung für Erwachsene

Vor dem Hintergrund der ausgeführten Berechnungen und Überlegungen ergeben sich die in der folgenden Tabelle zusammengestellten Varianten der Regelsatzberechnung auf Basis der EVS von 2008. Ausgabenpositionen, die zusätzliche personenbezogene Leistungen erfordern, sind mit * markiert:

Abteilung	RS auf Basis untere 15 % der Einkommen mit Abzügen (Euro)	RS auf Basis untere 15 % ohne genannte Abzüge	RS auf Basis untere 20 % mit Abzügen	RS auf Basis unter 20 % ohne genannte Abzüge ³⁷
01 Nahrungsmittel und Getränke	128,46	144,74	129,64	149,5
03 Bekleidung und Schuhe	30,04	31,16	31,92	32,67
04 Wohnen, Energie	30,24	30,24	31,36	31,36
05 Haushaltsgeräte und Gegenstände*	27,41	30,55	29,2	33
06 Gesundheitspflege*	15,55	22,98	16,93	24,33
07 Verkehr*	22,78	23,49	23,87	24,58
08 Nachrichtenübermittlung	31,96	38,87	32,49	39,97
09 Freizeit, Unterhaltung, Kultur	39,96	49,71	42,77	53,45
10 Bildung*	1,39	1,39	1,45	1,45
11 Beherbergungs- und Gaststättenleistungen*	7,16	7,16	7,26	7,26
12 Andere Waren und Dienstleistungen	26,50	36,47	26,85	36,85
Summe / Regelsatz-Variante	361,90	416,76	373,74	434,42

Hierauf würde dann die Fortschreibung der Regelsätze anhand des Preisindex aufbauen. Ein gemischter Index aus Lohn- und Preisentwicklung bildet die Entwicklung der Bedarfe nicht sauber ab.

Auf der Grundlage des im Referentenentwurf gewählten Ansatzes für die Fortschreibung wurde vom Gesetzgeber bei Inkrafttreten im Jahr 2011 ein Regelsatz in Höhe von 364 Euro festgelegt.

³⁷ In dieser Rechenvariante werden nicht die oben kritisierten willkürlichen Abschläge vorgenommen, aber einzelne begründbare. Die Diakonie schlägt vor, besondere Bedarfe als einmalige oder personenbezogene Leistungen zu gewähren. Bei einer reinen Anwendung des Statistikmodells würde das Ausgabeverhalten der unteren 20 % der Einkommen ohne Abzüge für voll pauschalisierte Regelsätze zugrundegelegt werden. Dann hätte der Regelsatz für Alleinstehende bei 480,45 Euro gelegen. Siehe: Becker, Irene: Regelleistungsbemessung auf der Basis des „Hartz-IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts und nach den normativen Vorgaben im Positionspapier der Diakonie, Projektbericht an das Diakonische Werk Evangelischer Kirchen in Mitteldeutschland e.V., Riedstadt, im Oktober 2010; S. 26. http://www.diakonie-rwl.de/cms/media//pdf/aktuelles/dossier/hartz4/Langfassung-IreneBecker-Projektbericht_zu_Regelsatzberechnung.pdf

Im Vergleich dazu hätte eine korrigierte Berechnungsgrundlage die folgenden Varianten ergeben:

	RS auf Basis untere 15 % der Einkommen mit Abzügen (Euro)	RS auf Basis untere 15 % ohne genannte Abzüge	RS auf Basis untere 20 % mit Abzügen	RS auf Basis unter 20 % ohne genannte Abzüge ³⁸
Summe / Regelsatz-Variante in Euro	361,90	416,76	373,74	434,42
Fortgeschriebener Regelsatz gerundet in Euro	364	419	376	437

Die Diakonie hält die vom Gesetzgeber als Regelbedarf anerkannten Verbrauchsausgaben für unzureichend, um das verfassungsrechtlich begründete Grundrecht auf Sicherstellung des Existenzminimums zu verwirklichen. In allen genannten Verbrauchskosten-Kategorien weicht der Gesetzgeber ohne stichhaltigen Grund von seinem Referenzsystem ab; zusammen mit dem methodisch ebenso fragwürdigen Zugschnitt der Referenzgruppe entsteht damit zulasten der Leistungsberechtigten eine Abweichung von 16,7 % von dem korrekt errechneten Regelsatz. Diese 16,7 % würden nicht allein den internen Ausgleich und damit die für Pauschalleistungen konstitutive eigenverantwortliche Verfügung der Leistungsberechtigten über die Regelleistung sichern, sondern auch mögliche Volumen für das Ansparen von größeren Anschaffungen. Sie sind damit konstitutiv für die Umsetzung wichtiger Bausteine des SGB II. Sie sind nichts weniger als eine Voraussetzung für die gelebte Eigenverantwortung der Leistungsberechtigten.

Umgekehrt bewirkt das Fehlen dieses finanziellen Spielraums, dass die Leistung das von der EVS beschriebene Existenzminimum gerade nicht deckt. Hinzu kommt ein weiterer Effekt: der interne Ausgleich sichert nicht nur die Möglichkeit, im laufenden Monat individuelle Bedarfe zu finanzieren sondern verschafft zudem Spielraum für die ebenfalls vom SGB II vorausgesetzten Ansparungen auf größere Anschaffungen. Ohne dieses Ansparpotential sind die Betroffenen in viel höherem Maß als notwendig auf Darlehensfinanzierungen angewiesen; die damit einhergehenden Rückzahlungsverpflichtungen gemäß § 42a Abs. 2 SGB II verringern wiederum die schon unzureichenden Lebensunterhaltsleistungen. Des Weiteren steht der Darlehensforderer mitunter gar keine pauschalierte Ausgabenposition in der Regelbedarfsermittlung gegenüber. So wurden Ausgaben für elektronische Geräte aufgrund der statistisch nicht relevanten geringen ermittelten Zahlen im Erhebungszeitraum gar nicht mehr aufgenommen. Gleiches gilt für Mietkautionen, die bei Rückzahlung wieder an das Jobcenter fließen, bei Fälligkeit aber nur noch durch ein Darlehen abgegolten und danach schrittweise vom Regelsatz abgezogen werden. Im Ergebnis entsteht damit ein Teufelskreis der Unterdeckung von Bedarfen, dem die Leistungsberechtigten im Rahmen des Leistungsbezuges kaum wieder entkommen. Eine solche von vornherein im System angelegte Verschuldungssituation gegenüber dem Leistungsträger steht im deutlichen Widerspruch zu § 16a Nr. 2 SGB II, der Verschuldungssituationen als Hindernis für die Eingliederung ins Arbeitsleben wertet. Schließlich verhindert eine „Vermögenslage“, die keinerlei Spielraum für eigene Entscheidungen, sondern nur den Zwang zur Bewältigung des Mangels kennt, jegliches vom Gesetzgeber erwartete eigenverantwortliches Handeln.

Die Diakonie sieht schließlich auch keinen Anhaltspunkt dafür, dass das RBEG-immanente Anpassungsverfahren nach § 7 zu einer Abhilfe dieser Probleme führt. Für die jährliche Regelsatzanpassung ist ein Misch-Index aus Preisentwicklung der regelbedarfsrelevanten Güter (70%) und Lohnentwicklung (30%)

³⁸ In dieser Rechenvariante werden nicht die oben kritisierten willkürlichen Abschläge vorgenommen, aber einzelne begründete. Die Diakonie schlägt vor, besondere Bedarfe als einmalige oder personenbezogene Leistungen zu gewähren. Bei einer reinen Anwendung des Statistikmodells würde das Ausgabeverhalten der unteren 20 % der Einkommen ohne Abzüge für voll pauschalisierte Regelsätze zugrundegelegt werden. Dann hätte der Regelsatz für Alleinstehende bei 480,45 Euro gelegen. Siehe: Becker, Irene: Regelleistungsbemessung auf der Basis des „Hartz-IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts und nach den normativen Vorgaben im Positionspapier der Diakonie, Projektbericht an das Diakonische Werk Evangelischer Kirchen in Mitteldeutschland e.V., Riedstadt, im Oktober 2010; S. 26. http://www.diakonie-rwl.de/cms/media//pdf/aktuelles/dossier/hartz4/Langfassung-IreneBecker-Projektbericht_zu_Regelsatzberechnung.pdf

entsprechend der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vorgesehen. Dieser Index bildet die Entwicklung der tatsächlichen Lebenshaltungskosten der Leistungsberechtigten in der Grundsicherung nicht ab.

1.7 Zur Berechnung des Kinderregelsatzes und zu Daten von Familienhaushalten:

Die dargestellten Varianten der Regelsatzberechnung beeinflussen auch die Berechnung des Kinderregelsatzes. So würden sich bei einer Korrektur der erhobenen notwendigen Verbrauchsausgaben und beim Verzicht auf die kritisierten Abschläge bereits höhere Grundbedarfe ergeben, die dann wiederum auch höhere anteilige Summen für die Kinderbedarfe zur Folge hätten. Auch diese ließen sich entsprechend errechnen. Zusätzlich erschwert die sich aus den Statistiken nach EU-SILC, SOEP und dem Mikrozensus ergebende Tatsache, dass Haushalte mit mehr als zwei Kindern selbst ein überdurchschnittliches Armutsrisiko haben, die Berechnung der Kinderregelsätze.

Deutlich negative Effekte bei der erfolgten Berechnung der Kinderregelsätze haben die bei der Abgrenzung der Referenzgruppen unterlaufenen Zirkelschlüsse: die Einbeziehung jeglichen noch so geringen Zuverdienstes eines Elternteils bewirkt, dass überdurchschnittlich viele Familien und Bedarfsgemeinschaften zum Maßstab für ein relevantes Ausgabeverhalten werden, obwohl das Existenzminimum der Familie durch Grundsicherungsleistungen bestimmt wird. Das Gleiche gilt für die Einbeziehung verdeckt Armer oder von Familien, die das Existenzminimum ihrer Kinder nur über den Kinderzuschlag sichern können und deshalb konsequenterweise als Leistungsbeziehende heraus gerechnet werden müssten. Damit machen die geltenden Regelungen das Armutsrisiko von Familien mit geringem Einkommen zum Maßstab für den Lebensstandard von Kindern im Leistungsbezug.

Wären die Bedarfe für Kinder ausschließlich um solche Abschläge auf Basis der EVS 2008 gemindert worden, die sich transparent, sach- und realitätsgerecht herleiten lassen und bei Bedarf durch Einzelleistungen kompensiert werden können, so ergäbe sich im Vergleich die folgende Differenz³⁹.

	Kinder unter 6 Jahre	6 bis 13 Jahre	14 bis 17 Jahre
Regelsätze für Kinder auf der Basis der unteren 20 % ohne unplausible Abzüge (Euro)	224,39	286,75	315,93
Berechnungsergebnisse des BMAS auf Basis der EVS 2008 (Euro)	211,69	240,32	273,62
Differenz (Euro)	12,70	46,43	42,31

Die folgende Tabelle vergleicht die in § 7 nach Lohn- und Preisindex fortgeschriebenen Kinderregelsätze mit den nach § 8 (2) fortgeltenden bisherigen Kinderregelsätzen. Ebenso werden die ohne wenig plausible Abschläge errechneten Kinderregelsätze fortgeschrieben und in den Vergleich einbezogen:

³⁹ Zu den Details der Berechnungen zu Kinderregelsätzen siehe: Becker, Irene: a.a.O, S. 29. Ohne Abzüge (auch begründete) hätte nach diesem Gutachten bei Verabschiedung des Gesetzes ein voll pauschalierter Regelsatz für Kinder unter 6 Jahren bei 244,94 Euro, unter 13 bei 314,43 Euro und unter 17 bei 344,35 Euro gelegen.

	Kinder unter 6 Jahre	6 bis 13 Jahre	14 bis 17 Jahre
Fortgeschriebene Kinderregelsätze nach § 7 RBEG (Euro)	213	242	275
Bisherige Kinderregelsätze (Euro)	215	251	287
Fortgeschriebene Regelsätze für Kinder auf der Basis der unteren 20 % ohne unplausible Abzüge (Euro)	226	288	318
Differenz fortgeschriebene Kinderregelsätze nach § 7 RBEG zu fortgeschriebenen Kinderregelsätzen ohne unplausible Abzüge	13	46	43
Differenz bisherige Kinderregelsätze zu fortgeschriebenen Kinderregelsätzen ohne unplausible Abzüge	11	37	31

Im Ergebnis hätten nach diesen Berechnungen die Kinderregelsätze bei der Rechtsänderung in 2011 nicht stagnieren dürfen, sondern hätten für Kinder unter 6 Jahren um 11 Euro, für Kinder von 6 bis 13 Jahren um 37 Euro und für Kinder von 14 bis 17 Jahren um 31 Euro erhöht werden müssen.

Da die Regelsätze für Kinder zunächst um zahlreiche fachlich nicht begründbare Abzüge gemindert und ein weiterer Abzug der ermittelten Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe im Bereich Bildung mit dem Argument erfolgt war, dies wäre nun durch das Bildungs- und Teilhabepaket abgedeckt, hatten die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales ermittelten Regelsätze für Kinder noch unterhalb der vorher geltenden Regelsätze gelegen. Im Gesetz wurde nun festgeschrieben, dass die Kinderregelsätze so lange nicht steigen dürfen, wie die Neuberechneten Regelsätze unterhalb der bisherigen Regelsätze liegen. Dementsprechend blieben die bisherigen Kinderregelsätze 2011 eingefroren und es kam erst ab 2012 zu Anpassungen. Tatsächlich weist die EVS aber deutlich auf eine Unterdeckung der Bedarfe von Kindern und Jugendlichen in unteren Einkommensbereichen hin. Eine Gegensteuerung müsste über eine Möglichkeit zur Anerkennung der tatsächlichen Bedarfe und der Anpassung der gegenwärtig verbindlichen Beträge erfolgen. Hierfür gibt es allerdings keinen Anhaltspunkt.

2. SGB XII

Das SGB XII dient dem SGB II als Referenzsystem und enthält damit auch maßgebliche Bestimmungen darüber wie die problematischen Bestimmungen des RBEG in das Leistungsrecht des SGB eingegliedert werden. Dabei bleibt § 28 SGB XII als sedes materiae erhalten und bleibt als solche auch Anknüpfungspunkt für die parallelen Regelungen des SGB II: § 28 Abs. 3 SGB XII verweist auf die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe als ausschlaggebende Datengrundlage, deren jeweilige Neuauflagen den Anlass zu einer Anpassung der Regelsätze geben.

Auch wenn das SGB die Frage der Regelsatzermittlung in das RBEG „ausgelagert“ hat und auf deren Ergebnisse verweist, greift es gleichwohl unnötig die problematischen Grundentscheidungen des RBEG (insbesondere die unzureichende „Bereinigung“ der Referenzgruppen aus § 3 RBEG) auf und macht sich damit die Einbeziehung von verdeckt Armen und Aufstockenden zu eigen.

Problematisch sind auch die Regelungen zur Fortschreibung der Regelbedarfe. Indem sich der verwendete Index zu 70 % an der Preisentwicklung aller regelsatzrelevanten Güter und zu 30 % an der Entwicklung

der Nettolöhne orientiert, geraten die Regelsätze in Abhängigkeit von der Lohnentwicklung und deren Dynamik. Damit entfällt dann allerdings die Ausrichtung der Regelleistung an den Lebenshaltungskosten, die über die Möglichkeit entscheiden, die unerlässlichen Bedarfe der Leistungsberechtigten zu decken.

Die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen erfolgte nicht wie im Referentenentwurf ursprünglich vorgesehen zum 1. Juli, sondern zum 1. Januar jeden Jahres. Diese Änderung hat zur Folge, dass nicht bereits ein halbes Jahr nach Inkrafttreten der Änderungen an SGB II und XII entsprechend der Preis- und Lohnentwicklung eine erste Anpassung der Regelleistung umgesetzt wurde, sondern erst im Januar des Folgejahres. Durch diese Verschiebung der Anpassung um ein halbes Jahr nach hinten fehlte bei Inkrafttreten des Gesetzes ein halbe Regelsatzanpassung. Diese hätte an und für sich abhängig vom Zeitpunkt der EVS-Erhebung aus angesetzt werden müssen, nicht aber von Verzögerungen, die sich im Gesetzgebungsverfahren ergeben hatten.

Berlin, den 5. September

Maria Loheide,
Vorstand Sozialpolitik