

Berlin, 20. August 2013

Stellungnahme der Diakonie Deutschland gemäß § 27a BVerfGG

in den Verfahren 1 BvG 10/12 und 1 BvG 12/12 bezüglich der Regelbedarfsermittlung in der Grundsicherung

Zusammenfassung

Die Diakonie bestätigt die vom SG Berlin in seinen Vorlagebeschlüssen vom 25. April 2012 (S 55 AS 9238/12 und S 55 AS 29349/11) dargelegten Bedenken und teilt dessen Ansicht, dass

- §§ 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)

den vom Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 9. Februar 2010 formulierten Anforderungen (1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09) an die Ausgestaltung und Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht genügen und deshalb verfassungswidrig sind. Unsere Einschätzung stützen wir zusammengefasst auf die folgenden Erwägungen:

Die Ermittlung im Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) folgt methodisch dem sog. Statistikmodell, das das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich gebilligt hat. Allerdings setzt das Gesetz die Erkenntnisse aus der zugrunde gelegten Einkommens- und Verbrauchs-Stichprobe 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 für Kleidung bei Bewerbungsgesprächen oder Babysitterkosten in Notsituationen gibt es keinen sachlichen Grund; vielmehr ist anzunehmen, dass die Regelsätze politisch gesetzt worden sind

- 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 müsste ein transparent, sach- und realitätsgerecht ermittelter Regelsatz für Alleinstehende, von dem nach den geltenden Regelungen weiterhin auch die Regelsätze für Alleinerziehende und für zusammenlebende Partner und Eheleute abgeleitet werden, deutlich über 400 Euro liegen.

Die Inhalte dieser Stellungnahme entsprechen den mit den Stellungnahmen zur Neufassung der SGB II, XII und des Regelbedarfsermittlungsgesetzes 2010 und 2011 von der Diakonie gegenüber der Bundesregierung und dem Bundestag dargestellten Analysen und Positionen.

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 formuliert wurde.¹

In diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht eine transparente, sach- und realitätsgerechte Ermittlung der Regelsätze in der Grundsicherung und der Sozialhilfe ohne willkürliche Abschläge gefordert.² 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“³ 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“⁴ 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 Asylbewerberleistungsgesetz⁵ müssen die bisher nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylBLG) erfassten Personenkreis 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.

¹ Diakonie-Text 9.2010: Erwartungen der Diakonie an die Reform der Grundsicherung; <http://www.diakonie.de/media/Texte-2010-09-Grundsicherung.pdf>

² Siehe Leitsatz Nr. 3 des Urteils vom 9. Februar 2010 sowie Rn 139

³ BVerfG Urteil vom 9. Februar Rn. 138

⁴ BVerfG Urteil vom 9. Februar Rn. 138

⁵ 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 zu 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 Diakonie-Stellungnahmen 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;
- abschließend am 25. Februar 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 vorlegenden Kammer des Sozialgerichts Berlin 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 (dem RBEG) 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 (EVS) 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 (RBEG)

Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte rechnerische Festlegung der Regelsätze folgt 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 anerkannt⁶. 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 zugrundegelegten Haushaltskonstellationen (Alleinstehende sowie Haushalte mit einem Kind) die jeweils regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben (§§ 5 f.). Die

⁶ BVerfG Urteil vom 9.2.2010 Rn. 162

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.

Im Rahmen dieser Vorgehensweise ist es insbesondere auf den ersten beiden Stufen zu entscheidenden Abweichungen von der zugrundegelegten statistischen Datengrundlage gekommen. Insbesondere lassen sich weder die Bildung der Referenzhaushalte noch die regelsatzrelevanten Verbrauchsausgaben auf das zugrundegelegte Statistikmodell zurückführen. Vielmehr weicht das RBEG entgegen der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes⁷ 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 bleiben damit Haushaltsformen unberücksichtigt, für die ihrerseits ein eigener Regelsatz vorgesehen ist wie Haushalte mit zwei Erwachsenen ohne Kinder und Haushalte mehr als zwei Erwachsenen. Für diese Konstellationen fehlen eigenständige Erhebungen. Vielmehr schreibt das Gesetz im Ergebnis die insoweit seit 2004 geltende Regelung fort.

Rechnerisch entspricht die nunmehr getroffene Regelung dem zuvor gesetzten und vom Verfassungsgericht als willkürliche Setzung gerügten Betrag⁸. Der Partnern zustehende Gesamtbetrag von 692 € 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. 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 Zwei-personenhaushalt 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 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (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 bestä-

⁷ BVerfG Urteil vom 9.2.2010 Rn. 173

⁸ BVerfG Urteil vom 9.2.2010 Rn. 170 f.

tigt⁹. 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.

Bedenklich erscheint auch die „Festlegung“ der Regelsätze für Kinder. Diese stellte das RBGE bei Inkrafttreten als der Höhe nach unveränderte Pauschalbeträge dar. Auch die separate Anerkennung von bestimmten besonderen Bildungs- und Teilhabebedarfen in § 28 SGB II führt nur vordergründig zu einer Entlastung und Aufwertung der Regelsätze. Die besondere Anerkennung bestimmter Bedarfe und separate Finanzierung von Einzelleistungen verschafft den Leistungsberechtigten und ihren Eltern gerade keinen größeren finanziellen Spielraum, denn der Entlastung stehen fragwürdige Kostensätze für die Regelsatzermittlung gegenüber, die den tatsächlichen Bedarfen von Kindern in keiner Weise gerecht werden. Tatsächlich bleibt es mithin bei dem Befund des Bundesverfassungsgerichtes von 2010: Die anerkannten Bedarfe gehen an den besonderen kinder- und altersspezifischen Bedarfen vorbei. In keiner Weise lässt das RBEG erkennen, dass es den kindlichen Entwicklungsphasen und den Erfordernissen für die Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes Rechnung trägt. Nach wie vor trifft die Einschätzung zu, dass „der Gesetzgeber jegliche Ermittlungen hierzu unterlassen“ hat¹⁰.

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 hingewiesen¹¹, 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 nur unvollständig vor. Sowohl die Einbeziehung von Personen, die ein geringes Einkommen mit Grundsicherungsleistungen aufstocken sowie von verdeckt Armen, die ihre bestehenden Leistungsansprüche nicht geltend machen als auch 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.

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 belegen zu können. Allein die letztlich finanzpolitische Vorgabe, in bestimmten Konstellationen den Regelsatz zu mindern, ist für das Berechnungsergebnis maßgeblich¹².

⁹ 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.

¹⁰ BVerfG Urt. vom 9.2.2010 Rn. 191

¹¹ BVerfG Urtl. V. 9.2.2010 Rn. 168

¹² Drs. 17/3404 S. 89

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. Auch unter dem Aspekt der Gleichbehandlung ist damit die sachliche Ungleichbehandlung und der Verzicht auf einheitliche Kriterien für den Zuschnitt der Referenzgruppen 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 Gründe¹³. 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 erheblich¹⁴.

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 Einpersonen- und Familienhaushalten in §§ 5 und 6. Im Rahmen von § 6 finden dabei besondere familien-spezifische Ausgaben nur Berücksichtigung, wenn sie dem Kind zuzurechnen sind.

Das Sozialgericht Berlin hat zu Recht auf offenkundige Wertungs- und Begründungsausfälle bei der Festlegung der regelbedarfsrelevanten Verbrauchskosten hingewiesen. 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:

Im Gesetzestext wurden knapp 20 Euro für Alkohol oder Tabak heraus gerechnet. Weitere Abschlüsse 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 Ausgabebereiche 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.

Keine Berücksichtigung fanden bei den Kinderregelsätzen die besonderen Hinweise des Bundesverfassungsgerichtes auf die Bedeutung kinderspezifischer Bildungs-Bedarfe¹⁵. Hier ist der Gesetzgeber entsprechend der Gesetzesbegründung davon ausgegangen, dass diese nunmehr vollumfänglich durch Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket nach § 28 f SGB II sowie § 34 SGB XII gewährleistet seien. Auf der anderen Seite liegt den Pauschalen von 100 € für schulische Bedarfe sowie von 10 € für kulturelle, sportliche und künstlerische Aktivitäten, die das Bildungs- und Teilhabepaket vorsieht, keine eigene Bedarfsermittlung, kein statistischer Beleg und keine nachvollziehbare wertende Herleitung zugrunde. Die Beträge sind einfach gesetzt, dienen dann aber als Begründung dafür, die Regelsätze für Kinder um ent-

¹³ BVerfG Urteil vom 9.2.2010 Rn. 170

¹⁴ Siehe dazu die Aufstellungen am Ende dieser Stellungnahme

¹⁵ BVerfG Urteil vom 9.2.2010 Rn. 191 ff.

sprechende mit der EVS ermittelte Bedarfspositionen abzusenken. Insofern wird die Ermittlung der Regelsätze für Kinder und Jugendliche schon an dieser Stelle eklatant verletzt und genügt nicht dem vom Bundesverfassungsgericht mit dem Urteil vom 9. Februar 2010 aufgestellten Maßstäben, transparent-, sach- und realitätsgerecht sowie ohne willkürliche Abschlüsse zu erfolgen.

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 Kindernahrung (FKE) berechneten Kosten für eine gesunde Ernährung zurück.¹⁶

Bei allen vorgenommenen Abschlüssen 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 Gesetztext und Begründung jedoch in Gänze schuldig.

Ebenfalls 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 €. 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 € in der Stunde arbeiteten.¹⁷ Nach den Erhebungen der OECD¹⁸ 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. 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). Eine ebenfalls unzureichende und letztlich nur für Kinder korrigierte Verbrauchskostenart sind die 1,39 Euro im Monat für Bildung. Es ist davon auszugehen, dass die EVS hier und in anderen Ausgabenpositionen bereits einen erheblichen Mangel abbildet.

¹⁶ Mathilde Kerstin / Ute Alexy: Dortmunder Forschungsinstitut für Kinderernährung (FKE): Ermittlung und Bewertung der Kosten einer gesunden Ernährung für Kinder und Jugendliche, Dezember 2010.

¹⁷ Schülerinnen und Schüler, Studierende, Rentnerinnen und Rentner heraus gerechnet, beträgt dieser Anteil gar leicht erhöht 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

¹⁸ 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

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. Für sie entfällt mit den jeweils abgezogenen Beträgen die Möglichkeit, diese Beträge für andere Zwecke wie z.B. gesunde Ernährung, Kinderschuhe, warme Kleidung oder Medikamente zu nutzen. 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.

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 sinnvoll, 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.

Der geforderte Bericht wurde zwar zum 1. Juli 2013 vorgelegt¹⁹. Er weicht jedoch stark von den zugrundeliegenden Gutachten des Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung²⁰ sowie der Ruhr-Universität Bochum ab²¹. 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“ seien²². 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 sei²³.

¹⁹ 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;

²⁰ 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

²¹ 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

²² Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (s. FN 13) S. 64

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

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 bezeichnet²⁴. Selbst wenn das Gericht dem Gesetzgeber bei der Verwirklichung dieser Teilhabeaspekte ein weiteres Gestaltungsermessen als bei der physischen Absicherung zubilligt²⁵, unterstreicht das Abstellen auf ein „gesamtes Existenzminimum“, dass diese Aspekte der Grundrechtsgarantie nicht völlig leerlaufen dürfen. In der Gesamtschau entsteht allerdings der Eindruck, dass zwischen den Spalten der §§ 5 und 6 genau dies geschehen ist und die Regelsätze nach dem RBEG eine Grundrechtsverwirklichung nicht mehr ermöglichen - womit die Regelung verfassungswidrig ist.

Die Diakonie bewertet im Folgenden die in der Gesetzesbegründung dargestellten Ausgabenpositionen bei Alleinstehenden exemplarisch bezüglich entsprechender Leerstellen. Diese Auswertung macht deutlich, wie nachhaltig das Setzen von bestimmten, vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Normalität nicht immer nachvollziehbaren Annahmen die Berechnung des Regelsatzes beeinflusst und einzelne Bedarfe konstruiert bzw. in ihrer Bedeutung mindert. Insofern stimmt die Diakonie der Kritik des vorliegenden Sozialgerichtes zu, dass die den Auswertungen zugrundegelegten 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 enthält.

Zur Abteilung 01/ Erwachsene: Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke

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.

²⁴ BVerfG Urt. v. 9.2.2010 Rn. 135 mit Verweisen auf BVerfGE 80, 367, 374; 109, 279, 319 und BVerwGE 87, 212, 214

²⁵ BVerfG Urt. v. 9.2.2010 Rn. 152

**Zur Abteilung 03 / Erwachsene:
Bekleidung und Schuhe**

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.

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

Die Gesetzesbegründung geht für die unteren 15 % der Einkommen von einer Summe regelsatzrelevanter Ausgaben von 30,24 Euro aus. 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 aufzustocken.

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.

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

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 als Beihilfen zu erstatten. Haushalte im Grundsicherungsbezug können sich energieeffiziente Geräte kaum leisten. Eine staatliche Unterstützung von energieeinsparenden Maß-

nahmen würde zu einer deutlichen Senkung der laufenden Energiekosten führen. So sollte die Anschaffung energiesparender Geräte bei Erstanschaffung oder Ersatz defekter Geräte als einmalige Leistung für Grundsicherungsberechtigte besonders gefördert werden. Dies würde in der Grundsicherung nachhaltig im Hinblick auf geringe Energiekosten wirken.

Zur Abteilung 06 / Erwachsene: Gesundheitspflege

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 nicht angemessen, 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. Hierbei fehlen jedoch sämtliche zusätzliche Bedarfe aufgrund spezifischer Krankheitssituationen. Hier sind regelmäßig die Fallzahlen 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 gewährt werden.

Zur Abteilung 07 / Erwachsene: Verkehr

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 € 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, fordert die Diakonie für diese Bedarfspositionen die Einführung von personenbezogenen Leistungen im Einzelfall.

**Zur Abteilung 08 / Erwachsene:
Nachrichtenübermittlung**

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.

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

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 sinnstiftende 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.

**Zur Abteilung 10 / Erwachsene:
Bildung**

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.

**Zur Abteilung 11 / Erwachsene:
Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen**

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 benötigen²⁶. 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.

**Zur Abteilung 12 / Erwachsene:
Andere Waren und Dienstleistungen**

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 Ausgabeposition 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.

²⁶ Die kann entweder bei einem Beschäftigungsumfang von mehr als 20 Wochenstunden oder bei einer ganztägigen Beschäftigung der Fall sein.

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 (€)	RS auf Basis untere 15 % ohne genannte Abzüge	RS auf Basis untere 20 % mit Abzügen	RS auf Basis unter 20 % ohne genannte Abzüge ²⁷
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 Ansatz für die Fortschreibung wurde vom Gesetzgeber bei Inkrafttreten im Jahr 2011 ein Regelsatz in Höhe von 364 € festgelegt. Im Vergleich dazu hätte eine korrigierte Berechnungsgrundlage die folgenden Varianten ergeben:

²⁷ 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 € 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

	RS auf Basis untere 15 % der Einkommen mit Abzügen (€)	RS auf Basis untere 15 % ohne genannte Abzüge	RS auf Basis untere 20 % mit Abzügen	RS auf Basis unter 20 % ohne genannte Abzüge ²⁸
Summe / Regelsatz-Variante in €	361,90	416,76	373,74	434,42
Fortgeschriebener Regelsatz gerundet in €	364	419	376	437

Die Diakonie hält die vom Gesetzgeber als Regelbedarf anerkannten Verbrauchsausgaben für unzureichend, um das verfassungsrechtlich begründete Grundrecht auf Sicherstellung des Existenzminimum zu verwirklichen. In allen genannten Verbrauchskosten-Kategorien weicht der Gesetzgeber ohne stichhaltigen Grund von seinem Referenzsystem ab; zusammen mit dem methodisch ebenso fragwürdigen Zuschnitt der Referenzgruppe entstehen damit zulasten der leistungsberechtigten 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. Ohne dieses Ansparpotential sind die Betroffenen in viel höherem Maß als notwendig auf Darlehensfinanzierungen angewiesen; die damit einhergehenden Rückzahlungsverpflichtungen verringern wiederum gemäß § 42a Abs. 2 SGB II die schon unzureichenden Lebensunterhaltsleistungen. Desweiteren 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 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 erwartetes 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%) entsprechend der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vorgesehen. Dieser Index bildet die Entwicklung der tatsächlichen Lebenshaltungskosten der Leistungsberechtigten in der Grundsicherung nicht ab.

²⁸ 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 € 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-rlw.de/cms/media//pdf/aktuelles/dossier/hartz4/Langfassung-IreneBecker-Projektbericht_zu_Regelsatzberechnung.pdf

1.7 Zur Berechnung des Kinderregelsatzes und zu Daten von Familienhaushalten:

Die dargestellten Varianten der Regelsatzberechnung haben auch Einfluss auf 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 Berechnung der Kinder-Regelsätze der Fakt, dass Haushalte mit mehr als zwei Kindern entsprechend den Statistiken nach EU-SILC und Mikrozensus selbst ein überdurchschnittliches Armutsrisiko haben.

Deutlich negative Effekte bei der erfolgten Berechnung der Kinderregelsätze haben die ungenügenden Regelungen zur Vermeidung von Zirkelschlüssen. Durch die Einbeziehung jeglichen noch so geringen Zuverdienstes auch eines Partners gehören der Referenzgruppe zwangsläufig überdurchschnittlich viele Bedarfsgemeinschaften an, die gleichwohl und nur mit Hilfe der Aufstockungsleistungen das Existenzminimum zur Verfügung haben. Weitere Elemente verzerren das Ergebnis der EVS verzerren. Viele Familien nehmen ihnen zustehende Leistungen nicht in Anspruch und leben deshalb unterhalb des Existenzminimums. Diese „verdeckt Armen“ fließen gleichwohl in die Erhebung der Vergleichsgruppe zur Regelbedarfsermittlung mit ein. Ebenfalls in die Referenzgruppe einbezogen sind Familien, die mit dem einen Kinderzuschlag eine Alternative zur Grundsicherung in Anspruch nehmen und deswegen als Leistungsbezieher heraus gerechnet werden müssten.

In den Erläuterungen zur Regelsatzberechnung bei Kindern erfolgen neben den Abschlägen, die auch bei den Regelsätzen für Erwachsene zum Tragen kommen, weitere nicht nachvollziehbare Abschläge. So werden etwa in der Abteilung 10 Gebühren für Kinderbetreuung nicht berücksichtigt, da diese „in der Regel abhängig vom Haushaltseinkommen zu entrichten“ sind. Unberücksichtigt bleiben so aber sowohl eventuell anfallende Mindestbeiträge als auch einrichtungsspezifische Zusatzkosten z.B. für Kopien, Feste oder ähnliches. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden Kosten für Babysitter, die schon allein aufgrund von Zusatzjobs, Vorstellungsgesprächen oder etwa der Teilnahme an Selbsthilfeaktivitäten von Erwerbslosen anfallen können.

Den Maßnahmen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket entspricht in weiten Teilen eine Nicht-Berücksichtigung der entsprechenden Ausgaben bei der EVS-Auswertung. Da die Ermittlung der Kinderregelsätze bereits den genannten Schwächen unterliegt und die allgemein bei der Auswertung vorgenommenen Abschläge zu einer Unterdeckung der Bedarfe führen, erfolgt somit eine Verlagerung regelsatzrelevanter Leistungen in das Bildungs- und Teilhabepaket.

So werden in Abteilung 12 Beiträge für Vereine als nicht regelsatzrelevant bewertet, da diese im Rahmen des Teilhabepaketes gem. § 28 Abs. 7 SGB II gefördert werden. Dieser Verweis geht aber ins Leere: die dort vorgesehene Unterstützung beläuft sich auf einen Fixbetrag in Höhe von 10 Euro, der allenfalls dann ausreicht, wenn die Vereine bei den monatlichen Beiträgen besondere Rabatte gewähren und sich auf die monatsweise Zahlung der Beiträge einlassen. Dieser Betrag deckt aber weder die Fahrtkosten zu diesen Aktivitäten ab noch die hinzukommenden Kosten für eine eventuell anfallende Ausrüstung (wie z. B. Sportschuhe, Ausleihe von Musikinstrumenten, Kopien von Notenmaterial). Die tatsächliche Teilhabe an entsprechenden Angeboten ist demnach auch mit den Leistungen durchaus nicht gesichert. Insofern ist es nicht sinnvoll, die entsprechenden Kosten bei der Regelbedarfsermittlung nicht zu berücksichtigen. Auch fehlt für die genannten 10 € eine eigene Bedarfsermittlung. Sie sind einfach gesetzt.

Wären die Bedarfe für Kinder ohne die kritisierten wenig plausiblen Abschläge auf Basis der EVS 2008 ermittelt worden, so ergäbe sich im Vergleich die folgende Differenz²⁹.

²⁹ 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 €, unter 13 bei 314,43 € und unter 17 bei 344,35 € gelegen.

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

	Kinder unter 6 Jahre	6 bis 13 Jahre	14 bis 17 Jahre
Fortgeschriebene Kinderregelsätze nach § 7 RBEG (€)	213	242	275
Bisherige Kinderregelsätze (€)	215	251	287
Fortgeschriebene Regelsätze für Kinder auf der Basis der unteren 20 % ohne unplausible Abzüge (€)	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 zueigen.

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.

Maria Loheide, Vorstand Sozialpolitik

20. August 2013