

Antrag

der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Markus Kurth, Brigitte Pothmer, Corinna Rüffer, Beate Müller-Gemmeke, Dr. Franziska Brantner, Özcan Mutlu, Kai Gehring, Luise Amtsberg, Dr. Julia Verlinden, Ekin Deligöz, Katja Dörner, Britta Haßelmann, Sven-Christian Kindler, Maria Klein-Schmeink, Lisa Paus, Elisabeth Scharfenberg, Ulle Schauws, Dr. Harald Terpe, und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Alle Menschen in Deutschland haben einen Anspruch auf ein Leben in Würde. Auch in Phasen mit einem geringem oder ohne Erwerbseinkommen muss Teilhabe an der Gesellschaft möglich sein. Das ist nur möglich mit einer verlässlichen und in der Höhe ausreichenden Grundsicherung.

In seinem Regelsatzurteil vom 2010 hat das Bundesverfassungsgericht gefordert, dass nicht mehr die Bundesregierung, sondern der Bundestag per Gesetz zuständig ist. Ein transparentes Vorgehen bei der Ermittlung der Regelsätze hat gerade in diesem existenziellen Bereich eine hohe Bedeutung. Deswegen sollte die Bundesregierung dem Bundestag ihre Erwägungen und Wertungen offen legen und zur Diskussion stellen, bevor der Regelsatz berechnet wird. Denn nur so kann vermieden werden, dass die Bundesregierung die Regelsätze im Nachhinein kleinrechnet.

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber spezifische Vorgaben für die Berechnung der Regelsätze gemacht. Demnach sind ein für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbares Vorgehen, sowie eine besondere Sorgfalt bei der Ermittlung der Regelbedarfe unerlässlich. Außerdem dürfen nur zuverlässige Methoden und aussagekräftige Zahlengrundlagen verwendet werden. Die Bundesregierung hat nun einen Gesetzesentwurf vorgelegt, in dem das Existenzminimum von Alleinstehenden und Familien auf eine zweifelhafte und höchst kritikwürdige Art und Weise ermittelt wurde.

So hat es die Bundesregierung versäumt, jegliche Zirkelschlüsse in der Berechnung der Regelsätze auszuschließen. Wie schon beim Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) 2011 wurden die Regelsätze nun ebenfalls auf der Grundlage der Ausgaben von Gruppen berechnet, die unter Umständen über noch weniger Geld verfügen als Personen, die Grundsicherungsleistungen beziehen, wie zum Beispiel verdeckt Arme. Auf diese Weise werden die Leistungsbeziehenden auch von der Wohlstandsentwicklung abgehängt. So sind die durchschnittlichen Einkommen der Vergleichsgruppen, auf deren Grundlage der Regelsatz berechnet wird,

seit der letzten Regelsatzberechnung real sogar gesunken (Stellungnahme des Paritätischen vom September 2016).

Weiterhin nimmt die Bundesregierung erhebliche nachträgliche Streichungen von Ausgaben vor, die für die soziale Teilhabe erforderlich sind, wie zum Beispiel Gaststättenbesuche oder Kosten für ein Mobiltelefon. Verschiedene Wohlfahrtsverbände kritisieren diese Herausstreichungen. Zum Beispiel stellt die Diakonie fest, dass dadurch und durch weitere Kürzungen der Regelsatz um mehr als 140 Euro verringert wird. Es ist stark anzuzweifeln, ob ein Herunterrechnen des Regelsatzes in diesem Ausmaß den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juli 2014 (1 BvL 10/12) entspricht, wonach der Gesetzgeber sicherzustellen hat, dass Bedarfe „im Wege internen Ausgleichs oder Ansparens auch tatsächlich gedeckt werden können“ (Rn. 147).

Dieses Kleinrechnen des Regelsatzes wirkt sich besonders stark auf Kinder und Jugendliche aus. So erachtet die Bundesregierung das Eisessengehen im Sommer für genauso überflüssig wie Malstifte für die Freizeit oder festliche Kleidung für Familienfeste. Soziale Teilhabe von Kindern wird durch diese Streichungen verhindert anstatt gestärkt. Zudem ist die Ermittlung der Kinderregelsätze methodisch problematisch und steht empirisch auf wackligen Füßen. So erfolgen einzelne Berechnungen auf der Grundlage der Angaben von nur 12 Haushalten (ebd.). Damit macht die Bundesregierung das Wohlergehen der davon betroffenen Kinder und Jugendlichen von statistischen Zufällen abhängig.

Schließlich hat es die Bundesregierung versäumt, eine Erstattung auf Antrag für größere Anschaffungen wie einer Waschmaschine einzuführen, die höheren Bedarfe für Kinder, die zwischen den Haushalten ihrer getrennten Eltern wechseln, endlich abzusichern, sowie die massive Schlechterstellung der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) bei den Leistungen zu beenden. Das Bildungs- und Teilhabepaket bleibt ebenfalls wie es ist: hoch bürokratisch und nicht bedarfsdeckend. Auch die von der Bundesregierung angestrebte Regelung für die Regelbedarfsstufen überzeugt nicht.

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung ist verfassungsrechtlich auf Kante genäht und verhindert eher soziale Teilhabe als sie zu ermöglichen. Nach Berechnungen der Diakonie hat die Referenzgruppe selbst nur ein Einkommen an der Armutsriskogrenze. Von deren Ausgaben wird nun noch ein Viertel durch nachträgliches Kleinrechnen abgezogen (ebd.). Es ist klar, dass das Ergebnis nicht zur sozialen Teilhabe ausreichen kann. Es muss aber das Ziel der Grundsicherung sein, das Existenzminimum verlässlich abzusichern.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, ihren Gesetzentwurf zurückzuziehen und stattdessen einen Gesetzentwurf vorzulegen, der das Existenzminimum verlässlich und in ausreichender Höhe absichert und die Teilhabe von allen tatsächlich sicherstellt und deshalb
 1. die Höhe der Regelsätze auf sachgerechte Weise und auf der Grundlage aussagekräftiger Zahlen ermittelt und
 - a. die Bedarfe unterschiedlicher Altersgruppen auf der Basis der unteren 20 Prozent der nach Einkommen geschichteten Haushalte ermittelt;
 - b. Zirkelschlüsse vermeidet, indem verdeckt Arme, AsylbLG-Leistungsberechtigte und Aufstockende mit einem Einkommen von bis zu 100 Euro aus der Vergleichsgruppe herausgenommen werden;

- c. die tatsächlichen Ausgaben der Vergleichshaushalte zum Maßstab nimmt und sicher stellt, dass durch nachträgliche Streichungen weder die Bedarfsdeckung auf dem Weg internen Ausgleichs, noch die soziale und kulturelle Teilhabe gefährdet wird und
 - d. die Kinderregelsätze auf verlässliche und sachgerechte Weise ermittelt;
 2. einen Teil der Bedarfe zielgenauer und verlässlicher durch Leistungen außerhalb des Regelsatzes abdeckt und dazu
 - a. eine ausreichende, zusammen mit der jährlichen Regelsatzanpassung angepasste und aus dem Regelsatz ausgelagerte Stromkostenpauschale einführt;
 - b. einen Umgangsmehrbedarf für die Bedarfe der Kinder, die zwischen den Haushalten ihrer getrennt lebenden Eltern wechseln, einführt und
 - c. einmalige Leistungen für die Anschaffung oder, wenn wirtschaftlich vertretbar, Reparatur von weißer Ware wie Waschmaschine und Kühlschrank, gewährt und dabei sicherstellt, dass bevorzugt besonders energieeffiziente Geräte angeschafft werden;
 3. das Bildungs- und Teilhabepaket, bei dem bürokratischer Aufwand und Ertrag für die Betroffenen in keinem Verhältnis zueinander stehen, abschafft und stattdessen
 - a. die Höhe der Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets den tatsächlichen Bedarfen entsprechend anhebt und diese Leistungen zum Teil durch einen bundeseinheitlich garantierten Anspruch auf kostenlose Sachleistungen durch eine verbesserte Infrastruktur wie Kindertagesstätten und Schulen und zum Teil über den Regelsatz gewährt. Und zudem
 - i. die Eigenbeteiligung beim Mittagessen abschafft und
 - ii. den Zugang für die Kinder durch geringere bürokratische Ansprüche, zum Beispiel durch einen Globalantrag, und bessere Beratung für die Eltern erleichtert und
 - b. die zwischen Bund und Länder am 14.10.2016 verabredete Grundgesetzöffnung so ausgestaltet, dass der Bund die Schulen so finanziell unterstützen kann, dass Sport- und Musikangebote im Ganztagsangebot genutzt werden können und individuelle Lernförderung in der Schule stattfindet. Zudem soll die Lernförderung rechtssicher nicht nur bei Versetzungsgefährdung sondern auch zum Erreichen von Bildungszielen gewährt werden;
 4. für mehr Gleichbehandlung zwischen den Angehörigen verschiedener Haushaltszusammensetzungen sorgt, indem
 - a. die Regelsätze für Erwachsene, die nicht in einer Paargemeinschaft mit anderen Erwachsenen zusammen leben, einheitlich gestaltet und die Regelbedarfsstufe 3 im Sozialgesetzbuch II und XII abschafft sowie

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- b. das Asylbewerberleistungsgesetz abschafft oder in einem ersten Schritt zumindest sicherstellt, dass
 - i. Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG, die nicht in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften leben, die gleichen Regelsätze erhalten wie die anderen Grundsicherungsbeziehenden und
 - ii. bei der Berechnung der Regelsätze im Fall der Unterbringung in Unterkünften nur Ausgaben herausgerechnet werden, wenn die Leistungen auch tatsächlich anderweitig erbracht werden.

Berlin, den 8. November 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Zu Nummer 1:

Das gewählte Verfahren der Regelsatzermittlung von Ein-Personen- und Familienhaushalten entspricht im Wesentlichen dem Vorgehen im Regelbedarfsermittlungsgesetz 2011 (RBEG 2011). So werden die Regelsätze von Alleinstehenden weiterhin auf Basis der untersten 15 Prozent statt der untersten 20 Prozent der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte ermittelt. Die Begründung dafür ist nach wie vor sehr fragwürdig. Das durchschnittliche Gesamteinkommen der Referenzgruppe läge zudem höher, wenn Zirkelschlüsse in der Berechnung der Regelsätze vermieden würden. Die Bundesregierung schließt jedoch nur Haushalte aus, die SGB II und SGB XII Leistungen beziehen und von diesen Haushalten wiederum nur diejenigen, die kein zusätzliches Erwerbseinkommen erzielen. Forschungsarbeiten zeigen, dass verdeckt Arme mit hinreichender Genauigkeit in den Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) identifiziert und entsprechend aus der Referenzgruppe herausgenommen werden können (Becker, 2015: Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau; Bruckmeier et al., 2013: Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung).

Zusätzlich wird die Höhe der Regelsätze durch nachträgliches Kleinrechnen verringert. Insbesondere im Bereich der sozialen Teilhabe wird der Rotstift angesetzt: der Konsum von Speiseeis, Ausgaben für das Handy, Blumen oder auch Malstifte für Kinder werden aus dem Regelsatz unter der Begründung herausgestrichen, dass sie als nicht existenzsichernd anzusehen seien. Diese nachträglichen Streichungen führen zu einer sehr weitgehenden Vermischung aus Statistik- und Warenkorbmodell Stattdessen sollte zukünftig grundsätzlich ein Statistikmodell verwendet und die Regelsätze auf Basis der tatsächlichen Ausgaben der zirkelschlussbereinigten Vergleichsgruppe zum Maßstab genommen werden. Die Rechenricks und Streichungen haben Folgen: Insgesamt wird Grundsicherungsbeziehenden nur eine Unterstützung zugestanden, die ca. 25 Prozent niedriger liegt als das, was die statistische Referenzgruppe ausgibt (Stellungnahme der Diakonie vom 15.9.2016, S. 1).

Die Berechnung der Kinderregelsätze ist ebenfalls noch immer methodisch fragwürdig (siehe dazu das Gutachten der Ruhr-Universität Bochum von Ott & Werding 2013) und beruht zudem auf einer wackligen Grundlage. So finden die Berechnungen je nach Altersgruppe nur auf der Basis von etwas mehr als 100 Haushalten statt. Der Mobilitätsbedarf für Paare mit einem 14 bis 17 jährigen Kind wird mit einer Sonderauswertung auf der Grundlage von sogar nur 12 Haushalten ermittelt. Diese geringen Haushaltszahlen führen zu einer erheblichen Stichprobenunsicherheit. Um die Regelsätze von Kindern und Jugendlichen auf eine verlässliche Grundlage zu stellen, muss ein grundlegender Wechsel in der Methode erfolgen. Wie dies aussehen könnte, wird zum Beispiel in dem

vom BMAS in Auftrag gegebenen Gutachten der Ruhr-Universität Bochum gezeigt. So könnte z.B. der zusätzliche Bedarf eines Paarhaushalts mit Kind im Vergleich zu einem Paarhaushalt ohne Kind ermittelt werden.

Zu Nummer 2:

Bereits in seinem Urteil vom 23. Juli 2014 hat das Bundesverfassungsgericht vorgegeben, dass der Gesetzgeber „zeitnah“ darauf reagieren muss, wenn sich eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Preisentwicklung und der Erstattung für einzelne Bedarfe ergibt. In dem Urteil wird explizit auf die Entwicklung der Preise für Haushaltsstrom verwiesen (Rn. 144). Damit es nicht zu Bedarfsunterdeckungen kommt, sind Vorkehrungen für den Fall unerlässlich, dass Stromkosten überproportional steigen oder stark schwanken (vergl. Stellungnahme der Caritas vom 28.10.2016).

Wir wollen auch die existenziellen Bedarfe der Kinder verlässlich absichern, die zwischen den Haushalten ihrer getrennt lebenden Eltern wechseln. Denn für jeden Haushalt, in dem die Kinder sich mehr als tageweise aufhalten, müssen zum Beispiel Betten und Schreibtische angeschafft werden und ein Schlafanzug bereit liegen (Vergl. BT-Drucksache 18/8077).

Langlebige Verbrauchsgüter wie weiße Ware sind nach dem Gesetzentwurf weiterhin Bestandteil des Regelbedarfs. Die Bundesregierung sieht einen monatlichen Betrag von 3,23 Euro für die Anschaffung einer Waschmaschine oder eines Kühlschranks vor. Diese Summe ist auch deswegen so niedrig bemessen, weil diese Ausgaben unregelmäßig anfallen und in der Folge statistisch nur unzureichend erfasst werden. Der monatliche Betrag von 3,23 Euro reicht auch bei langjährigem Ansparen kaum aus, um sich ein funktionstüchtiges, geschweige denn ein energieeffizientes, Gerät leisten zu können. Konsequenter wäre es, die weiße Ware aus dem Regelsatz herauszunehmen und auf Antrag als einmalige Leistung bei Bedarf zu gewähren. Dabei ist darauf zu achten, dass unter Einbeziehung von Energieberaterinnen und -beratern energieeffiziente Geräte gewählt werden. Gerade in einkommensärmeren Haushalten finden sich z.B. häufig noch alte, sehr ineffiziente Kühlgeräte, deren Austausch nicht nur eine Entlastung bei den Energiekosten bedeutet, sondern auch einen Beitrag zum Klimaschutz leisten kann.

Zu Nummer 3:

Der Bund steht heute in der Pflicht, Kindern im Grundsicherungsbezug oder aus Familien mit kleinen Einkommen benötigte Nachhilfe, ihre Teilnahme im Fußballverein oder das Erlernen eines Musikinstruments zu finanzieren. Er soll auch dazu beitragen, dass diese Kinder ein Mittagessen in der Schule, die Fahrt zur Schule und auch Stifte, Hefte und Geodreieck bezahlen können. Seit 2010 gibt es dafür das von Schwarz-Gelb aufgrund des Kooperationsverbots nur mühselig und untauglich gebaute Konstrukt des Bildungs- und Teilhabepaketes. Antragshürden, Unwissenheit, Sprachprobleme und Scham verhindern aber, dass die Kinder bekommen, was sie brauchen und ihnen zusteht. Derzeit profitiert nicht mal jedes zehnte von ihnen von der möglichen Lernförderung wie Nachhilfe. Deswegen müssen die Verpflichtungen des Bundes für das Wohl dieser Kinder anders umgesetzt werden.

Wir wollen, dass auch bei dieser Bundesaufgabe die bestehenden Hürden der Bildungs- und Teilhabechancen für Kinder beseitigt werden. Wir wollen die sozialpolitische Öffnung des Kooperationsverbots - denn Bildungsgerechtigkeit ist die große gemeinsame Aufgabe. Für uns gehört individuelle Lernförderung wie Nachhilfe an die Schulen. Darüber hinaus gehört für uns auch ein verbessertes Angebot für Musik und Sport, gegebenenfalls durch Kooperation mit Vereinen und Musikschulen, zur guten Ganztagschule. Wir wollen deswegen, dass der Bund die Schulen so finanziell unterstützen kann, dass diese Angebote Teil der Schulen werden und individuelle Lernförderung in der Schule stattfindet. Denn nur mit entsprechenden, für die Kinder aus Grundsicherungshaushalten kostenlosen, Angeboten an allen Schulen, muss der Bund nicht mehr zusätzlich diese Bedarfe absichern.

Zudem sind die pauschalierten Leistungen des BuT nicht bedarfsdeckend. Eine Studie der Diakonie Niedersachsen kommt zu dem Ergebnis, dass die tatsächlichen Ausgaben für das Schulbedarfspaket pro Jahr bei 156 Euro liegen, während derzeit nur 100 Euro gewährt werden (Schulbedarfskosten in Niedersachsen, 2016, Sozialwissenschaftliches Institut der EKD). Auch die Leistungen zur Teilhabe am soziokulturellen Leben in der Gemeinschaft sind mit maximal zehn Euro monatlich deutlich zu niedrig bemessen (Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe vom Mai 2016, Kurzfassung, S. 42).

Bei der Gewährung von BuT-Leistungen fällt zudem ein sehr hoher Verwaltungsaufwand an. Er beträgt 182,6 Millionen Euro pro Jahr (ebd., Langfassung, Seite 28). Hierbei bringt die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung

den höchsten Aufwand für alle Beteiligten mit sich. Entsprechend beläuft sich der Verwaltungsaufwand allein für den Zuschuss zum Mittagessen auf 80 Millionen Euro pro Jahr (ebd., Langfassung, Seite 28).

Darüber hinaus gibt es bei der Lernförderung, die in Ergänzung zu den schulischen Angeboten über das Bildungs- und Teilhabepaket gewährt wird, Probleme. Die diesbezügliche gesetzliche Regelung wird von den Bundesländern und auch den Sozialgerichten sehr unterschiedlich interpretiert. Oft wird sie restriktiv ausgelegt, so dass erst eine Versetzungsgefährdung in die nächste Stufe vorliegen muss, um einen Anspruch auf zusätzliche Lernförderung geltend machen zu können. Es bedarf daher einer gesetzlichen Klarstellung, dass ein Anspruch auf Lernförderung auch dann besteht, um z.B. einen Wechsel vom Mittleren Schulabschluss zur Hochschulreife zu ermöglichen oder um die Chancen auf dem Ausbildungsmarkt zu verbessern.

Zu Nummer 4:

Dass mit der Neuordnung der Regelbedarfsstufen nun auch allen in einer Wohngemeinschaft lebenden Personen ein Regelbedarf in der Höhe der Regelbedarfsstufe 1 zu gewähren ist, ist grundsätzlich zu begrüßen. Jedoch ist im Hinblick auf die identische sozialrechtliche Funktion von Leistungen nach dem SGB II und SGB XII nicht nachvollziehbar, warum im SGB II volljährige Kinder unter 25 Jahren, die im Haushalt ihrer Eltern oder eines Elternteils wohnen, in die Regelbedarfsstufe 3 eingruppiert werden und nicht – wie im SGB XII – ein Regelbedarf in der Höhe der Regelbedarfsstufe 1 anerkannt wird. Die Regelbedarfsstufe 3 soll sowohl im SGB II als auch im SGB XII abgeschafft werden. Außerdem muss durch Änderungen im RBEG sichergestellt werden, dass es durch die geplante Trennung von Fach- und existenzsichernden Leistungen im Bundesteilhabegesetz nicht zu Verschlechterungen für die Leistungsberechtigten kommt.

Außerdem müssen Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz endlich SGB II und SGB XII-Beziehenden gleichgestellt werden. Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 18. Juli 2012 klargestellt, dass die Menschenwürde migrationspolitisch nicht zu relativieren ist. Die Sonderregeln für Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wirken jedoch stigmatisierend und befördern Ausgrenzung. Im Gesetzesentwurf der Bundesregierung ist nun ein pauschale Leistungsabsenkung der existenzsichernden Bedarfe um 10 Prozent für die erwachsenen AsylBLG-Leistungsberechtigten vorgesehen, die in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften oder vergleichbaren Unterkünften untergebracht sind. Hier werden Einspareffekte im Zuge gemeinsamen Wirtschaftens mit Blick auf einzelne Ausgabenpositionen angenommen, die mit den Einspareffekten in Paarhaushalten vergleichbar sein sollen. Erwachsene Leistungsberechtigte in einer Sammelunterkunft bilden jedoch keine Einstandsgemeinschaft wie ein Paarhaushalt. Somit ist nicht sichergestellt, dass die angenommenen Einspareffekte z.B. durch gemeinsames Einkaufen von Lebensmitteln oder gemeinsamen Nutzung von Freizeitangeboten tatsächlich eintreten und im Ergebnis eine pauschale Leistungskürzung rechtfertigen würden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.