

Antrag

der Abgeordneten Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, Kerstin Andreae, Brigitte Pothmer, Beate Müller-Gemmeke, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Katja Dörner, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Ingrid Hönlinger, Memet Kilic, Monika Lazar, Josef Philip Winkler, Birgitt Bender, Ekin Deligöz, Priska Hinz (Herborn), Sven-Christian Kindler, Oliver Krischer, Dr. Tobias Lindner, Lisa Paus, Tabea Rößner, Elisabeth Scharfenberg, Dr. Harald Terpe, Daniela Wagner, Beate Walter-Rosenheimer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine sozio-kulturelle Existenzsicherung ohne Lücken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Jeder in Deutschland lebende Mensch hat einen Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Das Recht auf Sicherung der physischen Existenz sowie auf ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben ergibt sich aus Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz. Das Grundrecht auf Achtung der Würde jedes Einzelnen wird vom Gesetzgeber in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), der Sozialhilfe (SGB XII) sowie durch das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) konkretisiert. Die Mindestsicherung als unterstes soziales Netz wird durch die Solidargemeinschaft geleistet.

Allen Menschen muss gleichermaßen die Möglichkeit eröffnet werden, ihren Lebensunterhalt eigenverantwortlich zu erwirtschaften, um nicht auf existenzsichernde Leistungen angewiesen zu sein. Neben einer ausreichenden Zahl an Arbeitsplätzen gilt es hierfür die entsprechenden Anreize und Voraussetzungen zu schaffen. So müssen etwa Lohnhöhe, steuerliche und sozialversicherungspflichtige Belastung von Einkommen, finanzielle Leistungen für Kinder und Familien sowie Wohngeld derart zueinander wirken, dass sich Erwerbsarbeit auch finanziell lohnt.

Etwaige Forderungen, wonach Leistungen der Mindestsicherung deutlich unterhalb der Einkommen in den unteren Lohngruppen liegen müssen (so genanntes Lohnabstandsgebot), sind mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. So hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 festgestellt, dass das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums „dem Grunde nach unverfügbar“ ist und eingelöst werden muss (1 BvL 1/09).

Die Mindestsicherung in Deutschland weist heute allerdings einige Lücken auf. So wurden etwa die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie der Hilfe zum Lebensunterhalt von der schwarz-gelben Bundesregierung so weit herunter gerechnet, dass sie für eine echte sozio-kulturelle Teilhabe nicht ausreichen. Zudem können auf Grund der Einkommens- und Vermögensanrechnung im Rahmen der Bedarfsgemeinschaft rund 500.000 Menschen keinen Einzelanspruch auf Hilfe realisieren und bleiben auf den guten Willen der einkommensstärkeren Mitglieder ihrer Bedarfsgemeinschaft angewiesen. Seit dem Jahre 2007 ist es sogar möglich, existenzielle Leistungen unter bestimmten Vo-

raussetzungen komplett zu versagen. Arbeitsuchenden Unionsbürgerinnen und -bürgern sowie Asylsuchenden, Geduldeten und Bleibeberechtigten werden außerdem Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII gänzlich verwehrt.

Auch die nach wie vor hohe Komplexität des Leistungsrechts sowie die daraus folgende Fehleranfälligkeit und mangelnde Beratung im Verwaltungshandeln des SGB II-Bereiches erschweren die Umsetzung des Rechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum. Diese anhaltenden Zustände können auch einen Grund darstellen, warum Menschen ihren Anspruch auf Leistungen gar nicht erst geltend machen (sog. verdeckte Armut). Eine Existenzsicherung aber, die streitanfällig und mit hohen Zugangsvoraussetzungen behaftet ist, beschädigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Sozialstaat. Dieses Grundvertrauen aber, so auch der Deutsche Sozialrechtsverband, ist elementar für die staatliche Verwaltung. Inzwischen wird lieber einmal mehr als zu wenig Widerspruch gegen Bescheide eingelegt.

Seit Jahren andauernde Auseinandersetzungen stehen auch dem Ziel der Arbeitsmarktintegration entgegen. Denn wer etwa in ständiger Angst um seine Wohnung lebt, wer Stromschulden langfristig über den Regelsatz ausgleicht oder wer monatelang Rechtstreitigkeiten mit dem Jobcenter führt, kann sich nicht uneingeschränkt auf die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz konzentrieren.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, der das menschenwürdige Existenzminimum für jeden in Deutschland lebenden Menschen sicherstellt, Bürokratie vermeidet und verloren gegangenes Vertrauen in staatliches Handeln wiederherstellt. Hierfür gilt es:

1. Erwachsenenregelbedarf: a) die Regelbedarfe nach dem SGB II und SGB XII so auszugestalten, dass sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen und ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen sowie
b) die Regelbedarfsstufe 3 für behinderte Menschen über 25 Jahre in ihrer jetzigen Form abzuschaffen,
2. Kinderregelbedarf: a) die Kinderregelbedarfe nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts individuell und bedarfsdeckend zu berechnen sowie
b) die einzelnen Leistungen des so genannte Bildungs- und Teilhabepakets realitätsgerecht zu ermitteln und über eine Erhöhung des Regelbedarfs sowie über Investitionen in die Bildungs- und Teilhabeinfrastruktur abzugelten,
3. Bedarfsgemeinschaften: existenzielle Leistungen zu individualisieren und in Bedarfsgemeinschaften den Hilfebezug stärker vom Partnereinkommen zu entkoppeln; hierfür ist zu prüfen, welche konkreten Schritte auch unter finanziellen Gesichtspunkten eingeleitet werden können; Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft nicht für Pflichtverletzungen anderer Mitglieder in die Verantwortung zu nehmen sowie Unterhaltsansprüche im Sozialrecht analog zum Familienrecht zu gestalten,
4. Kosten der Unterkunft und Heizung: unangemessene Wohnkosten solange zu übernehmen, bis ein adäquater, alternativer Wohnraum zur Verfügung steht und die Frist von sechs Monaten durch eine flexiblere Lösung zu ersetzen,
5. Stromversorgung: ein Mindestmaß an energetischer Versorgung sicherzustellen, Stromsperrern gesetzlich einzuschränken, Haushalten beim Einsparen von Strom und Gas zu helfen sowie Stromsparen über die Einführung von Strom- bzw. Energiespartarifen zu belohnen,
6. Sanktionen: den Grundbedarf und die Kosten der Unterkunft und Heizung von Sanktionen auszunehmen, bei Kürzungen über 10 Prozent des Regelsatzes antragslos entsprechende Sachleistungen zu erbringen, sowie ein Sanktionsmoratorium zu erlassen, bis die Rechte der Arbeitsuchenden gestärkt wurden,

7. Vereinfachung des Leistungsrechts sowie Qualität von Beratung und Bescheiden: im Zuge der Sicherstellung des Existenzminimums Rechtsvereinfachungen im SGB II - etwa für die zügige und transparente Berechnung ergänzender Arbeitslosengeld II-Ansprüche - zu erarbeiten; die Qualität von Beratung und Bescheiden als auch die Arbeits- und Personalsituation bei den Grundsicherungsstellen zu verbessern und ergänzend die Möglichkeit zu schaffen, bei allen Trägern des SGB II unabhängige Ombudsstellen einzurichten und zu finanzieren,
8. Darlehen: für die Gewährung und Rückzahlung von Darlehen nicht grundsätzlich die Bedarfsgemeinschaft heranzuziehen, sondern die einzelnen Leistungsberechtigten; die Rückzahlungsmodalitäten wieder zu flexibilisieren sowie von einer Rückzahlung des Mietkautionsdarlehens während des Leistungsbezuges abzusehen,
9. Auszubildende und Studierende: die Lücken in der Deckung der Mehrbedarfe von Menschen mit Behinderungen sowie der Unterkunftskosten, die die derzeitigen Regelungen von SGB II und dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) bzw. dem SGB III bewirken, zu beseitigen,
10. Ausländische Staatsangehörige: a) das SGB II und XII europarechtskonform auszugestalten, um allen ernsthaft und nachweislich arbeitssuchenden Unionsbürgerinnen und -bürgern entsprechende Leistungen zu gewähren; den Vorbehalt zum Europäischen Fürsorgeabkommen betreffend Leistungen nach dem SGB II zurückzunehmen,
b) für Asylsuchende, Geduldete und Bleibeberechtigte SGB II- bzw. SGB XII-Leistungen vorzusehen und hierfür das Asylbewerberleistungsgesetz abzuschaffen.

Berlin, den 20. Februar 2013

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Zu Nummer 1 - Erwachsenenregelbedarf

a) Mit dem am 1. April 2011 in Kraft getretenen „Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch“ (Regelbedarfsermittlungsgesetz) wurden offensichtliche Defizite und seit langem bekannte und kritisierte Mängel nicht beseitigt - im Gegenteil (siehe 17/3435). Union und FDP haben an vielen Stellschrauben gedreht, um den Regelsatz künstlich herunter zu rechnen. So wurde etwa der Regelbedarf auch auf Basis der Ausgaben von Menschen berechnet, deren Einkommen unterhalb oder nahe am Existenzminimum liegen. Menschen in verdeckter Armut wurden nicht gesondert betrachtet. Für die Berechnung der Bedarfe von Alleinstehenden wurden zudem nicht mehr die Ausgaben der untersten, d.h. einkommenschwächsten, zwanzig Prozent genommen, sondern nur noch die untersten fünfzehn Prozent aller Einpersonenhaushalte. Zudem hat sich die Bundesregierung nicht am tatsächlichen Verbrauch dieser Haushalte orientiert, sondern ganze Verbrauchspositionen heraus gestrichen (z.B. Alkohol und Schnittblumen) oder viel zu niedrig angesetzt (z.B. Verkehr). In der Konsequenz wurde der vom Bundesverfassungsgericht geforderte „interne Ausgleich“ (Mehrausgaben in einem Bereich können durch weniger Ausgaben in anderen Bereichen ausgeglichen werden) zwischen den verschiedenen Positionen nahezu verunmöglicht.

Die 55. Kammer des Sozialgerichts Berlin kommt in einem Beschluss vom 25. April 2012 zu der Auffassung, dass die Leistungen des SGB II gegen das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums verstoßen (S 55 AS 9238/12). Die Kammer hat daher das Verfahren ausgesetzt und zur Klärung dieser Frage erneut dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt. Nach Einschätzung des Sozialgerichts liegen die Leistungen für einen Alleinstehenden um monatlich rund 36 Euro und für eine dreiköpfige Familie um monatlich rund 100 Euro unter dem menschenwürdigen Existenzminimum.

b) Mit Einführung der Regelbedarfsstufe 3 zum 1. Januar 2011 erhalten erwerbsunfähige Menschen mit Behinderungen, die über 25 Jahre alt sind und mit ihren Eltern zusammen leben, nur noch 80 Prozent des Regelsatzes. Hierbei handelt es sich um eine Schlechterstellung gegenüber der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts aus dem Jahr 2009, nachdem diesem Personenkreis der volle Regelsatz zusteht. Zum anderen trifft der pauschale Abschlag von 20 Prozent genau die Menschen, die an ihrer Einkommenssituation selber am wenigsten ändern können. Es ist durchaus plausibel, dass es durch gemeinschaftliche Nutzung etwa von Kühlschränken oder Waschmaschinen zu Einsparungen kommen kann und der Regelsatz entsprechend niedriger ausfällt. Solche Einspareffekte müssen aber statistisch belegt werden. Dieser Begründungspflicht kommt die Bundesregierung entgegen den ausdrücklichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht nach.

Zu Nummer 2 - Kinderregelbedarf

a) Bei der Berechnung des Kinderregelsatzes hat die Bundesregierung statistisch mangelhafte Daten verwendet und veraltete Methoden angewandt. Gegenüber den Gesamtausgaben der Referenzhaushalte wurden die Regelbedarfe der Kinder durch die schwarz-gelbe Bundesregierung um mindestens 20 Prozent gekürzt. Von einem Mindestmaß an sozialer und kultureller Teilhabe kann vor diesem Hintergrund keine Rede sein. Längst nicht alle Familien wissen, was ihnen an Leistungen zusteht. Um das System der Ehe- und Familienförderung gerechter und übersichtlicher zu machen, ist mittelfristig eine Kindergrundsicherung einzuführen.

b) Anstatt einen Großteil der Bildungs- und Teilhabeleistungen für Kinder bürokratiearm über einen pauschalen Kinderregelsatz abzugelten, entschied sich die schwarz-gelbe Bundesregierung für die Einführung des sog. Bildungs- und Teilhabepakets. Ein aufwändiges Antragsverfahren mit einer Fülle von Arbeitshilfen, Anträgen, Zusatzfragebögen, Nachweisen, Verträgen und Bescheiden führt in der Praxis zu einem enormen Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag. Auch wirft die Berechnung der einzelnen Leistungen Fragen auf (siehe im Detail 17/8149). Dies alles hat zur Folge, dass viele Kinder ihren verfassungsrechtlich garantierten Anspruch auf Bildung und Teilhabe nicht wahrnehmen können.

Zu Nummer 3 - Bedarfsgemeinschaften

Zwar besteht grundsätzlich ein Einzelanspruch auf existenzsichernde Leistungen für jedes Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft. Die Realisierung sowie die Höhe und der Inhalt dieses Anspruchs werden jedoch über die kollektive Einkommens- und Vermögensanrechnung innerhalb der Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft bestimmt. Ein Beispiel: Eine Familie, bestehend aus einem Ehemann, einer Ehefrau und einer 15jährigen Tochter, beantragt Leistungen nach dem SGB II. Der Ehemann verfügt über anrechenbares Einkommen in Höhe von 600 Euro (nach Abzug von Freibeträgen). Die Eltern beziehen für ihre Tochter Kindergeld in Höhe von 184 Euro. Die angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung betragen insgesamt 525 Euro. Nach der sog. Horizontalmethode erhält die Familie insgesamt 702 Euro, der Vater und die Mutter hiervon jeweils 276 Euro, das Kind 150 Euro.

Diese Regelung hat einerseits zur Folge, dass der erwerbstätige Vater hilfebedürftig mit allen Rechten und insbesondere Pflichten wird, obwohl er sein Existenzminimum selbst decken kann (fiktive Hilfebedürftigkeit). Reicht das Einkommen andererseits aus, um den Gesamtbedarf der Bedarfsgemeinschaft zu decken, erhalten individuell Hilfebedürftige keine Leistungen mehr (fiktive Nichthilfebedürftigkeit). Das Prinzip der Bedarfsgemeinschaften benachteiligt vor allem Frauen und zementiert ihre finanzielle Abhängigkeit. Unter den rund 500.000 Personen ohne realisierten Leistungsanspruch sind schätzungsweise über 300.000 Frauen. Sie erhalten weder Geldleistungen noch kommunale Eingliederungsleistungen nach dem SGB II. Die Einkommens- und Vermögensanrechnung geschieht zudem unabhängig davon, ob tatsächlich ein Leistungsfluss zwischen den Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft statt findet. Hilfebedürftige müssen also darauf hoffen, dass sie sowohl Leistungen in Höhe des ihnen zustehenden Regelbedarfes als auch ihren Anteil an den Kosten der Unterkunft zugewiesen bekommen. Die Existenz des bzw. der Hilfebedürftigen ist daher latent gefährdet. Dem Grundgedanken der Individualisierung von Rechtsansprüchen und Eigenständigkeit von Frauen und Männern stehen neben dem Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft auch abgeleitete Ansprüche oder negative Erwerbsanreize bei den Sozialversicherungen, bei den Minijobs und im Steuerrecht entgegen.

Die Einkommens- und Vermögensanrechnung in Bedarfsgemeinschaften geschieht ferner unabhängig davon, ob zivilrechtliche Ansprüche bestehen. So müssen etwa Partnerinnen oder Partner in einem gemeinsamen Haushalt auch für die Kinder aufkommen, wenn sie diesen nach dem Zivilrecht gar keinen Unterhalt schulden (sog. Stiefkinderproblematik). Bei Bedarfsgemeinschaften gibt es - anders als im Familienrecht - nicht einmal einen Selbstbehalt. Im SGB XII wird dagegen Einkommen zunächst der Person zugerechnet, die dieses erwirtschaftet. Erst überschießendes Einkommen wird auf die übrigen Mitglieder der im Haushalt Lebenden übertragen (Vertikalmethode). Die staatlichen Gesamtausgaben blieben in dieser Konstellation mit 702 Euro dieselben. Der erwerbstätige Vater hätte keine Verpflichtungen mehr gegenüber dem Jobcenter und wäre mithin unabhängig von SGB II-Leistungen, die Mutter erhielte 455 Euro, das Kind 247 Euro.

Zu Nummer 4 - Kosten der Unterkunft und Heizung

Wie kein anderer Bestandteil des Existenzminimums sind die Kosten für Unterkunft und Heizung Gegenstand behördlicher und richterlicher Auseinandersetzung. Jede sechste Klage wird aus diesem Grund eingereicht. Unzureichende Angemessenheitswerte, Aufforderungen zur Senkung der Mietkosten, eine nicht erfolgte Übernahme der Mietkaution oder eine nicht genehmigte Erstattung der Umzugskosten sind dabei nur einige Probleme, mit denen Leistungsberechtigte tagtäglich zu kämpfen haben. Auseinandersetzungen um den eigenen Wohn- und Sozialraum belasten die Leistungsberechtigten stark. Wer in ständiger Angst um seine Wohnung lebt, wer dauerhaft einen Teil seiner Wohnkosten aus dem Regelbedarf bestreiten muss oder monatelange Rechtstreitigkeiten mit dem Jobcenter führt, kann sich nicht uneingeschränkt auf die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz konzentrieren.

Eine öffentliche Anhörung im Arbeits- und Sozialausschuss des Deutschen Bundestages am 7. Mai 2012 zeigte, dass viele Probleme bereits im Vorfeld vermieden werden könnten, würden die Jobcenter besser beraten. Von den Sachverständigen wird vorgeschlagen, dass Haushalte nur dann zur Senkung der Wohnkosten aufgefordert werden können sollten, wenn vor Ort überhaupt preiswerterer Wohnraum vorhanden ist. Die geladenen Sachverständigen Gautzsch und Dr. Schifferdecker schlugen in diesem Zusammenhang außerdem vor, die gesetzlich festgeschriebene Höchstgrenze von sechs Monaten durch eine flexiblere Regelung zu ersetzen. Allein in Berlin zeige sich, dass etwa 250.000 ALG-II-Haushalten in der gesamten Stadt nur 627.000 entsprechende 1-2 Zimmerwohnungen gegenüber stehen. Von diesen Wohnungen werde ein großer Teil von nicht-hilfebedürftigen Personen bewohnt. Angemessener Wohnraums sei in der Realität nicht immer verfügbar.

Zu Nummer 5 - Stromversorgung

Ein Mindestmaß an Stromversorgung für Heizen, Kochen, Waschen, Duschen oder Beleuchtung ist nicht immer sicher gestellt. Steigende Strom- und Heizkosten bringen immer mehr Haushalte in Zahlungsschwierigkeiten. So steigt etwa der Preis für Strom seit dem Jahr 2009 deutlich stärker als die jährliche Fortschreibung des Regelsatzes. Im Jahr 2011 kam es somit zu einer monatlichen Unterdeckung für Einpersonenhaushalte von 4,78 Euro. Paarhaushalten mit drei Kindern fehlten monatlich 12,40 Euro für die Begleichung ihrer Stromrechnung. In der Folge müssen Leistungsbeziehende entweder auf andere Ausgaben verzichten, für die der Regelsatz eigentlich Mittel vorsieht, auf ihr Schonvermögen zurückgreifen oder Schulden aufnehmen. Als letzte Möglichkeit sieht das Gesetz die Gewährung eines Darlehens vor. Trotz dieser Möglichkeiten waren nach Schätzungen von Verbraucherschützern und Wohlfahrtsverbänden im vergangenen Jahr rund 200.000 Haushalte im Grundsicherungsbezug von Stromsperren aufgrund von Zahlungsrückständen betroffen. Zwar gibt es keine Untersuchungen darüber, ob Haushalte im Grundsicherungsbezug einen höheren Stromverbrauch als der Durchschnitt aufweisen. Sie verfügen aber in der Regel über stromintensivere Haushaltsgeräte.

Die bestehenden Tarifstrukturen für Strom und Gas geben Privathaushalten zudem wenig Anreize, Energie einzusparen. Hoher Energieverbrauch wird durch die Tarifgestaltung tendenziell belohnt. Vielverbraucher profitieren so auf Kosten von Energiesparerinnen und -sparern. Bisher fehlt es an einer ganzheitlichen Strategie, die für die Haushalte im Grundsicherungsbezug sowohl ein Mindestmaß an Stromversorgung sicherstellt und diese zugleich bei Sparen von Energie unterstützt. Hilfreich wären Tarife ohne Grundgebühr mit günstigen Grundkontingenten und

einem progressiven Tarifverlauf. Wenn Energieunternehmen verpflichtet werden, mindestens einen solchen Tarif anzubieten, bleibt die Einführung für sie kostenneutral umsetzbar.

Zu Nummer 6 - Sanktionen

Im Jahresdurchschnitt 2011 waren monatlich rund 150.000 Menschen von Sanktionen betroffen. Ihnen wurden die Leistungen um monatlich rund 116 Euro gekürzt. Der mit Abstand häufigste Grund für eine Pflichtverletzung waren Meldeversäumnisse beim Träger. Auch wenn sich das Bundesverfassungsgericht in seiner Regelsatzentscheidung vom 9. Februar 2010 nicht explizit zu Sanktionen geäußert hat, sind sich viele Expertinnen und Experten einig, dass zumindest die Kürzung des physischen Existenzminimums mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sei ((s. Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. Juni 2011, Ausschussdrucksache 17(11)538). Dies gelte insbesondere für die Kosten der Unterkunft und Heizung. Diese sollten anstelle einer Kürzung als Direktzahlung an den Vermieter erfolgen. Nach Ansicht von Prof. Dr. Uwe Berlit, Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht in Leipzig, verbiete es sich zudem, in Fällen pflicht- oder sozialwidrigen Verhaltens, „den Einzelnen ohne jede Alternative in einer Situation zu belassen, in der das physische Existenzminimum - und sei es durch Sachleistungen - aktuell nicht gewährleistet ist“ (s. Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Mai 2012, Ausschussdrucksache 17(11)893neu, S. 45). Vielmehr sollte der Leistungsträger verpflichtet werden, „bereits bei der Sanktion selbst sicherzustellen, dass dem Leistungsberechtigten auch bei wiederholter Pflichtverletzung das zum Lebensunterhalt Unerlässliche zur Verfügung steht und so eine Verletzung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum vermieden wird“. Sach- oder geldwerte Leistungen sollten nicht erst „auf Antrag“ erbracht werden. Der Deutsche Landkreistag empfindet es darüber hinaus als problematisch, „dass der Sozialleistungsträger bei Kürzungen bis 30 Prozent der Regelleistung keine Sachleistungen erbringen kann“ (ebenda, S. 18). Angesichts der hohen Quote an fehlerhaften Bescheiden sind Kürzungen des physischen Existenzminimums und das Fehlen eines Anspruchs auf Sachleistungen bei Kürzungen bis 30 besonders bedenklich. Fragwürdig ist zudem, dass von Sanktionen häufig Angehörige betroffen sind, die keine Pflichtverletzung begangen haben. Sanktionen sind auch vor dem Hintergrund der vielfältigen Formen von Kommunikationsstörungen zwischen Grundsicherungsstelle und Leistungsberechtigten sowie der hohen Erfolgsquoten im Rechtsschutz kritisch zu betrachten.

Zu Nummer 7 - Vereinfachung des Leistungsrechts sowie Qualität von Beratung und Bescheiden

Die seit Jahren hohe Zahl an Widersprüchen und Klagen im Bereich des SGB II stellt nicht nur die Sozialgerichtsbarkeit sowie die Haushalte der Justizministerien vor Herausforderungen. Sie ist vor allem für die Betroffenen eine große Belastung. Die hohe Erfolgsquote im gerichtlichen Rechtsschutz (2011: 36,1 Prozent bei Widersprüchen und 44,1 Prozent bei Klagen), die weit höher ist als in jedem anderen Bereich der öffentlichen Verwaltung, belegt die Unübersichtlichkeit des Leistungsrechts sowie die daraus folgende Fehleranfälligkeit des Verwaltungshandelns im SGB II-Bereich.

Auch deswegen ist das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Grundsicherungsstellen gering. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat inzwischen Verbesserungsbedarf eingeräumt und versucht die Informationen übersichtlicher und transparenter darzustellen. Zudem wurden die gemeinsamen Einrichtungen im Jahr 2010 angewiesen, ihren Kundinnen und Kunden bei Bedarf die Bescheide umfassend und nachvollziehbar zu erläutern. Auch die Vorschläge der BA für eine bürgerfreundliche Grundsicherung aus dem März 2012 zielen unter anderem auf eine Verringerung der Fehlerhaftigkeit der Entscheidungen. Diese Notwendigkeit wird auch von der Arbeits- und Sozialministerkonferenz gesehen, die im November 2012 die Einrichtung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vereinfachung des passiven Leistungsrechts - einschließlich des Verfahrensrechts - im SGB II beschlossen hat.

Für eine höhere Qualität von Beratung und Bescheiden muss jedoch auch die Arbeits- und Personalsituation bei den Jobcentern verbessert werden. So führt etwa der Deutsche Sozialrechtsverband „die häufig erschreckende Qualität der Fallbearbeitung“ vor allem „auf immer noch unzulänglich qualifiziertes Personal“ zurück. Auch die Landesarbeitsgemeinschaft der Jobcenter NRW kritisiert die auf Grund der Arbeitsbelastung sowie der Vielzahl der befristeten Stellen hohe Personalfuktuation. Neues Personal habe zudem vielfach keine fundierte Verwaltungsausbildung und müsse in der Regel ein

ganzes Jahr lang eingearbeitet werden. Auch durch die Vereinfachung und Entbürokratisierung des Regelwerks können hier erhebliche Ressourcen gehoben und die Arbeitszufriedenheit gesteigert werden. Ergänzend zur Verbesserung der Beratungs- und Bescheidqualität können unabhängige Ombudsstellen die Leistungsberechtigten stärken. Mit den Ombudsstellen stehen neutrale Anlaufstellen vor Ort zur Verfügung, die bei Konflikten vermitteln.

Zu Nummer 8 - Darlehen

Können die Stromrechnung, die Mietkaution oder die Rechnung vom Optiker nicht bezahlt bzw. Anschaffungen wie eine neue Waschmaschine oder ein Wintermantel nicht getätigt werden, haben Leistungsberechtigte unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf ein zinsloses Darlehen. Vor dem 1. April 2011 musste das Darlehen nur dann während des Bezuges von Grundsicherungsleistungen zurückgezahlt werden, wenn das Darlehen für die Übernahme von Miet- und Energieschulden oder bei unabweisbarem Bedarf für von der Regelleistung umfasste Bedarfe gebraucht wurde. Das gleiche galt für den Einsatz von Vermögen. Nur bei diesen Darlehensarten kam es zum Einsatz des Schonvermögens. Alle anderen Darlehen ließen das Schonvermögen unberührt und mussten erst bei Beendigung des Leistungsbezuges bzw. des Mietverhältnisses beglichen werden.

Mit dem Regelbedarfsermittlungsgesetz hat die schwarz-gelbe Koalition die Bedingungen verschärft. Seit dem 1. April 2011 müssen sämtliche Darlehen sofort aus dem Regelsatz zurückgezahlt werden. Es wird nunmehr bei allen Darlehen davon ausgegangen, dass nicht mehr die beantragende Einzelperson, sondern die gesamte Bedarfsgemeinschaft das Darlehen in Anspruch nimmt. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung. Beim Schulddarlehen etwa profitiert die Einzelperson, der Schuldner, von der Befreiung einer Verbindlichkeit. Auch erhält nur der einzelne Mieter einen Rückzahlungsanspruch auf eine Mietkaution. Für die Rückzahlung des Darlehens werden jedoch die Grundsicherungsleistungen aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft aufgerechnet. Für die Rückzahlung von Darlehen sind monatlich 10 Prozent des Regelbedarfs anzusetzen. Bei einer vierköpfigen Familie sind das monatlich rund 120 Euro, die der Familienkasse fehlen. Ferner ist zu problematisieren, dass dem Kautionsdarlehen im Gegensatz zum Darlehen zur Anschaffung von Gegenständen des täglichen Gebrauchs oder der Schuldentilgung ein gewisser, unmittelbarer Nutzen des Leistungsberechtigten fehlt.

Zu Nummer 9 - Auszubildende und Studierende

Bei einer dem Grunde nach durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) förderbaren Ausbildung besteht grundsätzlich kein Anspruch mehr nach dem SGB II. Hier unterscheidet das SGB II zu Ungunsten von Menschen mit Behinderungen: Während Mehrbedarfe bei Krankheit, Schwangerschaft oder Kindererziehung unabhängig von Erwerbsarbeit, Ausbildung oder Studium gezahlt werden, gilt dies ausdrücklich nicht für den Mehrbedarf bei Menschen mit Behinderungen, die Teilhabeleistungen im Rahmen des Arbeitslebens oder einer Ausbildung beziehen. Laut Gesetzesbegründung zum Regelbedarfsermittlungsgesetz ist dieser Mehrbedarf ausbildungsgeprägt und wird durch andere, besondere Teilhabeleistungen der Rehabilitationsträger gedeckt. Eben diese Träger gewähren jedoch keine Leistungen, die diesen Mehrbedarf zum Lebensunterhalt ausgleichen. Dadurch hat diese Regelung des SGB II negative Wirkungen für Menschen mit Behinderungen bis hin zum Abbruch von Ausbildung oder Studium. Die Ausbildung oder das Studium können sich einige Menschen mit Behinderungen nicht leisten, weil die Teilhabeleistungen nach § 33 SGB IX oder die Eingliederungshilfeleistungen eben nicht zum selben Zweck und in derselben Höhe gewährt werden wie der Mehrbedarf nach dem SGB II.

In die Leistungen der Ausbildungsförderung nach dem BAföG und der Berufsausbildungsbeihilfe nach dem SGB III sind die Unterkunftskosten nur pauschaliert und damit in den meisten Fällen nicht in bedarfsdeckender Höhe eingerechnet. Um den Studierenden und Auszubildenden dennoch ihre Existenz zu sichern, sieht das SGB II einen Wohnkostenzuschuss vor. Dieser gilt allerdings nur für solche Personen, die noch bei ihren Eltern wohnen. Studierende und Auszubildende, die ausbildungsbedingt eine eigene Unterkunft in Anspruch nehmen müssten, entscheiden sich auf Grund dieser Regelung oft gegen eine Ausbildung bzw. ein Studium. Diese Lücke betrifft zwar alle Studierenden und Auszubildenden gleichermaßen. Menschen mit Behinderungen sind davon aber besonders betroffen, weil sie behinderungsbedingt auf eine barrierefreie oder in direkter Nähe zur Hochschule liegende

Wohnung angewiesen sind, was in der Regel überdurchschnittliche Wohnkosten verursacht. Auch vor dem Hintergrund der UN-Behindertenrechtskonvention ist hier eine Lösung des beschriebenen Problems angezeigt.

Zu Nummer 10 - Ausländische Staatsangehörige

a) Unionsbürgerinnen und -bürger, die sich in einem anderen Mitgliedsstaat aufhalten, haben das Recht auf Gleichbehandlung bei den Leistungen der sozialen Sicherheit (Art. 3 Absatz 3 i.V.m. Art. 70 der EG-Verordnung 883/2004). Sowohl das SGB II als auch das SGB XII schließt allerdings Ausländerinnen und Ausländer, deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitsuche ergibt, und ihre Familienangehörigen von diesen Leistungen aus (siehe § 7 Absatz 1 Satz 2 SGB II und § 23 SGB XII). Dies gilt auch für Unionsbürgerinnen und -bürger. Die überwiegende Auffassung in der Literatur sieht hierin einen Verstoß gegen das Europarecht. Zwar nehmen einige (Landes-) Sozialgerichte eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung des § 7 Absatz 1 Satz 2 SGB II vor und bejahen einen entsprechenden SGB-II-Anspruch. Eine Mehrzahl der Sozialgerichte aber hält die Frage der sozialrechtlichen Stellung arbeitssuchender Unionsbürgerinnen und -bürger nach wie vor für ungeklärt. Sie gewähren daher nur abhängig von der konkreten Notlage „unabweisbare Leistungen“ als reduzierten Regelsatz nach dem SGB II oder SGB XII. Vor diesem Hintergrund ist auch die Einlegung des Vorbehalts gegen das Europäische Fürsorgeabkommen (EFA) durch die Bundesregierung zu sehen. Anstatt die hiesige Sozialgesetzgebung europarechtskonform auszugestalten, um allen ernsthaft und nachweislich arbeitssuchenden Unionsbürgerinnen und -bürgern entsprechende SGB II-Leistungen zukommen zu lassen, strich die Bundesregierung gleich allen Angehörigen EU- und EFA-Staaten den Leistungsanspruch (siehe im Detail 17/9036).

b) Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts steht das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zu (1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11). Die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetzes genügen mit Urteil vom 18. Juli 2012 sowohl in der Höhe, als auch in deren Berechnung nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. So ist nicht nur die Höhe der Geldleistungen nach § 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes evident unzureichend. Das Bundesverfassungsgericht stellt zudem fest, dass gegenüber dem SGB II und XII keine Mehrbedarfe anerkannt, Bedarfe bei Krankheit eingeschränkt und ausnahmslos in Form von Sachleistungen gedeckt werden, kein einheitlicher Anspruch auf Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket besteht sowie atypische Bedarfslagen in der Regel nicht gedeckt sind. Die Leistungshöhe ist dabei „weder nachvollziehbar berechnet worden noch ist eine realitätsgerechte, auf Bedarfe orientierte und insofern aktuell existenzsichernde Berechnung ersichtlich“. Migrationspolitischen Erwägungen hat das Gericht endgültig eine Abfuhr erteilt. Diese „können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische Existenzminimum rechtfertigen“. Maßgeblich für die Bestimmung des Existenzminimums könnten ferner nur die Gegebenheiten in Deutschland sein, nicht jedoch das Existenzniveau in anderen Ländern. Das Bundesverfassungsgericht hat eine entsprechende Zwischenlösung angeordnet. Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen brachte bereits in den Jahren 2008 und 2010 einen Gesetzentwurf zur Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes in den Deutschen Bundestag ein (16/10837 und 17/10837).