

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/2525 –**

Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 durch das Statistische Bundesamt und Planungen zur Bemessung der Regelsätze

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) als statistische Bemessungsgrundlage der Regelsätze im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II – Grundversicherung für Arbeitsuchende) und damit auch im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII – Sozialhilfe) als dessen Referenzsystem nicht in Frage gestellt. Allerdings hat es die vorgenommenen Auswertungen und Setzungen der einzelnen Verbrauchspositionen aus der EVS für die Bedarfsermittlung als intransparent, willkürlich und damit nicht verfassungskonform beurteilt.

Dabei ist das sogenannte Statistikmodell unter Verwendung der Daten der EVS als eine grundsätzlich vertretbare Methode zur realitätsnahen Bestimmung des Existenzminimums gewertet worden. Allerdings müsse dieses gewählte Verfahren dann auch konsequent angewendet werden: „Die wertende Entscheidung, welche Ausgaben zum Existenzminimum zählen, hat der Normgeber sachgerecht und vertretbar zu treffen. Kürzungen von Ausgabepositionen in den Abteilungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe bedürfen zu ihrer Rechtfertigung einer empirischen Grundlage. Der Gesetzgeber darf Ausgaben, welche die Referenzgruppe tätigt, nur dann als nicht relevant einstufen, wenn feststeht, dass sie anderweitig gedeckt werden oder zur Sicherung des Existenzminimums nicht notwendig sind.“ (BVerfG vom 9. Februar 2010, Rn. 171).

Auch die gewählte Referenzgruppe der untersten 20 Prozent der nach der Höhe der Nettoeinkommen geschichteten Haushalte sei eine geeignete Bezugsgröße für die Bemessung der Regelsätze. Zur Vermeidung von Zirkelschlüssen müsse aber das Problem der „verdeckten Armut“ berücksichtigt werden: „Der Gesetzgeber bleibt freilich entsprechend seiner Pflicht zur Fortentwicklung seines Bedarfsermittlungssystems verpflichtet, bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben darauf zu achten, dass Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch und dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschieden werden.“ (BVerfG vom 9. Februar 2010, Rn. 169).

Die zentrale Begründung, warum das Bundesverfassungsgericht die bisherige Regelsatzbemessung für verfassungswidrig erklärt hat, besteht aber in der Forderung nach einem transparenten Verfahren, so dass „für den Gesetzgeber die Obliegenheit [besteht], die zur Bestimmung des Existenzminimums im Gesetzgebungsverfahren eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte nachvollziehbar offenzulegen.“ (BVerfG vom 9. Februar 2010, Rn. 144).

Vor diesem Hintergrund sind die bisherigen Äußerungen aus den Reihen der Bundesregierung zur zukünftigen Regelsatzbemessung (so zum Beispiel die Bundesministerin für Arbeit und Soziales, Dr. Ursula von der Leyen, im Interview mit SPIEGEL ONLINE am 2. April 2010: „Wir müssen zunächst eine exakte Bestandsaufnahme erstellen, welche Sach-, Dienst- oder Geldleistungen für die Sicherstellung des Existenzminimums zu berücksichtigen sind. Dann benötigen wir vom Statistischen Bundesamt die neuesten Zahlen zu den Lebenshaltungskosten und dem Verbraucherverhalten verschiedener Einkommensgruppen. Die Datensätze und Auswertungen liegen trotz für diesen Zweck gebündelter Kräfte noch nicht vor. Erst auf dieser Grundlage können wir die Regelleistungen für die Kinder, also die Geldleistungen für das körperliche Existenzminimum, aber auch die Bedarfe für Bildung und soziale Teilhabe ganz korrekt berechnen“) sehr kritisch zu bewerten: Bereits mit dem Auftrag an das Statistische Bundesamt zur Auswertung der Rohdaten der EVS 2008 werden bestimmte Vorentscheidungen getroffen, die sich dann in der Höhe der Regelsätze niederschlagen. Auch hierüber ist Klarheit herzustellen, um eine umfassende Beteiligung zu erreichen. Es bleibt festzuhalten, dass durch den Gesetzgeber im Rahmen der Neubemessung der Regelsätze eine Vielzahl wertender Entscheidungen zu treffen ist; hierbei muss sichergestellt werden, dass durch die Vorgehensweise des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales keine Situation entsteht, wodurch die erforderlichen Daten nicht zur Verfügung stehen bzw. nicht rechtzeitig ermittelt werden können.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Das Bundesverfassungsgericht hat insbesondere kritisiert, dass die Berechnung der Regelleistung nicht transparent und nachvollziehbar gestaltet wurde. Aus diesem Grund müssen die Regelleistungen bzw. Regelsätze neu berechnet werden. Die Höhe der Leistungen wurde nicht beanstandet.

Die Bundesregierung wird den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts bei der Überprüfung der Höhe der Regelleistungen nach dem SGB II bzw. der Regelsätze nach dem SGB XII selbstverständlich nachkommen. Die geforderte Transparenz bei der Bemessung der Leistungen wird schon dadurch gewährleistet, dass diese Überprüfung künftig durch Gesetz zu erfolgen hat und nicht mehr in einer gesonderten Verordnung. Dies erfordert eine entsprechend umfangreiche und nachvollziehbare Begründung der einzelnen Regelungen im Gesetzgebungsverfahren.

Angesichts der Komplexität der zu erfüllenden Aufgaben in dem vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen sehr knapp bemessenen Zeitrahmen bis zum 31. Dezember 2010 ist es notwendig, zunächst die Vielzahl von konzeptionellen Überlegungen bei der Neubemessung der Leistungen für den öffentlichen Diskussionsprozess im Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorzustrukturieren und dabei gezielt Experten zu einzelnen Themen einzubinden.

Zum Verfahren der Auswertung der EVS 2008 durch das Statistische Bundesamt

1. Wie lautet der konkrete Auftrag, den das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales dem Statistischen Bundesamt zur Auswertung der Rohdaten der EVS 2008 erteilt hat?

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat mit dem Statistischen Bundesamt Verwaltungsvereinbarungen über die Berechnung von Verbrauchsausgaben verschiedener Referenzgruppen wie z. B. Alleinlebende und Paare mit einem Kind, letztere differenziert nach verschiedenen Altersgruppen der Kinder abgeschlossen. Die Berechnungen werden vom Statistischen Bundesamt sukzessive durchgeführt werden. Die Vereinbarungen beinhalten die Möglichkeit – je nach Erfordernis aufgrund neu gewonnener Erkenntnisse – die konkreten Anforderungen an die Auswertungen kurzfristig zu modifizieren.

2. In welcher Form hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Expertise von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Sozialverbänden und anderen Organisationen eingeholt, um den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes gerecht zu werden, ein transparentes und nachvollziehbares Verfahren zu wählen?

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat im Rahmen der Vorarbeiten für den Gesetzesentwurf zu verschiedenen Workshops unterschiedliche Experten eingeladen und mit ihrer Expertise beteiligt.

3. Wann erwartet die Bundesregierung die von ihr beim Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebene Auswertung der Daten der EVS 2008?

Die verschiedenen beim Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen Sonderauswertungen der EVS 2008 werden im Spätsommer vollständig vorliegen.

Zur Wahl der Referenzhaushalte in der EVS

4. Wie gedenkt die Bundesregierung die Forderung des Bundesverfassungsgerichtes zu erfüllen, wonach der Gesetzgeber „bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben darauf zu achten“ hat, „dass Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch und dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschlossen werden“ (BVerfG vom 9. Februar 2010, Rn. 169)?
5. Sollen nur Haushalte aus der Referenzgruppe herausgerechnet werden, die überwiegend Leistungen der Existenzsicherung nach dem SGB II und dem SGB XII erhalten, oder aber alle Haushalte, die im Untersuchungszeitraum entsprechende Leistungen erhalten haben, also insbesondere auch Personen, deren Erwerbseinkommen allein nicht ausreicht hat, um den notwendigen Bedarf zu sichern, so dass sie ergänzende Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten haben?
6. Über welche Methode will die Bundesregierung sicherstellen, dass weitere Zirkelschlüsse vermieden werden können, indem auch die Gruppe der verdeckt Armen, die ihre Ansprüche nicht geltend machen und die auf 5 Millionen Menschen geschätzt werden (Stellungnahme von Irene Becker zur Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, Ausschussdrucksache 17(11)141 vom 6. Mai 2010), verlässlich aus der Referenzgruppe ausgeschlossen werden, und ist hier beispielsweise an eine Einkommensgrenze, unterhalb derer Haushalte nicht berücksichtigt werden, gedacht?

Es ist unbestritten, dass sich der Bedarf von Hilfebedürftigen am Lebensstandard anderer Bürger mit eher niedrigen Einkommen orientieren soll. Gleichzeitig dürfen – soweit möglich – keine Haushalte in der Referenzgruppe enthalten sein, die lediglich über Einkommen in Höhe der zu berechnenden Leistungen nach dem SGB II und XII verfügen (Vermeidung von Zirkelschlüssen). Für den Umfang dieser sog. Referenzgruppe gibt es keine objektiv richtige Größenordnung. Die Zahl der in dieser Referenzgruppe enthaltenen Haushalte muss dabei so groß sein, dass sie valide statistische Ergebnisse garantiert.

Die Referenzgruppe wird diesen Vorgaben entsprechen, wobei bereits feststeht, dass zusätzlich zu den Sozialhilfeempfängern auch die Empfänger von Leistungen nach dem SGB II herausgerechnet werden, es sei denn sie verfügen über zusätzliches anrechnungsfreies Einkommen (sog. Aufstocker).

Im Übrigen haben die Einführung der Grundsicherung im Alter und die Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre einen Beitrag zur Reduzierung der sog. Dunkelziffer der Armut geleistet. Ehemalige Bezieher von Arbeitslosenhilfe, die trotz dieser Leistung unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums lagen, aber ergänzende Sozialhilfe nicht in Anspruch nahmen, haben von diesen gesetzlichen Neuregelungen profitiert. Wie bereits dargelegt, werden zukünftig auch die Empfänger von Leistungen nach dem SGB II aus der Referenzgruppe herausgerechnet. Ob danach noch in Einzelfällen verdeckte Armut vorliegt, könnte allerdings nur im konkreten Fall überprüft werden. Inwieweit statistische Daten hier eine seriöse Schätzung erlauben, ist grundsätzlich offen. Ausschlaggebend für die Ermittlung der Leistungshöhe ist letztlich nicht das Einkommen, sondern sind die regelsatzrelevanten Verbrauchsausgaben.

7. Wie kann sichergestellt werden, dass die im Jahreszyklus unterschiedlich häufig anfallenden Einkommen (Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld, Bonuszahlungen, Zinsen, Dividenden etc.) angemessen berücksichtigt werden, so dass es nicht zu statistischen Verzerrungen kommt, da gegenwärtig in der EVS die beteiligten Haushalte jeweils zu einem Viertel in den vier Quartalen des Jahres berücksichtigt werden?

Es kommt nicht zu statistischen Verzerrungen, weil die an der EVS beteiligten Haushalte gleichmäßig auf alle 4 Quartale verteilt wurden. Die Aufteilung auf die Quartale erfolgte innerhalb jeder Schicht, die aus den Merkmalen Bundesland, Haushaltstyp, soziale Stellung des Haupteinkommensbeziehers und Haushaltsnettoeinkommensklasse gebildet wurde. Der Haushalt selbst kann das Anschreibequartal nicht frei wählen, sondern dies wird ihm vorgegeben.

Mit dieser Aufteilung wird gewährleistet, dass saisonale Schwankungen bei Käufen und Dienstleistungen sowie unterschiedlich anfallende Einkommensarten realistisch abgebildet werden. Zusätzlich wurden bei der Hochrechnung der Stichprobe unterschiedlich hohe Antwortausfälle in den Quartalen berücksichtigt.

Zur Bewertung der Ergebnisse der EVS und der gesetzlichen Umsetzung

8. Wann und in welcher Form sollen diese Ergebnisse veröffentlicht werden, um die notwendige gesellschaftliche Debatte über die Bemessung der Regelsätze zu ermöglichen?
9. Ist beabsichtigt, an der Auswertung der Ergebnisse, und damit insbesondere an der Diskussion, welche Verbrauchspositionen in welcher Größenordnung zu berücksichtigen sind, auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Sozialverbände, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, weitere Organisationen sowie die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zu beteiligen, um die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Transparenz und Nachvollziehbarkeit sicherzustellen?

Die Neubestimmung der regelsatzrelevanten Verbrauchsausgaben, die für ein menschenwürdiges Existenzminimum erforderlich sind, muss entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts durch den Gesetzgeber erfolgen. In dem vorzulegenden Gesetzentwurf werden die Ergebnisse der Leistungsbemessung einschließlich der maßgeblichen Verbrauchspositionen veröffentlicht und begründet.

Eine Beteiligung von Verbänden und weiteren Organisationen wird im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens und auch bereits im Vorfeld erfolgen. Bereits im Vorfeld wurden und werden ebenso Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen sowie Praktikerinnen und Praktiker befragt bzw. konsultiert. Die erforderliche gesellschaftliche Debatte über die Höhe der Leistungen hat bereits eingesetzt und wird auch das Gesetzgebungsverfahren begleiten.

10. In welcher Form werden die Bundesländer bzw. die Konferenz der Obersten Landessozialbehörden an der Auswertung der Ergebnisse beteiligt?

Die Integration der Menschen in Arbeitsmarkt und Gesellschaft kann immer nur dezentral vor Ort erfolgen. Daher wurden die Sozialministerien der Länder und auch die Kultusministerien der Länder auf Fachebene bereits vor dem Gesetzgebungsverfahren bisher in zwei Besprechungen, die im Bundesministerium für Arbeit und Soziales stattgefunden haben, über den Stand von Vorarbeiten und Konzeption unterrichtet. Dieser Austausch wird kontinuierlich und zeitnah fortgesetzt.

11. Von welchem Zeitraum für das notwendige Gesetzgebungsverfahren geht die Bundesregierung aus, um bis zum 1. Januar 2011 verfassungskonforme Regelsätze zu erreichen?

Das Gesetzgebungsverfahren wird voraussichtlich den Zeitraum von Oktober bis Dezember 2010 umfassen.

Zur Höhe der Regelleistungen für Erwachsene

12. Sieht die Bundesregierung vor dem Hintergrund, dass das Bundesverfassungsgericht den Einsatz der Statistik- und Verbrauchsmethode nur unter der „Prämisse, dass auch das Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen der Bevölkerung zu erkennen gibt, welche Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind“ (BVerfG vom 9. Februar 2010, Rn. 166) für vertretbar hält, eine normative Nachjustierung vor, wonach z. B. bei den Kosten für die Gesundheit nicht auf die tatsächlichen Ausgaben des ärmsten Quintils abgestellt wird, weil nachweislich die Zuzahlungen bei Medikamenten und die Praxisgebühr dazu geführt haben, dass Geringverdienerinnen und Geringverdiener seltener zum Arzt gehen (dasselbe könnte gelten für die Kosten für Ernährung, wenn sich nachweisen lässt, dass der ärmste Bevölkerungsteil die Kosten für eine ausgewogene Ernährung nicht aufbringen kann)?

Es ist Kern des Statistikmodells, dass Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe als Basis der Regelsatzbemessung anerkannt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat das Statistikmodell und dessen Datengrundlage – die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe – bestätigt. Daraus folgt, dass sich die Höhe der Leistungen nach SGB II und SGB XII grundsätzlich aus den Verbrauchsausgaben einkommensschwacher Haushalte, wie sie über die Sonderauswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ermittelt werden, ergibt. Es ist mit diesem Modell grundsätzlich nicht vereinbar, bei einzelnen Verbrauchspositionen nicht die tatsächlich gemessenen Ausgaben zugrunde zu legen.

13. In welchem Umfang bewertet die Bundesregierung Aufwendungen für nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel und Brillen, die seit 2004 nur noch ausnahmsweise zulasten der gesetzlichen Krankenversicherung verordnet werden dürfen, dennoch aber medizinisch notwendige Leistungen darstellen, als regelsatzrelevant?

In welchem Umfang bewertet die Bundesregierung Aufwendungen für Kontrazeptiva als regelsatzrelevant?

Die politische Entscheidung, dass der Leistungskatalog des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V) auch für Leistungsberechtigte nach dem SGB II und dem SGB XII gilt, sofern sie gegen Gesundheitsrisiken in der gesetzlichen Krankenversicherung oder – im Falle des SGB XII – auch über die am Leistungskatalog des SGB V orientierten Hilfen der Gesundheit abgesichert sind, schließt Besserstellungen gegenüber anderen Versicherten in der gesetzlichen Krankenversicherung aus.

Die Bundesregierung wird bei der Neubemessung der Regelleistungen die Verbrauchsausgaben für Gesundheitspflege – soweit nicht durch vorgelagerte Rechtsansprüche gesichert – in erforderlichem Umfang berücksichtigen.

14. Wie soll die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Aktualität bei der Gewährleistung des Existenzminimums erreicht werden („Der Gesetzgeber hat daher Vorkehrungen zu treffen, auf Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen [...] zeitnah zu reagieren, um zu jeder Zeit die Erfüllung des aktuellen Bedarfs sicherzustellen“, BVerfG vom 9. Februar 2010, Rn. 140), wenn durch politische Beschlüsse (z. B. durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer), Satzungsentscheidungen von Krankenkassen (Einführung von Zusatzbeiträgen) oder durch signifikante Preissteigerungen einzelner Verbrauchsgüter die Kaufkraft der Regelsatzleistungen reduziert wird?

Die Bundesregierung wird etwaige Veränderungen bei den Bedarfen der Hilfebedürftigen beobachten und falls nötig zeitnah reagieren.

15. Wie werden Erkenntnisse umgesetzt, wonach die vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich akzeptierten Einsparungen bei einem „Wirtschaften aus einem Topf“ sich empirisch nicht belegen lassen?

Wie bewertet die Bundesregierung Untersuchungen (so z. B. die Gutachten von Becker und Martens in HessLSG, Vorlagebeschluss vom 29. Oktober 2008, Az. L 6 AS 336/07, S. 51 ff.), wonach sich in Mehrpersonenhaushalten die Effekte des „economy of scale“ teilweise nicht mehr nachweisen lassen, weil zwischenzeitlich Packungen für Singles die Norm und damit relativ preiswerter als Familienpackungen geworden sind?

Wirtschaften aus einem Topf bedeutet nicht, sich alle Güter – wie z. B. auch Nahrungsmittel zu teilen, sondern vor allem Gebrauchsgüter wie z. B. einen Kochtopf, einen Wandspiegel, eine Tageszeitung oder den Fernseher gemeinsam zu nutzen. Das Vorhandensein dieser relativen Einspareffekten in Mehrpersonenhaushalten ist daher nicht zu bestreiten.

16. Beabsichtigt die Bundesregierung, am Prinzip der Pauschalierung festzuhalten, oder wird überlegt, für bestimmte, klar zu definierende Anschaffungen wieder zum Prinzip der einmaligen Leistungen zurückzukehren?

Das Bundesverfassungsgericht hat die Pauschalierung dem Grunde nach bestätigt (Rn. 147 bis 152). Die Bundesregierung beabsichtigt in diesem Sinne die

Beibehaltung der eigenverantwortlichen Mittelverwendung. An eine Rückkehr zu den sog. einmaligen Leistungen nach dem früheren Bundessozialhilfegesetz wird deshalb nicht gedacht.

17. Hat die Bundesregierung bereits normative Vorentscheidungen getroffen, welche Verbrauchspositionen sie nicht bzw. nur in einem verminderten Umfang als regelsatzrelevant anerkennen wird?

Nein

18. Wie beurteilt es die Bundesregierung, dass die sogenannte Härtefallregelung in § 21 Absatz 6 SGB II nicht mit der Regelung in § 28 Absatz 1 SGB XII übereinstimmt?

Welche Probleme sieht die Bundesregierung durch diese abweichende Regelung?

Plant die Bundesregierung, die Kriterien und die Beispiele in der Anwendungspraxis zu verändern und zu erweitern?

Falls ja, in welchen Bereichen sind in welchem Zeitraum Änderungen geplant?

Die inhaltlichen Unterschiede zwischen § 21 Absatz 6 SGB II und § 28 Absatz 1 Satz 2 SGB XII verursachen nach Einschätzung der Bundesregierung keine Probleme. Die Regelungen richten sich mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und ihren Angehörigen einerseits und nicht erwerbsfähigen Leistungsberechtigten andererseits an unterschiedliche Personengruppen. Die Regelung des § 21 Absatz 6 SGB II soll für den Rechtskreis der Grundsicherung für Arbeitsuchende sicherstellen, dass keine abweichende Bedarfsbemessung nach unten erfolgt. Die Bundesregierung plant keine Änderung der betreffenden Vorschriften. Die Anwendung des § 21 Absatz 6 SGB II obliegt im Einzelfall den Trägern der Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

19. Wie bewertet die Bundesregierung die Einführung einer Öffnungsklausel im SGB II, wonach nicht nur bei unabweisbaren, laufenden, besonderen Bedarfen, sondern auch bei einmaligen oder sporadisch anfallenden Sonderbedarfen diese abzusichern sind?

Die Bundesregierung lehnt die Einführung einer solchen Öffnungsklausel ab. Die Deckung einmaliger oder sporadisch wiederkehrender Sonderbedarfe wird durch § 23 Absatz 1 SGB II ausreichend sichergestellt. Auch das Bundesverfassungsgericht sieht diese Regelung angesichts der Ansparkonzeption des Gesetzes ausdrücklich als verfassungsrechtlich unbedenklich an (Rn. 150).

Zur Höhe der Regelleistungen für Kinder

20. In welcher Form sollen die Bedarfe von Kindern ermittelt werden?

Soll hier auf Haushalte mit einem Kind abgestellt werden, oder werden – je nach Zahl und Alter der Kinder – entsprechend unterschiedliche Gruppen von Referenzhaushalten berücksichtigt?

Künftig werden die Regelsätze für Kinder auf Basis der von Kindern bzw. für Kinder getätigten Verbrauchsausgaben ermittelt. Dabei werden spezielle für die Verteilung der in der EVS ermittelten Haushaltseinkommen von Haushalten mit einem Kind konzipierte Verteilungsschlüssel genutzt, die von Wissenschaftlern

im Auftrag des BMFSFJ entwickelt und vom Statistischen Bundesamt für Berechnungen bereits genutzt wurden.

Im Jahr 2008 hatte das BMAS das Statistische Bundesamt beauftragt zu prüfen, ob auf Basis der EVS 2003 spezielle „Kinderregelsätze“ ermittelt werden können. Die Ergebnisse einer Sonderauswertung führten letztlich zur Einführung einer dritten Altersstufe für Kinder im mittleren Alter (6 bis 13 Jahre) zum 1. Juli 2009. Dieses Verfahren wird auch bei der Ermittlung eines eigenständigen „Kinderregelsatzes“ der jetzt anstehenden Überprüfung der Leistungshöhe zugrunde gelegt, wobei die vom Gericht geforderten Aspekte der sozialen und kulturellen Teilhabe neu zu berücksichtigen sind und die Regelsätze der Kinder nun nicht mehr als Anteil des Regelsatzes für Alleinlebende sondern als absolute Eurobeträge festgelegt werden.

21. Welche Anteile der Ausgaben der einzelnen Positionen der EVS müssen demnach den Kindern zugeschrieben werden?

Folgt die Bundesregierung hier dem Vorschlag des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, wie bedarfsgerechte Kinderregelsätze berechnet werden könnten, oder stellt sie andere Überlegungen an?

Die Bundesregierung verfolgt alle sachlichen Vorschläge in der Diskussion um die Bemessung der Regelsätze mit Interesse, stellt aber selbstverständlich auch eigene Überlegungen an. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 20 verwiesen.

22. Ist daran gedacht, die bisherigen drei Altersstufen von Kindern und die entsprechende Regelsatzbemessung beizubehalten, oder werden auch Überlegungen angestellt, eine andere Altersdifferenzierung vorzunehmen?

Die Abgrenzung der Altersstufen für Kinder wird noch geprüft.

23. Wird hierzu das Verbrauchsverhalten von Haushalten, in denen auch tatsächlich Kinder dieser verschiedenen Altersklassen leben, in der Auswertung der EVS 2008 berücksichtigt?

Es werden Referenzgruppen von Haushalten mit einem Kind in verschiedenen Altersklassen der Kinder gebildet.

24. Beabsichtigt die Bundesregierung, sich auch in Bezug auf den Bedarf von Kindern an den Ausgaben der untersten 20 Prozent der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte zu orientieren?

Ist eine Ergänzung durch qualitative Studien beabsichtigt, um z. B. bei den Aufwendungen für die Ernährung sicherzustellen, dass mit den Regelleistungen für Kinder auch tatsächlich eine gesunde Ernährung – als Ausdruck eines menschenwürdigen Existenzminimums – erreicht wird und nicht einfach eine ungesunde Ernährung der Kinder einkommensschwacher Familien abgebildet wird?

Die Überlegungen der Bundesregierung, den besonderen Bedarf von Kindern und Jugendlichen zu bemessen, sind noch nicht abgeschlossen. Die konkrete Form der Ausgestaltung wird noch geprüft.

25. Inwieweit plant die Bundesregierung, den Schulbedarf sowie den Bedarf an individueller schulischer Förderung anhand der Ausgaben des untersten Quintils zu ermitteln oder zur Ermittlung die durchschnittlichen Bildungsausgaben aller Haushalte zugrunde zu legen, um sicherzustellen, dass Kinder, die Transferleistungen beziehen, zumindest die materiell gleichen Startchancen besitzen, um adäquate Bildungsabschlüsse zu erreichen?

Wie kann der unterschiedliche Schulbedarf – z. B. an Hauptschulen oder Gymnasien – berücksichtigt werden, ohne die Bildungsunterschiede festzuschreiben?

Die Bundesregierung prüft noch, den Schulbedarf durch einmalige konditionierte Geldleistungen abzusichern.

26. Wie kann nach der vom Bundesverfassungsgericht konstatierten Zuständigkeitsverteilung, wonach die Bundesländer die Kosten für den laufenden Betrieb der Schulen tragen, während der Bund für die gesamten Befähigungskosten zuständig ist (BVerfG vom 9. Februar 2010, Rn. 197), verhindert werden, dass Bundesländer und Kommunen angesichts ihrer häufig desaströsen Haushaltslage die Maßnahmen, die sie in den letzten Jahren zu Gunsten einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf und zur Förderung von Kindern aus einkommensschwachen Haushalten auf eigene Kosten vorangetrieben haben, wieder zurücknehmen?

Wie sind Kürzungen bei der nachschulischen Betreuung und Förderung schwacher Schülerinnen und Schüler, der Subventionierung von Schülern und von Sozialpässen für einkommensschwache Haushalte etc. zu verhindern?

Die Bundesregierung sieht im Rahmen ihrer Kultushoheit die Länder in der Verantwortung, einen ordnungsgemäßen Schulbetrieb sicherzustellen. Die Bundesregierung besitzt keine verfassungsmäßige Kompetenz und beabsichtigt daher auch nicht, den zuständigen Ländern bei der Art der Erfüllung ihrer Aufgaben Vorgaben zu machen. Die Bundesregierung wirkt allerdings in Gesprächen mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden darauf hin, dass Länder und Kommunen bestehende Angebote für bedürftige Kinder und Jugendliche zumindest aufrechterhalten.

27. Welche typischen Konstellationen sieht die Bundesregierung für die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Öffnungsklausel für einen laufenden überdurchschnittlichen Bedarf in Bezug auf Kinder?

Unter welchen Voraussetzungen kann hierunter insbesondere der Bedarf an Nachhilfe angemessener gedeckt werden, als dies mit der sogenannten Härtefallregelung im neuen § 21 Absatz 6 SGB II möglich ist?

Ist vorgesehen, die Sachkompetenz der Jugendhilfe für die Feststellung eines Bedarfs an Nachhilfe hinzuzuziehen?

Lernförderung sollen Schülerinnen und Schüler erhalten, soweit diese geeignet und erforderlich ist und vorrangige schulische Maßnahmen nicht ausreichen. Die Bundesregierung setzt zunächst auf die Bereitschaft der Lehrer, ihre Expertise in den Prozess der Bedarfsermittlung einzubringen. Dadurch ist am ehesten ein möglichst niederschwelliges Verfahren gewährleistet. Ob und inwieweit insbesondere im Wege der Amtshilfe auch die Träger der Jugendhilfe einbezogen werden müssen und einbezogen werden können, ist im Einzelfall zu prüfen.

28. Wie kann sichergestellt werden, dass der Bedarf bei Kindern, zu dem nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes auch die Kosten zählen, die für die „Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes erforderlich“ sind (BVerfG vom 9. Februar 2010, Rn. 191), durch das Sozialgeld gedeckt und so die Verwirklichung von „Lebenschancen“ sichergestellt wird?

Wie kann dieser Bedarf in jedem Einzelfall gedeckt werden, wo doch der Entwicklungsbedarf über das Sozialgeld vom Bund zu decken ist, aber konkret vor Ort in den Kommunen höchst unterschiedliche Angebotsstrukturen – mit entsprechend unterschiedlichen Kosten – bestehen?

Der Gesetzgeber darf nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts pauschalieren, um den Erfordernissen einer effizienten Verwaltung zu genügen. Es würde eine Überforderung der existenzsichernden Systeme darstellen, wenn der Bund über die Grundsicherungsleistungen in jedem Einzelfall den unterschiedlichen Umfang von Leistungen der kommunalen Daseinsfürsorge auszugleichen hätte.

29. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass Kinder, die Sozialgeld beziehen, zukünftig die Beiträge für den Sportverein, die Jahresgebühr für die Bibliothek, den Eintritt für das Schwimmbad, die Feriengestaltung und andere Formen der Persönlichkeitsentwicklung bestreiten können?

Die Bundesregierung arbeitet an Konzepten, die Kindern aus bedürftigen Haushalten eine ausreichende gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Dabei wird nicht jeder individuelle Wunsch erfüllbar sein. Die besonderen Leistungen der staatlichen und gemeinnützigen Träger werden nach Aussagen der Wissenschaft bisher vor allem von der Mittelschicht genutzt. Bei besonders förderungsbedürftigen Haushalten kommen sie oft nicht an. Eine mögliche Ziel führende Maßnahme für eine höhere Inanspruchnahme durch besonders förderungsbedürftige Haushalte könnten z. B. Teilhabeleistungen in Form von Sach- und Dienstleistungen in Verbindung mit modernen diskriminierungsfreien Verrechnungssystemen sein.

30. Für welche Teile des kindlichen Existenzminimums sieht die Bundesregierung Dienst- oder Sachleistungen vor, und wie trägt die Bundesregierung der Kritik Rechnung, dass eine solche Ausgestaltung eine stigmatisierende Wirkung haben kann?

Wie hoch wird der Verwaltungsaufwand geschätzt, wenn für 1,7 Millionen Kinder für eine oder mehrere Positionen Gutscheine oder Sachleistungen ausgegeben werden müssen?

Die Bundesregierung prüft, inwieweit insbesondere Leistungen zur Lernförderung und zur soziokulturellen Teilhabe sowie gegebenenfalls auch Leistungen für das Schul-/Kita-Mittagessen mittels eines kartenbasierten Verrechnungssystems erbracht werden können. Die Bundesregierung hält dies für ein geeignetes Instrument, Kinder und Jugendliche zielgerichteter als durch Geldleistungen zu fördern und gleichzeitig Stigmatisierungen weitestgehend zu verhindern. Die Praxis zeigt, dass elektronische Karten zu einem alltäglichen Gebrauchsgegenstand geworden sind, über den nahezu jeder Bürger verfügt und dessen Verwendung sozial unauffällig ist. Das Bundesverfassungsgericht hat es zudem in das freie Ermessen des Gesetzgebers gestellt, ob er das Existenzminimum als Geld-, Sach- oder Dienstleistung erbringt (Rn. 138). Die Verwaltungskosten hängen von der Funktionalität des Kartensystems ab. Sie können derzeit noch nicht verlässlich geschätzt werden.

31. Existieren konkrete Planungen, um den Bildungs- und Entwicklungsbedarf von Kindern im Rahmen der kommunalen Infrastruktur weiterzuentwickeln, so dass langfristig das Sozialgeld um diese Komponenten wieder gekürzt werden könnte?

Die Weiterentwicklung der kommunalen Infrastruktur obliegt zunächst den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Der Bund darf den Kommunen auch im Rahmen seiner Gesetzgebung keine neuen Aufgaben übertragen (Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 des Grundgesetzes) und hat im Übrigen das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände zu respektieren. Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse darüber vor, welche Kommunen in welchem Umfang konkrete Planungen aufgenommen haben, um die Bildungs- und Entwicklungsbedarfe von Kindern zukünftig durch weitere kommunale Leistungen zu decken.

32. Wie wird sichergestellt, dass die Träger der Jugendhilfe in diesen Prozess einbezogen werden?

Berücksichtigt die Bundesregierung im Rahmen ihrer Überlegungen, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes zur Sicherung des Bildungs- und Entwicklungsbedarfes umzusetzen, auch die Möglichkeit, einen entsprechenden Rechtsanspruch im Achten Buch Sozialgesetzbuch (Kinder- und Jugendhilfe) zu schaffen?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, die Träger der Jugendhilfe strukturell vorgegeben in den Prozess der Gewährung von Grundsicherungsleistungen an Kinder und Jugendliche einzubeziehen. Es bleibt den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende unbenommen und ist im Falle des Bedarfs sinnvoll, bei den Trägern der Jugendhilfe in begründeten Einzelfällen um Amtshilfe nachzusuchen.

Allerdings beabsichtigt die Bundesregierung, mit dem geplanten Bundesprogramm „Lokale Bildungsbündnisse“ Kinder zu fördern, die in einer Risikolage aufwachsen und von Bildungsarmut bedroht sind, unabhängig davon, ob diese in Bedarfsgemeinschaften leben oder nicht. Im Rahmen der derzeit laufenden Phase der Konzeptionierung und Planung des Programms wird unter anderem geprüft, inwieweit die geplanten Lokalen Bildungsbündnisse einen Beitrag zur Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf bildungsspezifische Bedarfe von Kindern leisten können. Beabsichtigt ist, Bildungsbündnisse zu unterstützen, in denen sich auf lokaler Ebene tätige Akteure zusammenschließen, zu denen auch Träger der Jugendhilfe zählen können.

33. Gibt es konkrete Überlegungen, wie die nach der geplanten Grundgesetzänderung (Einfügung eines Artikels 91e des Grundgesetzes – GG) mögliche direkte Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende in der gemeinsamen Einrichtung gemäß § 44b Absatz 5 SGB II genutzt werden kann, um unter Einbeziehung der Jugendhilfe das örtliche Angebot für Kinder und Jugendliche weiterzuentwickeln, damit der über das Sozialgeld zu gewährende Bedarf an Bildung und Entwicklung langfristig vor Ort gedeckt werden kann?

Die Schaffung einer geeigneten Infrastruktur für Kinder und Jugendliche ist im Rahmen der Daseinsvorsorge originäre Aufgabe der Kommunen. Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, durch entsprechende Vorgaben in das kommunale Selbstverwaltungsrecht einzugreifen.

Zur Frage der Rückwirkung auf andere Systeme der Mindestsicherung

34. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung für das SGB XII (Sozialhilfe), das ja das Referenzsystem für das SGB II darstellt?

Beabsichtigt die Bundesregierung, den Aufbau, die Bemessung und die Prinzipien der Fortschreibung der Regelsätze unmittelbar im SGB II zu definieren?

Wird die Änderung der Regelsätze im SGB XII parallel zur Anpassung im SGB II erfolgen, so dass auch die Empfängerinnen und Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zum 1. Januar 2011 verfassungskonforme Leistungen erhalten?

Nach Auffassung der Bundesregierung gilt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht nur für die Regelleistung nach dem SGB II, sondern in gleichem Maße auch für die Regelsätze nach dem SGB XII. Die Bundesregierung geht zudem davon aus, dass das SGB XII das Referenzsystem für die Bestimmung der Höhe der für ein menschenwürdiges Existenzminimum erforderlichen Leistungen bleibt. Danach ergibt sich, dass zum 1. Januar 2011 eine verfassungskonforme Leistungsbemessung für das SGB II und das SGB XII – also in der Hilfe zum Lebensunterhalt sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung – in Kraft zu setzen ist.

35. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem Urteil vom 9. Februar 2010 für die weitere Ausgestaltung des Kinderzuschlags (§ 6a BKGG)?

Plant die Bundesregierung einen Ausbau des Kinderzuschlags hinsichtlich der Auszahlungsbeträge und der Einkommensgrenzen, so dass eine größere Zahl von Familien hiervon profitieren kann?

Im Rahmen der Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts wird die Bundesregierung die Regelleistungen in der Grundsicherung und die vorgelegerten Leistungen wie den Kinderzuschlag und das Wohngeld stets im Zusammenhang betrachten und im Zuge der Neubemessung der Regelleistung auch gesetzgeberische Anpassungsbedarfe prüfen.

36. Wie steht die Bundesregierung zu einem echten Wahlrecht von Leistungen für Familien nach dem SGB II einerseits und dem Kinderzuschlag andererseits?

Der Kinderzuschlag ist darauf ausgerichtet, Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II zu vermeiden. Mit einem generellen Wahlrecht könnten auch Familien, die mit dem Arbeitslosengeld II finanziell besser stünden, den Kinderzuschlag in Anspruch nehmen. Dadurch würden gegebenenfalls auch Familien erreicht, die auch ohne Kinderzuschlag keine existenzsichernden Leistungen nach dem SGB II in Anspruch nehmen. Eine Weiterentwicklung des Kinderzuschlags ist derzeit nicht geplant.

37. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes hinsichtlich des im Asylbewerberleistungsgesetz völlig fehlenden Bedarfsbemessungssystems, so dass keine eigenständige Bedarfsermittlung für die – deutlich niedrigeren – Leistungen nach § 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes erfolgt?

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales prüft derzeit, ob die Bemessung der Leistungssätze im Asylbewerberleistungsgesetz den Anforderungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts genügt. Falls das Urteil eine Änderung der Leistungssätze im Asylbewerberleistungsgesetz erforderlich macht, kann dies in sinnvoller Weise erst dann erfolgen, wenn auch die neuen Leistungssätze im SGB XII feststehen – wofür das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber eine Frist bis Ende 2010 eingeräumt hat.

38. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass diese abgesenkten Leistungen, die seit 1993 nicht mehr dynamisiert worden sind, ein „menschenwürdiges Existenzminimum“ gewährleisten, das nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes „das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit, als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst“ (BVerfG vom 9. Februar 2010, Rn. 135)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 37 verwiesen.

39. Wie sollen die Bedarfe von Kindern, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, ermittelt und festgesetzt werden?

Auch hierzu wird auf die Antwort zu Frage 37 verwiesen.

40. Beabsichtigt die Bundesregierung, auch die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, die ebenfalls den Lebensunterhalt sichern sollen und einkommens- und bedürftigkeitsorientiert gewährt werden, neu zu bemessen?

Die Bundesregierung beabsichtigt keine Änderung des Verfahrens zur Bemessung und Festsetzung der Bedarfssätze im Bundesausbildungsförderungsgesetz. Die Bedarfssätze – sowie die Freibeträge – werden in einem nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes geregelten Verfahren alle zwei Jahre auf ihre Angemessenheit hin überprüft; die Bundesregierung legt dem Bundestag und dem Bundesrat hierzu einen Bericht vor, in dem unter anderem der Entwicklung der Einkommensverhältnisse und der Vermögensbildung, den Veränderungen der Lebenshaltungskosten sowie der finanzwirtschaftlichen Entwicklung Rechnung getragen wird. Dieses Verfahren stellt sicher, dass die Bedarfssätze in regelmäßigen Abständen auf ihre Angemessenheit hin überprüft und gegebenenfalls neu festgesetzt werden. Der aktuelle 18. BAföG-Bericht wurde von der Bundesregierung Anfang des Jahres vorgelegt und der daraus zur Aufrechterhaltung des Förderniveaus resultierende aktuelle Anpassungsbedarf bei den Bedarfssätzen und Freibeträgen soll mit dem zurzeit im Vermittlungsausschuss befindlichen 23. BAföG-Änderungsgesetz vollzogen werden.

