

## 8. Hans –Böckler- Forum zum Arbeits- und Sozialrecht 24.3.2011

### **Diskussionsforum 5. Die Neuregelungen im SGB II und SGB XII: Rechtssicherheit oder neues Arbeitsbeschaffungsprogramm für Juristen und Gerichte ?**

Teil 1 Die Ermittlung des Regelbedarfs und das Teilhabe –und Bildungspaket für Kinder- ist der erneute Gang zum Bundesverfassungsgericht unvermeidlich ?

Prof. Dr. **Helga Spindler**, Universität Duisburg-Essen

#### **1.) Nicht nur der Gang zum Bundesverfassungsgericht ist unvermeidlich , sondern gleichzeitig eine erneute und umfassende politische Diskussion über ein menschenwürdiges Existenzminimum in Deutschland.**

Das bedeutet im Idealfall: politisch positiv zu formulieren, welcher monatliche Mindestbedarf für Alleinstehende, Familien mit Kindern, Minijobber, Halbtagsarbeitende und Vollzeitarbeitende *beim aktuellen Lebenshaltungskostenniveau* zur Verfügung stehen muss und dabei insbesondere auszuweisen, welcher Monatssatz für Ernährung, Mobilität, Energieverbrauch, Bildung, Gesundheit zur Verfügung stehen muss und damit in die Wahlen zu ziehen. Politisch überzeugend ist dieses Konzept nur, wenn *alle diese Lebenslagen* erfasst sind und nicht nur um Regelsätze gestritten wird.

Besser wäre es auch, wenn man sich dabei nicht nur auf das Bundesverfassungsgericht mit seiner höchst zurückhaltenden Entscheidung oder auf die für diese Zwecke bisher eher unbrauchbare Einkommens- und Verbrauchsstatistik (EVS) beziehen muss. Einen ganz objektiven , automatisch sich erschließenden Maßstab für ein menschenwürdiges Existenzminimum wird es nie geben. Notwendig ist immer eine politische Entscheidung und Wertung, die allerdings aus einer überzeugenden humanitären Grundhaltung entspringen sollte und wobei nicht ständig ominöse und nie konkretisierte Niedrigstlöhne gegen eine ebenfalls nicht ausgewiesene Grundsicherung ausgespielt werden dürfen. So notwendig die erneute gerichtliche Klärung ist, so gefährlich ist es auch, die Frage *nur* als Verfassungsfrage zu diskutieren. Selbst wohlwollende Gerichtsentscheidungen können einen zur Absenkung entschlossenen Gesetzgeber nicht von seinem Tun abhalten.

Sonst endet es wie bei der Talkshow von Anne Will vor einigen Wochen: die einen Diskutanten wollten ohne nachvollziehbare, anschauliche Begründung 5 Euro mehr, die andern - genauso wenig transparent - 11 Euro mehr und gefragt wurde ein überfordertes Hartz- Kind, das völlig entnervt vorgeschlagen hat, die sollten sich doch auf die Mitte, nämlich 8 Euro einigen, was man dann später politisch auch gemacht hat. Niemand hat darüber gesprochen, wofür das denn reichen soll und was da alles fehlt. Die Reaktion des Kindes war verständlich – es hat vermutlich schon im Kindergarten gelernt, dass es im menschlichen Zusammenleben oft sinnvoll ist, sich in der Mitte zu einigen. Aber auf diesem Niveau ist das Existenzminimum in einem Land nicht zu ermitteln und abzuhandeln.

Die Frage ist allerdings auch keine für den Vermittlungsausschuss und die parlamentarischen Hinterzimmer. Und – was das heutige Thema angeht - , sie ist auch nur bedingt tauglich für die gerichtliche Überprüfung. Schon die Verwaltungsgerichte für die Sozialhilfe waren zwar sehr kontrollfreudig bei konkreten einmaligen Beihilfen, haben aber den auf pauschalierten Werten ( Preisen oder Statistiken ) fußenden Regelsatz nie einer konkreten Prüfung unterzogen. Auch das Bundessozialgericht war nicht bereit den Erwachsenenregelsatz

vorzulegen ( ständige Rechtsprechung seit BSG Urt. v. 23.11.2006- B11b AS 1/06 R) , es engagierte sich nur für den Kinderregelsatz. Dass der Erwachsenenregelsatz auch geprüft wurde, liegt alleine an der ungeheuren Vorarbeit der 7. Kammer des hessischen Landessozialgerichts und seiner beauftragten Gutachter. Wer sich diesen Prüfaufwand nochmals vor Augen führt, der weiß, was bei einer neuerlichen Überprüfung ansteht. Auch das Bundesverfassungsgericht hat zunächst gezögert, die Frage aufzunehmen und sie dann in einer Weise beantwortet, die der Politik bewusst viel Spielraum lässt.

Wenn man die Entscheidung analysiert dann gibt sie der Politik auf, ihre Entscheidung folgerichtig und ohne Verfahrensfehler ( Näher dazu u.a. :Berlit U. Paukenschlag mit Kompromisscharakter, KJ Heft 2/2010 S. 145 ff. Rixen S. Verfassungsrecht ersetzt Sozialpolitik ? Sozialrecht aktuell 2010 S. 81 f.: ders.: SGB 2010 S. 240 ff. ) zu begründen. Dass dies auf Grundlage der EVS – Daten erfolgen kann, wird nicht infrage gestellt, obwohl im Umgang damit ein großes fachliches und politisches Problem liegt, auf das sich Gerichte, wenn sie eine so wichtige Größe wie das Existenzminimum und sein Zustandekommen kontrollieren wollen auch fachlich und technisch einlassen müssen. Das gilt besonders, weil die EVS Ermittlung unabhängig von irgendwelchen verfassungsrechtlichen Vorgaben stattfindet.

## **2.) Liegt in der Ermittlung des Erwachsenenregelsatzes ein Fehler im Umgang mit Statistik, der so schwerwiegend ist, dass er gegen den Auftrag der Verfassung verstößt ?**

Der Gesetzesentwurf entspricht mit seinen Begründungen wohl teilweise der Vorgabe der Transparenz, d.h. es werden durchaus irgendwelche Daten gegriffen, die vorhanden sind. Aber er entspricht nicht der Vorgabe, alle existenznotwendigen Aufwendungen folgerichtig und realitätsgerecht, sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu bemessen.( Leitsatz 3 und Rn.139 des Urteils )

Fraglich ist nämlich , ob die Vorgabe, den Leistungsanspruch so auszugestalten, dass er stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers deckt, eingehalten ist. Die Behauptung, man habe sich an zweifelsfrei feststehenden, objektiven Daten orientiert, ist jedenfalls nicht haltbar.

### **2a) Eine mögliche Orientierung an Arbeitslöhnen ist nicht ausgewiesen.**

Das sollte nach den öffentlichen Bekundungen wohl auch nicht voll eingehalten werden und das ist der erste Punkt, der zu beanstanden ist. Das Ministerium hat ausdrücklich betont, dass es sich bei der Ermittlung „nicht nur um Solidarität, sondern auch um Gerechtigkeit“ für jene, die arbeiten gingen, bemüht hat. ( FAZ 28.9.2010, S. 1). Auch das wäre nach den Vorgaben des Gerichts nicht zu beanstanden, wenn begründet würde, wie hoch der existenznotwendige Bedarf der arbeitenden Bevölkerung ist. Das ist jedoch bisher an keiner Stelle geschehen. Es wird behauptet, man müsse auf eine Lohnabstand achten, aber es wird nicht erläutert auf welchen und ob bei den Löhnen, die man im Auge hat, die Vorgaben des Verfassungsgerichts eingehalten sind. Aber, ist deshalb die Ermittlung zunächst des Erwachsenenregelsatzes auch verfassungswidrig ?

### **2b ) Die Änderung der Bezugsgruppe verschärft die Anforderungen an die Vermeidung von Zirkelschlüssen vor allem für die erste Festsetzung nach der Entscheidung des Gerichts**

Bei der Ermittlung der Bezugsgruppe wurde von der der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung noch zugrundeliegenden Berechnungsgrundlage abgegangen und nicht mehr von den untersten 20 % der befragten Haushalte ausgegangen, sondern nur noch von den untersten 15 % , was eine Senkung der erfassten Bedarfe anstrebt, genaugenommen: eine Einsparung bei den lebensnotwendigen Ausgaben, die man hier verstärkt zu finden hofft.

Die Begründung liegt, wenn überhaupt, dann in der angestrebten Ausgabenbegrenzung und in einer politischen Entscheidung: Unsere Armen sollen ärmer werden ! Das ist unschön, aber als politische Entscheidung nicht grundsätzlich von der Verfassung und dem Gericht verboten. (.mehrheitsfähige „sozialpolitische Grausamkeiten“ müssen nur gerichtsfest als rational dargestellt werden (können), Berlitz, U. a.a.O. S. 157 ). Ob die unteren 15 % der erfassten Haushalte noch menschenwürdig leben können, ist letztlich nur zu beurteilen, wenn man ihre Lebenshaltung mit der Existenzminimumsgrenze von 2008 vergleicht. Wenn dies so begründet wäre, würde es noch zum gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum zählen.

Das hat dann allerdings Folgen für den Umgang mit den statistischen Zahlen. Man muss noch sorgfältiger als bisher alle Personen heraus nehmen, die aufstocken und die von einem Einkommen leben, das unter der im Erhebungszeitraum bestehenden Sozialhilfeschwelle liegt. Das ist unabhängig davon , ob die Betroffenen Anträge auf ergänzende Leistungen gestellt haben oder nicht. Sonst könnte man nur mit den EVS- Daten die Grenze beliebig nach unten verlegen und am Ende vielleicht nur noch die untersten 5 % der Haushalte heranziehen.

Das heißt aber nicht nur diejenigen, die offen als Bezieher ausgewiesen sind, und dies bei der Befragung auch angegeben haben, sondern konsequent auch die Aufstocker und alle, die unter einer Mindesteinkommensgrenze liegen, die diesen Werten entspricht( z.B. weil sie als Studenten dem Grunde nach berechtigt in der Ausbildungsförderung sind, aber deshalb von der SGB II Antragstellung ausgeschlossen sind) müssen zwingend herausgenommen werden. Ich sage hier nicht viel Neues: Johannes Münder hat es in seinem Gutachten zur Neuregelung begründet ( Münder J. Rechtsgutachterliche Stellungnahme, Entspricht der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen...vom 20.10.2010 den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010 ) und etwa Karl Heinz Selm hat für die EVS 2003 nachgerechnet, dass bei konsequenter Herausnahme der Bezieher nicht existenzsichernder Einkommen auch der vorherige Regelsatz schon ca. 100 Euro höher hätte ausfallen müssen ( info also 2/2010 S. 64 f.). Weil es logischerweise bei jeder Herabsetzung der Bezugsgruppe immer mehr werden, die unter dem Existenzminimum liegen, gilt: *Je niedriger die Bezugsgruppe, desto höher die Anforderungen, diejenigen, die unter der Schwelle liegen ( Dunkelziffer ) verlässlich herauszurechnen.*

Hinzu kommt, dass sich für das Jahr 2008 diese Schwelle bereits nach dem bisherigen Regelsatz richtete, *der schon vier Jahre lang nicht mit den Lebenshaltungskosten erhöht worden war*, wie ebenfalls beanstandet wurde. Für die erstmalige Neubestimmung im Jahr 2010 kann man sich deshalb nicht unkorrigiert auf das Existenzminimum 2008 beziehen, sondern muss – um einen Sicherheitsabstand zu wahren- , ein Einkommen von ca.10 % ( bzw. mindestens der Summe der Lebenshaltungskostenerhöhung seit 2003 ) über dieser Grenze berücksichtigen, wenn man die weitere Rüge des Bundesverfassungsgerichts an der Fortschreibung der Regelsätze berücksichtigt.

Für das Jahr 2010, in dem die erste Neufestlegung nach der Entscheidung erfolgt, ist deshalb weniger die Absenkung der Bezugsgruppe, als die nach wie vor nicht verlässliche Herausrechnung der verdeckt Armen und die unkorrigierte Existenzminimumsschwelle aus

2008 gleich auf zwei Ebenen fehlerhaft. Für diesen Zeitpunkt gelten besondere Sorgfaltspflichten, weil sich Fehler in weiteren Zirkelschlüssen immer weiter fortsetzen würden. Wenn allerdings eine erste Berechnung ohne diese Fehler stattfindet, dann ist eine Herabsetzung der Bezugsgruppe mit entsprechender politischer Begründung möglich.

### **2c) Verzerrungen durch die Zusammensetzung der Referenzgruppen müssen ausgeglichen werden.**

Das Absenken der Bezugsgruppe hat bereits zu einer untypischen Zusammensetzung der Referenzgruppen geführt ( Vgl. Material von Rudolf Martens aus der Antwort von Dr. Brauksiepe vom 7.10. 2010 auf die schriftliche Frage von Frau Kipping ). Nur noch weniger als 25 % sind Arbeitnehmer und Selbständige, 20 % sind Arbeitslose. Dagegen sind fast 38 % Rentner und über 18 % sonstige Nichterwerbstätige. Eine Zahl die nicht ganz zufällig mit den Haushalten unter 25 - Jähriger zusammenfällt, hinter denen sich viele Studenten verbergen. Über 50 % sind somit weder Arbeitnehmer noch arbeitslos, haben einen deutlich anderen Lebenszuschnitt als Arbeitende oder Arbeitssuchende. Diese Zusammensetzung macht schon deutlich, dass die Herabsetzung der Bezugsgruppe nicht unbedingt sachgemäß war.

Zu welchen Verzerrungen das führen kann, schildern die Sachverständige Irene Becker ( Ausschussdrucksache 17 (11) 331 vom 17.11.2010 S. 111f. ), in ihrer Stellungnahme bei der Anhörung im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales und besonders auch die Sachverständige Margot Münnich ( Ausschussdrucksache 17 (11) 312 vom 17.11.2010 S. 280, 281 ), von der nur ein Einwand hier beispielhaft geschildert wird: Wenn sich feststellen lässt, dass sich in der Referenzgruppe überdurchschnittlich viele Studenten befinden, die deutlich seltener als andere zu Hause essen und einen überdurchschnittlichen Teil ihrer Nahrungsaufnahme außer Haus decken- und zwar durch einen nur für sie verbilligten Mensabesuch oder kostenlos durch Besuch ihrer Eltern - dann kann man das zwar statistisch erheben, man kann aber derartige, für den durchschnittlichen Niedrigeinkommensbezieher nicht übliche und mögliche Versorgung, nicht unkorrigiert in die Regelleistung übernehmen. Den überdurchschnittlich vielen Rentnerinnen wurden schon zu Sozialhilfezeiten die verhältnismäßig hohen Ausgaben für Schnittblumen und Pflanzen zugeordnet- auch wegen der Grabpflege. Dieses gruppenspezifische Ausgabenverhalten ( etwa bei Studenten oder Rentnerinnen, Münder erwähnt noch die Asylbewerber) müsste eigentlich korrigiert werden, wenn die Gruppen überproportional vertreten sind.

Aber es kommt noch schlimmer und das ist nicht nur fachlich, sondern auch verfassungsrechtlich problematisch.

### **2d ) Verzerrungen der Referenzgruppe dürfen vor allem nicht zu Abschlägen führen, genauso wenig wie die Einbeziehung von Sondergruppen und Wertungen, die die persönliche Selbstbestimmung und Gesundheit betreffen**

Hier sehe ich zunächst einen Verfassungsverstoß in methodisch fehlerhaftem Vorgehen. Berechtigt ist vor allem die Kritik, dass man, wenn man überhaupt mit den EVS- Daten arbeitet, nicht das Statistikmodell mit einem stark normativ bewertenden Warenkorbansatz vermischen kann und damit existenznotwendige Bedarfe für alle um Ausgaben vermindert, die nur ein bestimmter Teil der Referenzgruppe hat.( Becker I. a.a.O. S. 114 f.)

Hier kommen wieder die Studenten mit ihrem für die übrige Bevölkerung untypischen Ausgabeverhalten: wenn sie häufig in der Mensa auswärts essen und das in der Statistik auch merkbar auftaucht, dann kann man nicht noch zusätzlich mit einer wertenden Begründung für

alle den Anteil der Essensaufnahme außer Haus kürzen und so tun als würde man üppige Restaurantbesuche reduzieren wollen. Das sind im *Bereich Nahrungsmittel* ( wie auch Gesundheit ) keine technischen Spielereien, weil es hier im engsten Sinne um die körperliche Unversehrtheit geht. ( so auch Münder) *Man muss bedenken, dass hier die Statistik keinerlei Plausibilitätsprüfung der Notwendigkeit bestimmter Lebensmittel oder der Mindestanforderungen an eine gesunde Ernährung vornimmt.* Im Gegenteil: seriöse Bedarfsuntersuchungen kommen hier alle zu höheren Lebensmittelkosten. ( Vergl. etwa: M. Kersting/ K. Clausen, Wie teuer ist eine gesunde Ernährung für Kinder und Jugendliche? Die Lebensmittelkosten der Optimierten Mischkost als Referenz für sozialpolitische Regelleistungen, Ernährungs-Umschau 9/2007, 508 ff. )

Für einen Verfassungsverstoß halte ich außerdem die *nachträgliche Herausnahme des Verbrauchs abgrenzbarer Sondergruppen*. Beispiel: Die statistisch ermittelten Ausgaben für Tabak werden mit wertender Begründung nicht in den Regelsatz übernommen. Hier liegt eine Begründung vor, sie wird aber - auch wenn ihr folgen will -, nicht folgerichtig und nach den Regeln der Kunst umgesetzt. Es gibt nur Menschen die mehr oder weniger rauchen und solche, die nicht rauchen. Wer den Verbrauch von Tabakwaren nicht berücksichtigen will, muss deshalb bei der Erhebung die Raucher *vorher* herausnehmen und kann das technisch auch machen, und nicht nachträglich, den bereits auf alle, also auch die Nichtraucher, umgelegten Anteil von Tabakwaren. Wer raucht, bei dem ist der Appetit gezügelt oder er schränkt seine Nahrungsaufnahme zugunsten des Rauchens ein. Wer deshalb Nichtrauchern erst den fiktiven Anteil für Tabak zurechnet und ihn dann wieder abzieht, der kürzt ihnen indirekt den Nahrungsmittelverbrauch. Das gleiche gilt übrigens auch für einen weiteren Posten: die illegalen Drogen; oder für die Kfz - Besitzer und - Nichtbesitzer bezüglich der Mobilitätskosten. Alles statistisch einfach abzutrennende Sondergruppen.

Einen weiteren, aber andersgearteten Verfassungsverstoß sehe in der *völligen* Herausnahme der Kosten für Alkohol: hier existiert keine Trennung in Abstinenzler und regelmäßige Trinker und somit ist auch keine getrennte Erhebung möglich. Die meisten trinken im Alltag gelegentlich Alkohol, es gehört zur üblichen Lebensgestaltung und Teilhabe am geselligen Leben. Nun kann man vertreten, die Betreffenden sollten weniger trinken, als die sowieso schon sehr arme Vergleichsgruppe. Aber die Gesamtausgaben herauszunehmen und damit einen Menschen, nur weil er existenzielle Unterstützung benötigt, *bevormundend zur Abstinenz zu zwingen* ( oder wahlweise das Leitbild des anonymen Alkoholikers zur Regelsatzbemessung zu verwenden ), das ist nicht nur und purer Populismus, sondern ein Grundrechtseingriff. Dass man zwar die Flüssigkeitsanteile, aber nicht die Kalorienanteile substituiert hat, ist angesichts des niedrigen Lebensmittelanteils, überdies ein weiterer Eingriff in die Gesundheit.

## **2e) Kompensation durch Einmalleistungen und Mehrbedarfe?**

Eine sehr knappe Bemessung von Regelleistungen kann aber auch kompensiert werden durch Mehrbedarfe und vor allem einmalige Beihilfen, wie das in der ehemaligen Sozialhilfe der Fall war, wo der Regelsatz ja niedriger ausgefallen ist, aber die Gesamtversorgung wegen der zusätzlichen einmaligen Beihilfen höher war als heute. ( Spindler H. Die neue Regelsatzverordnung - Das Existenzminimum stirbt in Prozentschritten, info also 2004,S. 147 f., 184 f.).

Auch wenn es heute wieder verstärkt zusätzliche Leistungen gibt, wird die Kompensation insbesondere bei den lebensnotwendigen Ernährungs- und den Gesundheitsausgaben nicht erreicht. Hinzugekommen ist ein Mehrbedarf für dezentrale Warmwasserversorgung nach §

21 Abs.7 SGB II ( bzw. bei zentraler Warmwasserversorgung der Wegfall einer Eigenbeteiligung an den Heizungskosten in dieser Höhe ), was genau genommen einer weiteren Eckregelsatzerhöhung um 8 Euro und einer entsprechenden Erhöhung der übrigen Regelsätze entspricht. Damit wird aber – nach wie vor noch unvollständig - nur die bisher bestehende Unterausstattung der Regelleistung im Bedarfssegment Energiekosten ( Spindler, H. Allein der notwendige Anteil für Energiekosten im Regelsatz für 2006 war um ca. 150 Euro zu niedrig, info also 2007, 61-64.) kompensiert.

Keine kalkulierbare und systematische Kompensation erfolgt auch durch den Mehrbedarf für die „unabweisbaren, laufenden, besonderen“ Bedarf nach § 21 Abs.6 SGB II ( Härtefälle ). Diese sehr unklare Bestimmung weist keine Systematik auf und praktisch werden bei ihr bisher die Entscheidungen zusammengefasst, die, durch welchen glücklichen Umstand auch immer, den Weg zu den Obergerichten gefunden haben. Ihre Reichweite kann damit noch nicht abschließend bestimmt werden, weitere Entscheidungen sind abzuwarten. Offen sind noch höhere Mobilitätskosten, die regelmäßig und nicht nur bei Schülern anfallen, und weitere erhöhte Gesundheitskosten und vor allem auch die Verhütungsmittel. (Zu Ganzen Klerks U. info also 2010 S. 56 f. )

Auch die Gewährung des Mehrbedarfs für kostenaufwändige Ernährung § 21 Abs.5 SGB II ist nach den letzten Empfehlungen des Deutschen Vereins mehr als umstritten. (Bruckermann/Izkowskij Sozialrecht aktuell 2011 S. 15-23 )

Lücken existieren nach wie vor bei den einmalige Beihilfen. In § 24 Abs.3 SGB II werden zwar neu orthopädische Schuhe und therapeutische Geräte berücksichtigt, aber auch bei dieser Vorschrift ist keine Systematik zu erkennen. Selbst die Anschaffung von Elektrogeräten für den Haushalt, die in der Statistik nur unvollständig erfasst werden kann, ist hier wieder nicht aufgenommen worden und was ist z.B. mit der gesellschaftlichen Teilhabe, wenn jemand über 18 Jahre alt ist. Soll er dann wieder aus dem Sportverein austreten ?

Diese Ergänzungsleistungen reichen nicht, um den zu niedrigen Regelsatz zu kompensieren. Die Frage ist auch offen, ob diese Leistungen ausgeweitet werden müssen, oder ob nicht ein konsequenter Statistikregelsatz, der den Verbrauch der Vergleichsgruppe ungekürzt übernimmt - vom mäßigen Alkoholverbrauch über die Außer- Hausverpflegung, die chemische Reinigung und die Schnittblumen - den Betroffenen nicht genug eigene Kompensationsmöglichkeiten bieten würde.

### **3) Genügt die Datengrundlage zur Abkoppelung der Kinderregelsätze ?**

Hier bin ich als Nichtstatistik- Fachfrau wirklich ratlos. Und ich vermute, das geht den meisten so. Denn bei den Kinderregelsätzen ist die Lage noch viel desolater. Das Statistikmodell lässt hier eine Ableitung nur unter sehr abstrakten Bedingungen der pauschalen Aufteilung der Ausgaben auf einzelne Haushaltsmitglieder zu ( Vergl. etwa Münnich M./Krebs T. Ausgaben für Kinder in Deutschland, WiSta 12/2002 S. 1080 ff.) Manche Fachleute bestätigen, dass man damit rechnen kann, manche nicht. Die vielen offenen Stellen, wo bei einzelnen Bedarfspositionen keine eindeutige Datenerhebung möglich war, weil zu wenig Fallzahlen vorlagen, lassen jedoch insgesamt darauf schließen, dass die Erhebung auf der Grundlage der EVS hier schwierig bleibt. (Münder J. a.a.O. S.20, weist daraufhin dass letztlich nur ganz wenige Referenzhaushalte , nämlich zwischen 115 und 237 Haushalte der Erhebung zugrunde lagen und dass bereits fraglich ist, ob diese Anzahl unter methodisch statistischen Gesichtspunkten überhaupt ausreichend ist. Vergl. hierzu auch die Ausführungen von R. Martens)

Ich bin der Meinung, die EVS ist möglicherweise eine ungeeignete Grundlage für eigenständige Ermittlungen. Erschwerend kommt auch hier hinzu, dass keinerlei Plausibilitätsprüfung bezüglich des notwendigen Bedarfs stattfindet und dass sich etwa der fiktive Abzug von Alkohol und Tabak aus dem Erwachsenenregelsatz noch unsinniger auswirkt.

Die Ernährung scheint mir in der Folge zu niedrig angesetzt. Für einen Schüler zwischen 6 und 14 Jahren sind es nach § 6 RBEG 96.55 Euro pro Monat ( das entspricht 3.22 Euro am Tag, wobei dieser Satz, wenn es tatsächlich zu der angekündigten gemeinsamen Mittagessensverpflegung in der Schule kommt, um 1 Euro gekürzt wird, § 9 RBEG. ) Reicht das wirklich für die allseits geforderte gesunde und ausgewogene Ernährung von Kindern ? Spielwaren fehlen nach wie vor.

Der spezifische Kinderverbrauch war in der Sozialhilfe ursprünglich durch einen eigenen Warenkorb bestimmt worden, und wurde seit Einführung des Statistikmodells praktisch nur geschätzt. Zur Sicherheit behielt man in der Sozialhilfe deshalb die Anbindung an die Erwachsenenregelsätze mit einem festen Prozentsatz bei. Das machte das Verfahren noch vertretbar. Genau diese Koppelung wird aber in der neuen Gesetzgebung aufgelöst.

Genau wie beim Eckregelsatz ist im übrigen auch hier nicht sichergestellt, ob bei den nunmehr herangezogenen Haushalten des unteren Quintils, die Dunkelziffer herausgerechnet und auch bei diesen Haushalten der Zirkelschluss verlässlich vermieden ist.

### **3a) Das Bildungspaket als Kompensation ?**

Bei dem gesamten Bildungspaket, § 28 f. SGB II findet sich überhaupt keine überzeugende Bedarfsermittlung als Grundlage. Das Paket soll als Kompensation für die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Berücksichtigung von Bildungsausgaben gelten. Nur ob es ausreicht und einem überzeugenden Gesamtkonzept entspricht, das bleibt unklar.

Besonders auffällig ist, dass die Regierung hier den umstrittenen Ausgangspunkt des Statistikmodells vollkommen verlässt und ganz unterschiedliche, auch noch in sich gedeckelte Warenkörbe ( Ausflüge, Schulbedarf, Beförderungskosten, Lernförderung, Mittagsverpflegung, Teilhabeleistungen) teils für Schüler, für unter 18-Jährige oder für unter 25-Jährige zur Verfügung stellt, die untereinander nicht kompatibel sind und damit nebenbei einen gehörigen Aufwand an Einzelbeantragung und -bewilligung in Gang setzen. Dabei wird als gesichert unterstellt, dass etwa für ein Mittagessen vom Ernährungsanteil des jeweiligen Regelsatzes ein Euro für das Schulmittagessen einzusetzen ist, während der Anteil für Ernährung im Regelsatz nach wie vor auf ungesicherter statistischer Grundlage und nicht bedarfsüberprüften Durchschnittswerten ermittelt wird. Das gleiche gilt für die Teilhabeleistungen, die mit 10 Euro im Monat, den wenig begründeten Pauschalwerten für Freizeit, Unterhaltung und Kultur hinzugefügt werden.

### **4) Nicht nur der Gang zum Bundesverfassungsgericht, sondern der zu den Sozialgerichten ist unvermeidlich. Die meisten Verfahren werden sich mit den Folgen der vielfach verschlechterten Rechtspositionen der Leistungsberechtigten befassen müssen,**

Es geht nicht nur um die an vielen Einzelstellen zu niedrige Berechnung des Regelsatzes, sondern um die vielen weiteren Gesetzesänderungen, die dazu führen, dass dieser niedrige

Satz noch nicht einmal zur Verfügung steht, was zur weiteren Verminderung des Existenzminimums führt.

Die Masse der rechtlichen Auseinandersetzung wird die durch die Regelsatzdebatte völlig in den Hintergrund gedrängten vielen Verschlechterungen der Rechtspositionen betreffen.

Zunächst könnte ich mich eigentlich freuen, dass das Ziel, ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, wieder neu ins Gesetz aufgenommen ist. (§ 1 Abs.1 SGB II) Das war mit der Abschaffung der Sozialhilfe verloren gegangen und ich hatte das immer als typisch für das neue Menschenbild des Gesetzgebers kritisiert. Leider ist es bloß eine „pro forma“ Übernahme des Würdebegriffs, ein Slogan, der wie ein ausgetauschtes Preisschild über das Gesetz geklebt worden ist, – denn weder das Menschenbild, noch die Aktivierungsmuster und vor allem die Möglichkeiten der Mitsprache, Selbstbestimmung oder die Berücksichtigung der Interessen und Bedarfe orientieren sich daran- im Gegenteil die Sanktionsvorschriften und die unzureichenden Zumutbarkeitskriterien sind z.T. rechtlich verschärft worden. Mangelnde Mitsprache- und Wahlmöglichkeiten selbst bei Fördermaßnahmen sind geblieben und die Finanzierung ist dazu noch empfindlich gekürzt worden. Auch die nicht begründbare Aufhebung der aufschiebenden Wirkung von Widersprüchen macht den Betroffenen weiterhin zum Spielball von Behördenanordnungen.

- Nicht vertiefen will ich die Probleme in Zusammenhang mit Unterkunftskosten durch die neue Satzungsermächtigung (§ 22a SGB II) Es geht mir auch nicht nur um die Frage der Umzugsnotwendigkeit bei recht eindeutig unangemessenen Kosten. Es sind die massenhaft zu erwartenden Fälle, in denen bis etwa 50 Euro pro Monat wegen einer gedeckelten Übernahme der Unterkunftskosten vom Regelsatz aufgebracht werden müssen.

- Nichts auch zum neuen- eigentlich alten - niedrigeren Regelsatz erwachsener ( meist behinderter ) Haushaltsangehöriger (§ 8 Abs.1 Ziff.3 REBG) und auch nichts zu einigen empfindlichen Verschlechterungen bei der Einkommensanrechnung ( z.B. der Elterngeldbasisbetrag, der nicht mehr frei bleibt und der Wegfall einiger weiterer Freibeträge)

- Es ist die Verschärfung des § 31 Abs.1 SGB II, die Sorgen machen muss. Nicht nur dass die vielen Sanktionen und ihre Kumulationsmöglichkeiten ( außer bei Meldeversäumnissen § 32 ) bleiben. Wenn auch noch die Voraussetzung der konkreten schriftlichen Rechtsfolgenbelehrung wegfällt, die häufig auch wegen der mangelhaften Aktenführung nicht nachzuhalten war, und es nunmehr allein auf eine nebulöse Kenntnis von Sanktionsfolgen ankommen soll, dann werden bei den Maßnahmezweisungen und Vermittlung in zweifelhafte Arbeitsverhältnisse die letzten Dämme brechen und die verbliebene, vorbeugende Selbstkontrolle im Verwaltungshandeln wird entfallen. Man kann dann erst einmal alles mit dem Arbeitslosen versuchen, er kann nicht mehr beurteilen, welche Bedrohung auf ihn zukommt. Gerade bei den kumulierten Sanktionen und bei den 100%-Sanktionen für U -25er führt das zu einer empfindlichen weiteren Entrechtung bei massiven Eingriffen ins Existenzminimum.

Hier ist verfassungsrechtlich zu überprüfen, ob eine völlig unbestimmte Kenntnis, welche nicht mehr näher umschriebene Handlungen letztlich zu dem Eingriff ins Existenzminimum führen, ausreichen kann.

- Dazu kommt noch die monatliche Aufrechnungsregel bei Darlehn (§ 42 a Abs.2 SGB II) die das bisherige Ermessen auch noch wegfallen lässt und zur 10 % Kürzung bei Aufrechnung führt und die verschärfte Aufrechnungsregel des § 43 mit bis zu 30 % Kürzung.



Prof. Dr. Helga Spindler, Essen

## **Die Neuregelungen im SGB II und SGB XII: Rechtssicherheit oder neues Arbeitsbeschaffungsprogramm für Juristen und Gerichte ?**

### **Teil 1 Die Ermittlung des Regelbedarfs und das Teilhabe –und Bildungspaket für Kinder- ist der erneute Gang zum Bundesverfassungsgericht unvermeidlich ?**

**1.) Nicht nur der Gang zum Bundesverfassungsgericht ist unvermeidlich , sondern gleichzeitig eine erneute und umfassende politische Diskussion über ein menschenwürdiges Existenzminimum in Deutschland.**

**2.) Liegt in der Ermittlung des Erwachsenenregelsatzes ein Fehler im Umgang mit Statistik, der so schwerwiegend ist, dass er gegen den Auftrag der Verfassung verstößt ?**

a) Eine mögliche Orientierung an Arbeitslöhnen ist nicht ausgewiesen.

b) Änderung der Bezugsgruppe verschärft die Anforderungen an die Vermeidung von Zirkelschlüssen vor allem für die erste Festsetzung nach der Entscheidung des Gerichts

c) Verzerrungen durch die Zusammensetzung der Referenzgruppen müssen ausgeglichen werden.

d) Verzerrungen der Referenzgruppe dürfen nicht zu Abschlägen führen, genauso wenig wie die Einbeziehung von Sondergruppen und Wertungen, die die persönliche Selbstbestimmung und Gesundheit betreffen

e) Kompensation durch Einmalleistungen und Mehrbedarfe?

**3.) Genügt die Datengrundlage zur Abkoppelung der Kinderregelsätze ?**

a) Das Bildungspaket als Kompensation ?

**4.) Nicht nur der Gang zum Bundesverfassungsgericht, sondern der zu den Sozialgerichten ist unvermeidlich. Die meisten Verfahren werden sich mit den Folgen der vielfach verschlechterten Rechtspositionen der Leistungsberechtigten befassen müssen.**