



Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e.V.

zum Referentenentwurf
„Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von
Regelbedarfen sowie zur Änderung des
Zweiten und des Zwölften Buches
Sozialgesetzbuch“

14. September 2016



zukunftsforum
familie e.v.

Zukunftsforum Familie e.V.
Markgrafenstraße 11
10969 Berlin

Telefon: 030 2592728-20
Telefax: 030 2592728-60
info@zukunftsforum-familie.de
www.zukunftsforum-familie.de

1. Anlass

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat den Wohlfahrts- und Familienverbänden mit Schreiben vom 30. August 2016 den Referentenentwurf des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch zugeleitet und ihnen bis zum 15. September 2016 die Möglichkeit gegeben, zum Entwurf Stellung zu nehmen. Das Zukunftsforum Familie (ZFF) nimmt hiermit diese Gelegenheit wahr.

2. Die vorgelegten gesetzlichen Änderungsvorschläge

Der vorliegende Entwurf dient im Wesentlichen der gesetzlich vorgeschriebenen Neuermittlung der Regelbedarfe nach dem SGB XII und dem SGB II nach Vorliegen der Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013. Dabei sind insbesondere das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 sowie der Beschluss vom 23. Juli 2014 zu berücksichtigen.

Dementsprechend hat der Gesetzgeber nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil von 2010 zu beachten, dass

alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem **transparenten und sachgerechten Verfahren** nach dem **tatsächlichen Bedarf** bemessen,

Zirkelschlüsse vermieden werden und

die Höhe der Kinderregelsätze den **kindlichen Bedarf abdeckt** und an **kindlichen Entwicklungsphasen und einer kindgerechten Persönlichkeitsentfaltung** ausgerichtet ist. Einen zusätzlichen Bedarf sah das oberste Gericht in einer gelingenden **Bildungsteilhabe**.

Besonderes Augenmerk ist laut Beschluss des Bundesverfassungsgerichts von 2014 auf die Deckung des Mobilitätsbedarfs, die Anschaffungskosten für langlebige Güter, außergewöhnliche Preissteigerungen z. B. beim Haushaltsstrom, die Abzüge beim Regelsatz für Jugendliche sowie auf die Ermittlung der Regelsätze für Familienhaushalte zu legen.

3. Bewertung des ZFF

Aus Sicht des ZFF weist der vorliegende Gesetzentwurf nach wie vor grundlegende methodische Schwächen und Probleme auf und wird den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht. So wurden im vorliegenden Entwurf Änderungen lediglich bezüglich der Ermittlung des Mobilitätsbedarfs und der Abzüge bei Jugendlichen für Alkohol und Tabak vorgenommen.

Wohlfahrts-, Familienverbände und zahlreiche andere gesellschaftliche Akteure haben in den letzten Jahren wiederholt auf die Mängel bei der Ermittlung der Regelbedarfe und deren unzureichende Höhe hingewiesen. Diese Kritikpunkte wurden bis heute nicht aufgegriffen. Die Verweise darauf, dass den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen wurde oder das oberste Gericht Sachverhalte nicht beanstandet habe, vermögen nicht zu überzeugen: Der Gesetzgeber sollte sich aus Sicht des ZFF bei der Existenzsicherung von Kindern und Erwachsenen nicht nur eine Minimallösung zum Maßstab nehmen. Insbesondere bei Kindern sind die Kosten für ein auskömmliches soziokulturelles Existenzminimum, das die Bildungs- und Teilhabechancen der Kinder sichert, auch als Investition in die Zukunft zu sehen, die hohe gesellschaftliche Folgekosten von Armut vermeiden hilft.

3.1. Regelbedarfe für Erwachsene

Das Existenzminimum für Erwachsene wird nach wie vor aus der Gruppe der untersten 15 Prozent der Haushalte von Alleinstehenden und damit mit einem anderen Einkommensbereich als bei Kindern und Jugendlichen ermittelt. Trotz der seit langem bekannten Kritik werden nach wie vor so genannte Aufstocker/innen sowie verdeckte Arme nicht aus der Referenzgruppe herausgenommen. Besonders kritisch sind die nach wie vor vorgenommenen willkürlichen Streichungen von Ausgabepositionen zu sehen, die nicht als Grundbedarf anerkannt werden. Damit ist der vorgesehene interne Ausgleich zwischen verschiedenen Ausgabepositionen nicht gewährleistet. Durch das Ausmaß der Streichungen wird das zugrunde gelegte Statistikmodell als solches ad absurdum geführt und systematische Bedarfsunterdeckungen bei Kindern und Erwachsenen produziert. Das Bundesverfassungsgericht hat 2014 dazu festgestellt: "Wenn in diesem Umfang herausgerechnet wird, kommt der Gesetzgeber jedoch an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist. Verweist der Gesetzgeber auf einen internen Ausgleich zwischen Bedarfspositionen, auf ein Ansparen oder auch auf ein Darlehen zur Deckung existenzsichernder Bedarfe, muss er jedenfalls die finanziellen Spielräume sichern, die dies tatsächlich ermöglichen, oder anderweitig für Bedarfsdeckung sorgen." (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23. Juli 2014 - 1 BvL 10/12 - Rn. (1-149), http://www.bverfg.de/e/ls20140723_1bvl001012.html). Das ZFF kann nicht erkennen, dass dem mit dem vorliegenden Entwurf Rechnung getragen wurde.

Das ZFF fordert, eine bedarfsgerechte, transparente und methodisch stimmige Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums vorzunehmen.

3.2. Regelbedarfe für Kinder

Das ZFF hat bereits in früheren Stellungnahmen und gemeinsamen Erklärungen auf die Problematik der Ermittlung des kindlichen soziokulturellen Existenzminimums im Sozialrecht hingewiesen. Diese weist nach wie vor diverse Unstimmigkeiten auf:

Die für die Ermittlung maßgebliche Referenzgruppe der unteren 20 Prozent der Paarhaushalte mit einem Kind umfasst auch verdeckte Armut, verfügt über sehr eingeschränkte finanzielle Mittel zur Förderung des Kindes und umfasst zum Teil nur derart kleine Fallzahlen, dass die Ergebnisse einen hohen Fehlerspielraum aufweisen.

Das, was Kinder zu ihrer Existenzsicherung brauchen, ist zudem nicht losgelöst vom Haushaltskontext und der Bemessung des elterlichen Existenzminimums zu betrachten. Ist der Bedarf der Eltern nicht gedeckt, hat dies negative Auswirkungen auch auf die Kinder, beispielsweise in der Grundausstattung des Haushalts. Aktuell wird der Bedarf der Eltern aus den Ausgaben der unteren 15 Prozent der Alleinlebenden ermittelt. Der elterliche Bedarf wird somit aus einer ärmeren Gruppe abgeleitet als der der Kinder. Notwendige Aufwendungen von Eltern für ihre Kinder (Betreuungs- und Erziehungsaufwand) finden - anders als im Steuerrecht - keine Berücksichtigung.

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber mit seinem Urteil 2010 deutlich mit auf den Weg gegeben, dass sich die Grundsicherung für Kinder an dem für ihre Persönlichkeitsentwicklung Notwendigen auszurichten hat. Entsprechend muss sich der Betreuungs- und Erziehungsaufwand auch in den Kinderregelsätzen widerspiegeln. Bisher wird dieser nur im Steuerrecht in empirisch nicht gesicherter Weise abgebildet. Auch die Streichung etlicher Ausgabepositionen bei Kindern mit Verweis auf Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets und die Kostenfreiheit von Kinderbetreuung für Grundsicherungsbezieher/innen ist problematisch. Die Höhe der BuT-Leistungen ist empirisch nicht begründet, nicht dynamisiert und nicht bedarfsdeckend. Nach einer aktuellen Studie des Sozialwissenschaftlichen Institutes der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) reichen die 100 Euro pro Schuljahr für Schulmaterialien bei weitem nicht aus. Pro Schuljahr fallen Kosten von mindestens 150 Euro an. Die Beantragung der

Leistung ist zudem zu bürokratisch und mit einem stigmatisierenden ‚Outing‘ verbunden. Das hier zur Geltung kommende Sachleistungsprinzip bricht mit der Logik und Funktionsweise des Statistikmodells. Für Bezieher/innen von Grundsicherungsleistungen besteht auch kein genereller Rechtsanspruch auf die kostenfreie Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuungsangeboten.

An der Ermittlung der Regelbedarfe für die einzelnen Altersstufen ist kritisch zu sehen, dass die Referenzgruppen teilweise extrem klein sind. Dies hat eine hohe Fehleranfälligkeit der Ergebnisse und tendenziell eine Unterschätzung der Bedarfe zur Folge. Die Erhöhung der Regelbedarfe für die Altersgruppe der Sechs- bis unter 14-Jährigen ist auf Korrekturen bei den Positionen Ernährung und Mobilität zurückzuführen und macht deutlich, dass hier bislang eine deutliche Unterdeckung gegeben war. Nicht nachvollziehbar ist, warum sich die Regelbedarfe für die jüngste Altersgruppe eigentlich sogar geringfügig verringern und für die älteste Altersgruppe nur um fünf Euro erhöhen.

Das ZFF fordert, das kindliche Existenzminimum methodisch konsistent neu zu bestimmen.

4. Notwendiger Änderungsbedarf

4.1. Neuermittlung des kindlichen Existenzminimums

Aus Sicht des ZFF besteht dringender Korrekturbedarf bei der Feststellung des kindlichen Existenzminimums bzw. des familiären Regelbedarfs, u. a.:

- Ableitung des Existenzminimums für Eltern und Kinder aus einer Referenzgruppe (Paare mit einem Kind) und damit konsistente Berechnung des Familienbedarfs
- Herausnahme von verdeckt Armen aus der Referenzgruppe, z.B. in dem die untersten zehn Prozent nicht mit einbezogen werden
- Überprüfung und Rücknahme der Streichung von Ausgabepositionen, ggf. Festsetzung einer prozentualen Obergrenze für Streichungen
- Modifizierung der bisherigen Verteilungsschlüssel

Das ZFF fordert, dass Korrekturen an der Bemessung des kindlichen Existenzminimums vorgenommen werden. Ausgaben für Bildung und Teilhabe und der Betreuungs- und Erziehungsaufwand müssen in einem neu bestimmten kindlichen Existenzminimum Berücksichtigung finden. Dieses kindliche Existenzminimum ist als einheitliche Grundlage den verschiedenen Rechtsgebieten (Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrecht) und einer Reform des Familienlastenausgleichs zugrunde zu legen.

4.2. Einführung einer Kindergrundsicherung

Um langfristig, effizient und zielgerichtet gegen Kinderarmut vorzugehen, fordert das ZFF seit 2009 im Rahmen des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG langfristig eine allgemeine Kindergrundsicherung. Das bürokratische und sozial ungerechte System aus Kindergeld, Kinderfreibeträgen und Hartz-IV-Regelsätzen soll durch eine Kindergrundsicherung in Höhe von aktuell 564 Euro pro Kind und Monat ersetzt werden. Damit wird der grundlegende Bedarf, den Kinder für ihre Entwicklung benötigen und den das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, aus öffentlichen Mitteln gedeckt. Kinder werden aus dem stigmatisierenden Bezug von SGB II-Leistungen und aus verdeckter Armut herausgeholt. Um sie sozial gerecht bzw. entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit der Eltern auszugestalten, soll sie mit dem Grenzsteuersatz des elterlichen Einkommens versteuert werden.

Voraussetzung für mehr Chancengleichheit ist neben der Einführung einer

Kindergrundsicherung auch ein Bildungs- und Erziehungssystem, das niemanden zurücklässt. Bund, Länder und Kommunen müssen ein gebührenfreies und qualitativ gutes Bildungswesen schaffen. Gelingende Bildungsteilhabe ist nicht über die Gewährung eines Bildungs- und Teilhabepakets zu erreichen, sondern erfordert neben der Abschaffung der Kita-Gebühren auch den qualitativen und quantitativen Ausbau von Kindertagesbetreuung und Ganztagschulen.

Fraglos beeinflussen gesellschaftliche Rahmenbedingungen, wie z.B. die Bereitstellung einer kostenfreien Infrastruktur, die Höhe des kindlichen Existenzminimums. Dieses ist damit im Zeitverlauf auch veränderlich.

4.3. Einführung eines Umgangsmehrbedarfs

Zahlreiche Verbände, darunter das ZFF, haben sich aus Anlass des SGB II-Rechtsvereinfachungsgesetzes für die Einführung eines Umgangsmehrbedarfs für den umgangsberechtigten Elternteil ausgesprochen. Leben Kinder (auch nur teilweise) in zwei Haushalten, so fallen zusätzliche einmalige (z.B. für Möbel) sowie regelmäßige (z.B. für Kleidung oder Mobilfunkverträge) Kosten an. Um die Existenzsicherung für Kinder getrennt lebender Eltern zu gewährleisten, müssen diese Kosten ebenfalls realistisch ermittelt und als Mehrbedarf anerkannt werden.

Das ZFF fordert, dass eine Regelung zur Berücksichtigung des spezifischen Bedarfs von Kindern getrennt lebender Eltern, die Umgang mit beiden Elternteilen pflegen, Eingang in den Gesetzentwurf findet.