

# Erwartungen der Diakonie an die Reform der Grundsicherung

Diakonie für Menschen  
in Not(lagen)

August 2010

# Inhalt

- 3 Vorwort
- 5 Zusammenfassung
- 7 I Diakonische Anforderungen an die Umsetzung des Grundrechtes auf ein menschenwürdiges Existenzminimum
  - 7 1. Diakonische Anforderungen an die Grundsicherung
  - 8 2. Abschaffung der Sonderregel Asylbewerberleistungsgesetz
  - 8 3. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung
- 9 II Existenzsicherung durch gesetzliche Leistungsansprüche
  - 9 1. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen
  - 10 2. Besondere Anforderungen an die Leistungen für Kinder
  - 12 3. Bedarfsermittlung und Regelsatz
  - 13 4. Aktualisierung
  - 13 5. Ermittlung zusätzlicher Bedarfe
  - 14 6. Regelmäßige personenbezogene Bedarfe
  - 16 7. Einmalige Bedarfe
  - 16 8. Schnittstellen zu weiteren Regelungen
- 19 Impressum

# Vorwort

In einem wegweisenden Urteil hat das Bundesverfassungsgericht am 9. Februar 2010 festgestellt, dass die Berechnung der Hartz-IV-Regelsätze für Kinder und Erwachsene verfassungswidrig sei und den Gesetzgeber aufgefordert, ab dem 1. Januar 2011 eine Neuregelung in Kraft zu setzen. Die Vorschriften des Sozialgesetzbuches für die Regelleistungen für Erwachsene und Kinder erfülle den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht und verstoße gegen das in der Verfassung garantierte Sozialstaatsprinzip. Die Berechnung der Regelleistungen bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende sei nicht realitätsgerecht. Insbesondere das Sozialgeld für Kinder beruhe auf einer „freihändigen Setzung ohne empirische und methodische Fundierung“, befand das Gericht.

Orientiert an der biblisch fundierten Solidarität mit den Armen als Kriterium des Handelns setzt sich die Diakonie für eine solidarische und gerechte Gesellschaft ein. In der vorliegenden Stellungnahme formuliert das Diakonische Werk der EKD Anforderungen an eine Reform der Grundsicherung, die nun

unter hohem zeitlichem Druck auf den Weg gebracht werden muss.

Auf der Basis grundlegender Leitlinien für eine gesetzliche Neuregelung benennt die Diakonie konkrete Kriterien, die für die Ausgestaltung der Grundsicherungsleistungen, für die Bedarfsermittlung und die Berechnung der Regelsätze berücksichtigt werden müssen, um Kindern und Erwachsenen die volle gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen und Armut und soziale Ausgrenzung wirksam zu bekämpfen. Dabei ist der Diakonie eine Verbesserung der Bildungschancen aller Kinder besonders wichtig, um sie nachhaltig vor Armut zu schützen. Im Interesse der von Armut Betroffenen, aber auch im Sinne einer Stärkung des sozialen Zusammenhalts in unserer Gesellschaft ist eine deutliche Korrektur an der bisherigen Rechtslage und Rechtspraxis notwendig.

Klaus-Dieter K. Kottnik  
Präsident

Kerstin Griese  
Vorstand Sozialpolitik



# Zusammenfassung

In seinem Urteil vom 9. Februar 2010 hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber aufgefordert, bei der Ausgestaltung und Umsetzung des Sozialgesetzbuches II (SGB II) deutliche Korrekturen vorzunehmen. Im Anschluss an dieses Urteil formuliert die Diakonie ihre Anforderungen an die zukünftige Ausgestaltung der Grundsicherung.

So sind die Regelsätze für das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld in einem transparenten, sach- und realitätsgerechten Verfahren zu ermitteln. Willkürliche Abschläge in bestimmten Bedarfsbereichen (zurzeit etwa bei Bildungs- oder Mobilitätsausgaben) sind nicht zulässig. Die Regelsätze von Kindern sind eigenständig zu ermitteln und dürfen nicht aus den Erwachsenenregelsätzen abgeleitet werden. Auch besondere Bedarfe sind zu decken. Grundlage für die Feststellung der Bedarfe ist die Gewährleistung von sozialer und kultureller Teilhabe auf der Grundlage des gegenwärtigen gesellschaftlichen Entwicklungsstandes. Hierbei müssen Aspekte wie Bildung, Kommunikation, Mobilität, Anerkennung von kultureller Vielfalt und die Akzeptanz unterschiedlicher Lebensentwürfe berücksichtigt werden.

Die Diakonie fordert die Einbeziehung des bisher nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylBLG) erfassten Personenkreises in die Leistungen nach dem SGB II, da die Leistungen nach dem AsylBLG über ein Drittel unterhalb des Existenzminimums liegen.

Der Ausbau einer weitgehend beitragsfreien sozialen und Bildungs-Infrastruktur ist eine Hauptforderung der Diakonie und ein wesentlicher Beitrag zur Teilhabe von allen Familien mit geringem oder ohne Einkommen. Neben der institutionellen Förderung pädagogischer Einrichtungen ist eine personengebundene Förderung notwendig. Ein personenbezogenes Finanzierungspaket muss zur Verbesserung der sozialen und kulturellen Teilhabe beitragen und kann zum Beispiel durch eine Chipkarte organisiert werden kann. Eine solche Karte sollten alle Kinder erhalten, um Stigmatisierung zu vermeiden. Bei Kindern kann schon allein der schulische Bedarf zur Unterdeckung des Existenzminimums führen. Darum muss

allein die fehlende Finanzierung kindspezifischer Bedarfe einen Anspruch auf die Grundsicherungsleistung begründen.

Die Ermittlung des Arbeitslosengeld-II-Regelsatzes (Alg II) auf der Basis der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ist sachdienlich. Allerdings müssen neben Grundsicherungsempfangenden alle Haushalte, die ohne Sozialleistungsbezug nicht oberhalb der Alg-II-Sätze und somit in verdeckter Armut leben, herausgerechnet werden, um Zirkelschlüsse zu vermeiden. Einzelne Ausgabenpositionen dürfen nicht willkürlich bei der Ermittlung des Regelsatzes ausgeschlossen werden, können aber als zusätzliche personenbezogene Leistung ausgestaltet sein.

Zur laufenden Aktualisierung der Ausgestaltung der Grundsicherungsleistung schlägt die Diakonie die Einführung eines Sachverständigengremiums unter Einbeziehung der Tarifparteien, der Wissenschaft und der Wohlfahrts- und Sozialverbände vor. Hierbei ist die tatsächliche Entwicklung der Preissteigerungsrate zu beachten.

Zusätzliche Bedarfe sollen nicht abschließend, sondern anhand von Fallkonstellationen ermittelt werden. Hierzu schlägt die Diakonie die Einführung einer Öffnungsklausel vor. Beispiele für regelmäßige personenbezogene Bedarfe sind neben den bereits bestehenden für Alleinerziehende und werdende Mütter etwa Gesundheitsleistungen oder besondere Mobilitätskosten.

Einmalige Bedarfe sollten dann gewährt werden, wenn diese nicht absehbar innerhalb eines halben Jahres in der pauschalisierten Regelleistung angespart oder innerhalb von zehn Monaten nach Gewährleistung eines Darlehens in Raten von jeweils 10 Prozent der Regelleistung zurückgezahlt werden können.

Neben der Grundsicherung sind Schnittstellen zu den Inhalten anderer Sozialgesetzbücher, die finanzielle Sicherung der kommunalen Infrastruktur durch ausreichende Steuereinnahmen oder gesetzliche Regelungen über einen Mindestlohn in angemessener Höhe zur Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung besser auszugestalten.



# I Diakonische Anforderungen an die Umsetzung des Grundrechtes auf ein menschenwürdiges Existenzminimum

## 1. Diakonische Anforderungen an die Grundsicherung

Das Diakonische Werk der EKD sieht das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 zum Sozialgesetzbuch II als Chance für einen Neubeginn. Das Urteil betont das verfassungsmäßige Recht auf soziale und kulturelle Teilhabe. Das Europäische Jahr 2010 zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung bietet einen guten Anlass, bessere Rahmenbedingungen für das Leben der Hilfebedürftigen als Mitglieder der Gesellschaft zu schaffen und ihrer Stigmatisierung entgegenzuwirken. Der Ausbau und die Sicherung der sozialen Infrastruktur für alle Bürgerinnen und Bürger sind hierbei ein zentrales Anliegen.

Bei der Rechtsstellung der Betroffenen gibt es starke Defizite. Frauen sind stark benachteiligt. Bei ihnen ist der Anteil an Langzeiterwerbslosigkeit höher und der Zugang zu Eingliederungsmöglichkeiten schwieriger. Das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft hat geschlechtsspezifische Auswirkungen. Hier werden im Familienrecht nicht gegebene Unterhaltspflichten konstruiert und die eigenständige Inanspruchnahme von Integrationsleistungen erschwert. Im Ergebnis betrifft dieser Nachteil Frauen in besonderer Weise. Sanktionen treffen alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft. Die Sanktionsregelungen sind starr, gefährden die Existenzsicherung oft unverhältnismäßig und differenzieren im Ergebnis nicht nach einfachen Terminversäumnissen oder der Ablehnung von Arbeitsvermittlung. Junge Erwachsene unter 25 werden scharf sanktioniert – teilweise schärfer als Erwachsene – und können oft auch dann die Bedarfsgemeinschaft mit ihren Eltern nicht verlassen, wenn das für die eigene Entwicklung sinnvoller wäre.

Im Positionspapier „Zur Rechtsstellung einkommensarmer Menschen und den notwendigen Änderungen im SGB II“ (Diakonie Texte 07.2009) schlägt die Diakonie entsprechende Änderungen am Gesetzestext vor. Hieran schließt sie nun Reformvorschläge zur Struktur der Regelsätze und zusätzlicher personenbezogener Leistungen an.

Die Grundsicherung ist nicht allein eine Hilfe für Erwerbslose. Sie ist auch eine Hilfe für Erziehende, Kinder und Jugendliche sowie prekär Beschäftigte. Im April 2010 waren von sieben Millionen Leistungsbeziehenden nach dem SGB II mehr als 1,7 Millionen Kinder, 600.000 Alleinerziehende und 1,3 Millionen Erwerbstätige. Unter der Armutsgrenze leben nach Untersuchungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung mehr als 11,5 Millionen Menschen. Armutsbekämpfung ist nicht nur Ausgestaltung der Grundsicherung. Sie bedarf vielfältiger infrastruktureller Angebote.

Teilhabe und Befähigung sind zentrale Ziele von Sozialpolitik. Es ist Aufgabe des Gemeinwesens, Partizipationsmöglichkeiten durch eine entsprechende Ressourcenverteilung zu gewährleisten. Die Ausgestaltung der Grundsicherung soll zu aktiver Teilhabe befähigen. Eine gerechte Gesellschaft schützt alle vor den Risiken der sozialen Ausgrenzung und befähigt zu einem eigenen Beitrag zum Gemeinwohl. Sie ist im Sinne aller Bürgerinnen und Bürger. Armut und Erwerbslosigkeit aufgrund von Brüchen in der Lebensgestaltung oder der Erwerbsbiografie kann letztlich jeden und jede treffen.

Hilfe und Eintreten für die von Armut und Missachtung ihrer Rechte Betroffenen sind ein grundlegendes Element diakonischen Handelns. Darum verbindet die Diakonie mit der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Neuregelung besonders folgende Erwartungen:

Die Regelsätze müssen ein eigenverantwortliches Wirtschaften auf der Grundlage einer realitätsgerechten Bedarfsermittlung zulassen. Eigenverantwortlichkeit von mündigen Bürgerinnen und Bürgern setzt die Deckung ihrer sozialen und kulturellen Mindestbedarfe voraus. Dies schließt den Vorrang von Geldleistungen vor Sachleistungen ein.

Bedarfsdeckende Regelsätze ermöglichen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Damit auch Hilfebedürftige gesellschaftlich partizipieren können, ist der Zugang zu Informations- und Bildungsmöglichkeiten nötig.

Der Ausbau und die Sicherung der sozialen Infrastruktur vor Ort sind ein wichtiger Bestandteil der sozialen Sicherung. Die soziale Infrastruktur steht grundsätzlich allen Bürgerinnen und Bürgern offen, wirkt so der Stigmatisierung von Grundsicherungsempfängenden entgegen und macht auch denen ein Angebot, die trotz geringer Einkommen keinen Anspruch auf Grundsicherung geltend machen können.

## 2. Abschaffung der Sonderregel Asylbewerberleistungsgesetz

Da der Staat den grundgesetzlichen Auftrag hat, die Existenz der in Deutschland Lebenden zu sichern, dürfen Hilfesuchende nicht ausgenommen werden, die sich auf das grundgesetzlich verbriefte Recht auf Asyl berufen oder vor Bürgerkriegen und aus humanitären Notlagen nach Deutschland fliehen. Das 1993 eingeführte Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) nimmt jedoch bestimmte Personen von den Mindest-Sozialleistungen nach SGB II und SGB XII aus.

Das AsylbLG gilt für die Dauer von mindestens vier Jahren für Menschen, die in Deutschland politisches Asyl suchen, mit einer Duldung in Deutschland leben und zum Teil für aus humanitären Gründen Geduldete. Die gewährten Leistungen liegen 30 bis 50 Prozent unter dem Arbeitslosengeld II. Sie wurden seit 1993 nicht mehr angepasst und beruhen auf einer freihändigen Schätzung, die das Bundesverfassungsgericht für Grundsicherungsleistungen verwirft.

Das Argument, die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz Leistungsberechtigten hielten sich typischerweise nur vorübergehend in der Bundesrepublik auf und müssten nicht integriert werden, lässt sich nicht nachvollziehen. Das Grundrecht auf Sicherung des Existenzminimums gilt unabhängig von der Perspektive eines dauerhaften Aufenthaltsrechts. Zudem kann nicht davon ausgegangen werden, dass Menschen Deutschland alsbald verlassen können, die auf den Ausgang ihres jahrelangen Asylverfahrens warten oder die wegen der politischen und humanitären Lage in ihren Herkunftsländern oder ihrer gesundheitlichen Situation in Deutschland leben.

2006 bezogen fast 48 Prozent aller Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG – davon 40 Prozent Kinder – die Leistung bereits mehr als drei Jahre<sup>1</sup>. Es ist integrationspolitisch widersinnig und verletzt die Menschenwürde, sie über Jahre hinweg unzureichend auszustatten und vom sozio-kulturellen Leben auszuschließen. Erschwerend kommt hinzu, dass der Staat in diesen Fällen die Aufnahme von Erwerbstätigkeit und damit die Überwindung der Hilfebedürftigkeit in der Regel verhindert.

Dementsprechend fordert die Diakonie im Einklang mit den Vorschlägen der EU-Kommission zur Novellierung der Aufnahmerichtlinie, das Asylbewerberleistungsgesetz abzuschaffen und den betroffenen Personenkreis je nach Fallkonstellation in den Leistungsbezug nach dem SGB II oder XII zu integrieren.

## 3. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung

Der Kritik des Bundesverfassungsgerichtes an der geltenden Regelung zur Ausgestaltung und Ermittlung der Leistungshöhe lassen sich folgende positive Vorgaben und Maßstäbe für die künftige Regelung entnehmen:

- Die Regelsätze müssen über die rein physische Existenz hinaus die soziale und kulturelle Teilhabe sowie die Beziehungen zur Umwelt, entsprechend dem gegenwärtigen Entwicklungsstand der Gesellschaft, sicherstellen<sup>2</sup>.
- Die Festlegung der Regelsätze muss getrennt für Erwachsene und für Kinder erfolgen. Es ist nicht zulässig, von einem „Eckregelsatz“ alle weiteren Regelsätze rechnerisch abzuleiten.
- Der Bedarf muss durch ein transparentes, sachgerechtes und realitätsgerechtes Verfahren ermittelt werden.
- Die entsprechenden Leistungen sind durch den Gesetzgeber zu konkretisieren und ständig zu aktualisieren.
- Neben der Festlegung eines monatlichen Festbetrages sind auch die darüber hinausgehenden unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen und besonderen Bedarfe zu decken.

<sup>1</sup> vgl. Bundestagsdrucksache 16/9018, S. 40 f.

<sup>2</sup> BVerfG-Urteil vom 9.2.2010, BVerfG-Urteil vom 9.2.2010, Rn. 10, 133, 137, 148

## II Existenzsicherung durch gesetzliche Leistungsansprüche

### 1. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Das Bundesverfassungsgericht leitet aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ab. Nach dem ersten Leitsatz des Urteils ist der Staat verpflichtet, im Bedarfsfall die physische Existenz und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben zu gewährleisten.

Dabei weist das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum hinsichtlich Art, Höhe und Ausgestaltung der Grundsicherung zu<sup>3</sup>. Es betont, dass das physische und das sozio-kulturelle Existenzminimum von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen sowie wertenden Einschätzungen über ein menschenwürdiges Dasein abhängen. Vor diesem Hintergrund beschränkt sich das Verfassungsgericht in Bezug auf die Höhe der Regelsätze auf die Prüfung, ob diese evident unzureichend sind<sup>4</sup>. Dies stellt es explizit weder für die Regelsätze nach § 20 noch für diejenigen nach § 28 SGB II fest. Das Bundesverfassungsgericht verlangt aber, dass sich der Gesetzgeber realitätsgerecht am tatsächlichen Bedarf orientiert, sachgerecht auf der Grundlage aktueller Zahlen, die transparent, das heißt in nachvollziehbarer Weise ermittelt werden.

Darum müssen der Ausgestaltung der Leistung insgesamt plausible und vertretbare Wertungen zugrundeliegen, die den gegenwärtigen Stand der gesellschaftlichen Entwicklung ausreichend abbilden<sup>5</sup>. Gesellschaftliche und soziale Teilhabe setzen voraus:

- Bildung: Der Zugang zum sich ständig erneuernden Wissen ist eine wesentliche Voraussetzung für eine freie Persönlichkeitsentwicklung und für Chancen auf dem Arbeitsmarkt.

- Kommunikation: Gesellschaftliche und demokratische Teilhabe setzen die Nutzung von Medien wie Fernsehen, Radio, Internet und Printmedien voraus.
- Mobilität: Die Arbeitssuche, das Geltendmachen von rechtlichen Ansprüchen und die Teilhabe an sozialen Netzwerken sind ohne Mobilität nicht möglich.
- Anerkennung von kultureller Vielfalt: Immer mehr Menschen leben in Familien mit Migrationshintergrund.
- Akzeptanz unterschiedlicher Lebensentwürfe: Es gibt keinen verbindlichen Standard für berufliche Entwicklung und Lebensweise.

Die konkrete Ausgestaltung der Grundsicherungsleistung muss vor dem Hintergrund der oben formulierten Wertung die folgenden Anforderungen erfüllen:

1. Die Grundsicherungsleistung hat unmittelbar die physische Existenz zu sichern. Tatsächlich erleben Hilfebedürftige aber, dass Grundsicherungsträger sie auf freiwillige soziale Einrichtungen wie Tafeln und Sozilläden verweisen. Die Sicherung des physischen Existenzminimums muss Positionen wie gesunde Nahrung und Körperpflege, angemessene Kleidung sowie eine dem allgemeinen Standard entsprechende und mit den erforderlichen Möbeln und Haushaltsgeräten ausgestattete Wohnung umfassen. Ebenso sind der Teil der notwendigen Gesundheitsvorsorge, der nicht von den Krankenkassen übernommen wird sowie Verhütungsmittel anzusetzen oder gesondert zu erstatten. Auch der Zugang zu Energie zum Kochen, Heizen und zur Körperpflege muss abgedeckt sein. Die Deckung der Bedarfe soll diskriminierungsfrei geschehen und die Autonomie achten und fördern. Deshalb gilt der Vorrang von Geldleistungen vor Sachleistungen.
2. Mittelbar umfasst die Absicherung der physischen Existenz die Krankenversicherung, die soziale Absicherung im Alter, die Haushalts- und die Haftpflichtversicherung. Ohne diese Versicherungen bedroht jeder Schadensfall und jede Notlage die wirtschaftliche Existenz der Betroffenen, weil

3 BVerfG-Urteil vom 9.2.2010, Rn. 136

4 BVerfG-Urteil vom 9.2.2010, Rn. 141

5 BVerfG-Urteil vom 9.2.2010, Rn.138

die finanziellen Folgen dieser Ereignisse sie überfordern. Gedeckt sein müssen:

- der gesamte Beitragssatz der Krankenversicherung für die Regelleistung der Krankenkasse, sowohl bei zuvor privat wie gesetzlich Versicherten,
- ein Rentenbeitrag, der Beitragslücken und Altersarmut verhindert,
- eine Haftpflicht- und eine Hausratversicherung.

Erreichte Ansprüche bei der Altersvorsorge sind umfassend von der Anrechnung freizustellen und sollten nach Alter gestaffelt deutlich erhöht werden. Lücken in der Rentenversicherung gehen letztlich immer auf Kosten der kommunalen Sozialtats und Infrastrukturmittel, weil die Kommunen für die Grundsicherung im Alter zuständig sind.

Ebenso müssen Rechtsschutz und Zugang zu Anwälten – vorrangig über die Prozesskostenhilfe – gesichert sein.

3. Die tatsächlichen Wohnkosten sind in angemessener Höhe zu erstatten. Die Diakonie unterstützt die klare Positionierung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zu dieser Frage. Um Wohnungslosigkeit zu verhindern, sind die Wohnkosten von Sanktionen auszunehmen. Transparente und einheitliche Verfahren zur Festlegung der örtlichen Angemessenheitsgrenzen und deren Einklagbarkeit müssen gewährleistet bleiben. Bezugspunkt bleibt der örtliche Mietspiegel. Führen Preisanhebungen zu gestiegenen Energiekosten, sind diese zu berücksichtigen. Eine Pauschalisierung der Wohnkosten befördert die Konkurrenz um Wohnungen unterhalb der Pauschale und leistet einer Konzentration von sozialen Problemlagen in bestimmten Vierteln Vorschub. Den bereits unterfinanzierten Kommunen kann die Lösung dieses Problems nicht allein aufgebürdet werden. Pauschalen können weder regional noch überregional die sehr verschiedenen Wohnmöglichkeiten und deren Kosten abbilden. Auch die Regelungen für den Umzug, die für eine Übergangszeit den Verbleib in der bisherigen Wohnung ermöglichen, haben sich zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit bewährt und müssen erhalten bleiben.
4. Zukünftig sind Bildungskosten, wie vom Bundesverfassungsgericht klar gefordert, bei der Festlegung der Regelsätze zu berücksichtigen<sup>6</sup>. Hierbei sind berufsbezogene Fort- und Weiterbildungen sowie sonstige Weiterbildungsmaßnahmen zum Beispiel durch die Volkshochschulen,

kirchliche oder gewerkschaftliche Bildungsträger zu berücksichtigen. Sie fördern unter anderem die kulturelle Teilhabe, den Fremdsprachen-Erwerb, die gesundheitliche Prävention, das Einüben moderner Kommunikationswege und unterstützen Familien in der Wahrnehmung ihrer Erziehungsverantwortung. Für Personen mit Migrationshintergrund haben Sprachkurse eine besondere Bedeutung. Die genannten Kompetenzen erleichtern auch die berufliche Wiedereingliederung.

5. Der Zugang zu Medien und Kommunikationsmitteln wie (Mobil-)Telefon, Fernsehen und Radio, Printmedien, Büchern, Nachschlagewerken und Internet ist Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeitsuche, die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und für die Wahrnehmung von Bildungschancen. Diese Normalität muss auch in der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und bei der Festsetzung der Regelsätze zum Beispiel durch die Berücksichtigung der Kosten für Mobilfunkdienstleistungen zum Tragen kommen.
6. Die Regelleistung nach dem SGB II muss die kulturelle Teilhabe gewährleisten. Hierzu gehört nicht nur der Zugang zu kulturellen Veranstaltungen und Einrichtungen wie Museum, Theater, Zoo, Kino oder Konzerten, sondern auch die Möglichkeit, sich selber durch musikalische, künstlerische, gestalterische oder sportliche Aktivitäten in die Gesellschaft einzubringen. Es geht darum, mitzumachen und mitreden zu können. Auch Themenbereiche wie Bewegung, Prävention und Erholung gehören zu einem menschenwürdigen Dasein unbedingt dazu.
7. Schließlich muss die Grundsicherung ohne Abschläge die Deckung der Mobilitätskosten gewährleisten, die für den Zugang zu (Aus-)Bildung und zur sozialen und kulturellen Teilhabe notwendig sind.

## 2. Besondere Anforderungen an die Leistungen für Kinder

Die Diakonie weist auf die besondere Bedeutung hin, die den Anforderungen an die Leistungen für Kinder zukommt. An erster Stelle sind hier der Ausbau und die Sicherung der sozialen Infrastruktur zu nennen. Der schon beschlossene Ausbau der Kinderbetreuung für Unter-Dreijährige ist notwendig. Der Rechtsanspruch hierauf muss umgesetzt werden. Gerade von Armut bedrohte und sozial benachteiligte Kinder brauchen Angebote, die ihnen helfen, ihre Fähigkeiten und Kompetenzen sowie mehr Selbstständigkeit zu entfalten. Über die für Kinder und Familien wichtigen Bereiche

<sup>6</sup> BVerfG-Urteil vom 9.2.2010, Rn. 180

wie Bildung, Gesundheit, Kultur, Freizeit, Sport und Musikangebote wird auf Ebene von Ländern und Kommunen entschieden. Ohne Deckung der Kosten für den Zugang hierzu drohen hilfebedürftigen Kindern Ausgrenzung und deutlich schlechtere Aussichten.

Eine weitgehend beitragsfreie soziale Infrastruktur entlastet die Grundsicherung. Sie ist auch ein wesentlicher Beitrag zur Teilhabe von Bevölkerungsgruppen mit geringem Einkommen, die keine Grundsicherungsleistungen in Anspruch nehmen und wirkt Stigmatisierung entgegen. Für Kinder muss in der Grundsicherung berücksichtigt werden, ob durch Kommunen oder Länder Hilfen wie verbilligter oder freier Eintritt in Schwimmbäder, Bibliotheken, Museen, Kulturveranstaltungen oder ein günstigerer Beitrag für Sportvereine erbracht werden. Zur Berechnung von Bildungs- und Teilhabekosten ist es neben den tatsächlichen Kosten für Bildung sinnvoll, an die Barbeitragsregelung im § 39 SGB VIII anzuknüpfen. Danach ist bei den Leistungen zum Unterhalt von Kindern und Jugendlichen in der Heimerziehung der gesamte regelmäßige wiederkehrende Bedarf durch laufende Leistungen zu decken. Hierzu gehört auch ein angemessener Barbetrag zur persönlichen Verfügung.

Der Bund könnte die Förderung der sozialen Infrastruktur durch ein personengebundenes Finanzierungspaket unterstützen, das als familienpolitische Leistung nicht nur Grundsicherungsempfängern offen steht. Unabhängig von der technischen Umsetzung (Zuschuss, Chipkarte, Gutschein) darf keine Parallelstruktur nur für Grundsicherungsempfängerinnen und -empfängern entstehen, die von eigenen Vergabebedingungen abhängt und privatgewerbliche Anbieter bevorzugt. Die Ausgabe einer Chipkarte wäre eine Lösung, wenn alle Kinder eine solche Karte erhalten. Wenn sie unabhängig vom Sozialleistungsbezug ausgegeben wird, droht auch keine Stigmatisierung.

Neben der direkten Förderung von Einzelpersonen (Subjektförderung) ist eine institutionelle Förderung notwendig. Die Übertragung von Bundes- und Landesmitteln in Form von zweckgebundenen Finanzzuweisungen an die Kommunen wie zum Beispiel bei der Ganztagsbetreuung von Schulkindern, beim Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter drei Jahren sowie die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ zeigen, dass finanzwirksame Entscheidungen auf kommunaler Ebene angestoßen werden können. Ein neues Infrastrukturprogramm für die Bildungs- und Teilhabechancen von Kindern ist nötig.

In den letzten Jahren sind die durch Schule und Kindertageseinrichtungen verursachten Zusatzkosten erheblich gestiegen. Kindertagesstätten erheben Zusatzbeiträge etwa für Ausflüge, gesundes Frühstück, Musikunterricht oder besondere Aktivitäten, die von vielen Eltern nur schwer oder gar nicht aufgebracht werden können. Um Benachteiligung oder Ausgrenzung zu verhindern, brauchen Schulkinder Lehrmittel wie Schulbücher und Lernmittel wie Stifte, Hefte, Taschenrechner, Turnbeutel, Ranzen oder Übungshefte. Solange die Bundesländer keine Rechtsansprüche auf die „einrichtungsbezogene Gewährung von Leistungen“ zum Beispiel für die Beschaffung von Lehrmitteln, ein kostenloses Angebot von Nachhilfeunterricht<sup>7</sup>, Fahrtkostenzuschüsse für den Schulbesuch oder ein kostenloses schulisches Mittagessen vorsehen, muss das Sozialgeld diesen zusätzlichen Bedarf abdecken. Die Ausstattung mit Lernmitteln muss in jedem Fall Bestandteil der Regelleistung sein oder bei größeren Kostenblöcken als personenbezogener Bedarf gewährt werden. Im § 23 Abs. 3 Nr. 3 erkennt das SGB II lediglich den Fall der mehrtätigen Klassenfahrt als Sonderfall an. Die gegenwärtige Regelung greift zu kurz und bleibt selbst hinter der engen und umstrittenen unterhaltsrechtlichen Bestimmung zur nachträglichen Geltendmachung von Sonderbedarfen nach § 1613 Abs. 2 Nr. 1 BGB zurück.<sup>8</sup> Kindertagesstätten müssen eine finanzielle Förderung erfahren, die eine Gesamtfinanzierung ihrer Aktivitäten aus den Betriebskosten ermöglicht und so Konflikte und Stigmatisierungen bei der Erhebung von Zusatzbeiträgen vermeidet.

Zukünftig muss allein der Schulbedarf von Kindern einen Leistungsanspruch begründen können<sup>9</sup>. Er soll auch Eltern mit niedrigem Einkommen gewährt werden, die zwar ihre eigene Existenz und das sächliche Existenzminimum ihrer Kinder, nicht aber den schulischen Bedarf decken können. Dies ist auch für Alleinerziehende wichtig. Zusätzlich sind für behinderte Menschen ab 15 Jahren in Schulausbildung wie im SGB XII Mehrbedarfe auszugleichen, ohne dass dies an das Kriterium der Erwerbsfähigkeit gekoppelt wird.

Das Bundesverfassungsgericht hat bei der Ausgestaltung der Leistungen für Kinder eine eigene Berechnung für deren Regelsatz gefordert. Da gilt „Kinder sind keine kleinen Erwachsenen“<sup>10</sup>, gibt es für die Bestimmung der Regelsätze

7 Solange Nachhilfebedarfe nicht im regulären Bildungssystem ausgeglichen werden

8 Vgl. § 1613 Abs. 2 Nr. 1 BGB z. B. das Urteil des BGH vom 15.2.2006 mit ausführlicher Darstellung des Meinungsstreites zur Anerkennung der Kosten für Kommunion- beziehungsweise Konfirmationsfeiern als Sonderbedarf

9 siehe Lenz Anne: Stellungnahme zum Urteil des BVerfG vom 09. Februar 2010, Benschheim 12.02.2010

10 BVerfG-Urteil vom 9.2.2010, Rn.191

keine vertretbare Methode, nach der sich ihre Bedarfe lediglich als Bruchteil derer eines Erwachsenen definieren lassen<sup>11</sup>. Außerdem muss sich die Ermittlung des Existenzminimums für Kinder vielmehr an den kindlichen Entwicklungsphasen ausrichten und ihre Persönlichkeitsentfaltung gewährleisten.

Derzeit erkennt der Gesetzgeber im Rahmen einer befristeten Regelung für die Altersstufe vom 7. bis zum 14. Lebensjahr einen erhöhten Bedarf an. Weil in einigen Bundesländern bereits nach Vollendung des fünften Lebensjahres eingeschult wird, ist die Ausgestaltung dieser Altersstufe zukünftig an der nach Landesrecht geltenden frühestmöglichen Einschulung auszurichten.

Bei der Festlegung der Regelsätze für Kinder müssen Familien mit einem Kind bei der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe als Referenzgruppe angesetzt werden. Nur so lassen sich die tatsächlichen altersspezifischen Ausgaben für Kinder und begleitende Eltern ermitteln. In einer Konstellation mit mehreren Kindern ist es nicht mehr möglich, sauber nach altersspezifischen Ausgaben zu differenzieren. Bei der Einbeziehung von Alleinerziehenden in die Referenzgruppe würden wiederum deren überproportional starke Budgetrestriktionen das Ergebnis verfälschen. Zudem lebt in mehr als der Hälfte der Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter 15 Jahren genau ein Kind.

### 3. Bedarfsermittlung und Regelsatz

Eine bedarfsgerechte Grundsicherung muss auf einer gesicherten Erhebung der tatsächlichen Bedarfe aufbauen. Hierbei darf der Gesetzgeber an vorhandenen Statistikmodellen wie der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe anknüpfen<sup>12</sup>. Eine solche Ausrichtung muss aber in sich stimmig sein und folgerichtig umgesetzt werden. Abweichungen, die Auslassung einzelner Erhebungsaspekte oder Modifikationen der sich aus diesem Modell ergebenden Schlussfolgerungen bedürfen einer sachlichen Begründung. Für derartige Her- und Ableitungen bedarf es stets einer nachvollziehbaren Ermittlung auf der Grundlage einer plausiblen Methode.

Die Diakonie bewertet die Berechnung der Leistungssätze nach Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) im Verhältnis zum früheren Warenkorbmodell als Fortschritt. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe spiegelt die tatsächlichen Ausgaben der Bürgerinnen und

Bürger wieder und unterliegt nicht wie das Warenkorbmodell widersprüchlichen Experteneinschätzungen.

Im unteren Einkommensbereich werden durch die Auswertung der EVS allerdings auch Budgetrestriktionen sowie infrastrukturelle Einschränkungen abgebildet. Insofern dürfen bei der Festlegung der Referenzgruppen keine Haushalte berücksichtigt werden, die selbst voll oder ergänzend zu ihrem geringen Erwerbseinkommen Grundsicherungsleistungen beziehen. Das führt zu Zirkelschlüssen. Ebenso müssen Haushalte herausgerechnet werden, die zwar keine Leistungen beziehen, aber in verdeckter Armut nicht über Grundsicherungsniveau leben<sup>13</sup>. Deswegen müsste bei der Auswertung der EVS eine Gruppe gebildet werden, deren Einkünfte zwischen dem Bedarf nach Sozialgesetzbuch II und der Schwelle vom 9. zum 8. Dezil liegt. Alternativ dazu könnte es zielführend sein, mit dem 8. und 9. Dezil statt mit dem untersten Quintil beziehungsweise den untersten 20 Prozent zu rechnen<sup>14</sup>.

Bei sinkenden Einkommen droht überdies ein Abrutschen der aus den Daten der EVS-Auswertung gewonnenen Beträge nach unten. Bei der weiteren Auswertung der EVS ist daher auch die Entwicklung der gesellschaftlichen Einkommensverteilung zu berücksichtigen und gegebenenfalls der Zuschnitt der Referenzgruppe zu korrigieren.

Eine Mischung von Warenkorbmodell und EVS-Auswertung bei der Berechnung der pauschalierten Regelsätze ist fachlich nicht vertretbar. Die in der EVS abgebildeten Ausgabenpositionen sind bereits Durchschnittswerte. Wenn nun eine bestimmte Ausgabenposition mit der Argumentation herausgenommen wird, sie sei untypisch, sinkt dadurch auch die Berechnungsgrundlage für alle anderen. Der entsprechende Durchschnittssatz bildet bereits ab, dass diese Ausgabenposition nicht für alle Teile der Referenzgruppe typisch ist. Ein solches Vorgehen widerspricht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes nach einer transparenten und stimmigen Vorgehensweise. Ohne Zirkelschlüsse und die Absenkung bestimmter Ausgabenpositionen bei der EVS-Auswertung hätte die Berechnung der Regelsätze auf der Grundlage der vergangenen EVS-Auswertung bei voller Pauschalierung zu Ergebnissen von 480 bis 520 Euro inklusive Wohn-Nebenkosten für Alleinstehende geführt. Bedarfe müssen aber nicht immer pauschaliert gedeckt werden.

11 BVerfG-Urteil vom 9.2.2010, Rn. 190 f.

12 BVerfG-Urteil vom 9.2.2010, Rn. 159

13 BVerfG-Urteil vom 9.2.2010, Rn 169

14 Duch Quintile (Fünftelwerte) wird eine Gesamtmenge/-gruppe in fünf gleich große Teile zerlegt, durch Dezile in zehn

Als auf dieser Grundlage ermittelte Leistungssätze akzeptiert das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich auch Pauschal-sätze und Festbeträge<sup>15</sup>. Allerdings müssen diese regelmäßig fortgeschrieben werden. Zudem bedarf es einer flankieren- den Regelung zum Ausgleich von Härtefällen. Nach Ansicht der Diakonie müssen darüber hinaus fallbezogen regelmäßige wie einmalige Bedarfe abgedeckt werden.

Bedarfe, die nicht in der Pauschale enthalten sind, müssen zuverlässig und nachvollziehbar durch Infrastrukturleistun- gen oder personenbezogene Bedarfe gewährleistet werden. Ebenso sind die Pauschalen daraufhin zu überprüfen, ob die in ihnen enthaltenen Ausgabenpositionen sicher getätigt wer- den können. Wenn die vorausgesetzten Ansparzeiträume zu lang sind, geben ergänzende Erhebungen und Fallkonstel- lationen nachvollziehbar und sachgerecht Aufschluss darü- ber, wie im Einzelfall die angemessenen Kosten des entspre- chenden Bedarfes zu erheben und zu erstatten sind. Auch eine freihändige Festlegung von Sachleistungen oder einzel- fallbezogenen Bedarfen würde die EVS-Auswertung verfäl- schen, da so Ausgabenpositionen aus der Auswertung her- ausgenommen werden. Daher sind auch Sachleistungen und zusätzliche Bedarfe realitätsgerecht, sachgerecht und trans- parent zu ermitteln.

Um die Nachvollziehbarkeit der EVS-Auswertung zu gewähr- leisten, ist diese in Gänze zu veröffentlichen. Dies ermöglicht Kritik wie gegebenenfalls notwendige Korrekturen.

Bei der Ausgestaltung der Leistung schlägt die Diakonie vor, zu differenzieren:

- a) den allgemeinen Bedarf für alle Leistungsbezieherinnen und -bezieher,
- b) weitere regelmäßige personenbezogene Bedarfe,
- c) einmalige Bedarfe, die nicht pauschalisiert gewährleistet werden können.

#### 4. Aktualisierung

Um die Festsetzung des Leistungsumfanges in der Grund- sicherung verlässlich am tatsächlichen Bedarf zu orientieren, schlägt die Diakonie die Einrichtung eines Sachverständigen- gremiums unter Einbeziehung der Tarifparteien, der Wissen- schaft und der Wohlfahrts- und Sozialverbände vor. Dieses soll regelmäßig die Ermittlung von Höhe, Ausgestaltung und

Dynamisierung der Grundsicherungsleistung bewerten und Verbesserungsvorschläge machen, die im Parlament beraten werden.

Um jederzeit die Erfüllung des aktuellen Bedarfs sicherzu- stellen, verlangt das Gericht, auf Änderungen der wirtschaft- lichen Rahmenbedingungen wie Preissteigerungen oder Erhöhungen von Verbrauchssteuern zeitnah zu reagieren. Ins- besondere gilt dies, da in § 20 Abs. 2 SGB II ein Festbetrag vorgesehen ist<sup>16</sup>.

Eine Koppelung von SGB-II-Erhöhungen an die Änderung des Rentenwertes ist laut Bundesverfassungsgericht nicht sachgemäß, da diese nicht die Steigerung der Lebenshal- tungskosten wiedergibt und einer renteneigenen Logik folgt<sup>17</sup>. Als geeignetere Maßstäbe verweist das Gericht auf das Sta- tistikmodell der Sozialhilfe, das seit Juli 1990 eine kontinuier- liche Hochrechnung anhand der Preisentwicklung vornimmt sowie auf die laufend erhobenen und verfügbaren Daten der Statistischen Ämter<sup>18</sup>. Sinnvollerweise müsste es für die dy- namische Anpassung einen möglichst konstanten Berech- nungsmodus geben, der sich auf dem Verordnungsweg leicht korrigieren lässt. Eine laufende Berechnung der Preissteige- rungsrate für regelsatzrelevante Güter könnte das Statisti- sche Bundesamt liefern.

#### 5. Ermittlung zusätzlicher Bedarfe

Leistungen der Grundsicherung decken nach geltendem Recht einen pauschalen Bedarf ab und lassen als abschlie- ßend geregelte Leistungen kaum Freiraum, um individuell besondere Bedarfe anzuerkennen und Einzelleistungen zu bewilligen. Das Bundessozialgericht hat einen solchen un- abweisbaren Bedarf zur Finanzierung von Reisekosten aner- kannt, um einem geschiedenen Elternteil die Wahrnehmung seines Umgangsrechtes mit seinen entfernt lebenden Kin- dern zu ermöglichen<sup>19</sup>.

Um in jedem Fall das Ziel der Existenzsicherung zu erreichen, ist nach Ansicht der Diakonie die regelmäßige Leistung nach dem SGB II bei Bedarf personenbezogen zu differenzieren. Zusätzliche Bedarfe können nicht abschließend beschrieben, sondern nur anhand von Fallkonstellationen aufbereitet wer- den. Um den Betroffenen detaillierte Darlegungen zur Be- schreibung der Notlage zu ersparen und eine schnelle Abhilfe

<sup>16</sup> BVerfG-Urteil vom 9.2.2010, Rn. 140

<sup>17</sup> BVerfG-Urteil vom 9.2.2010, Rn. 184

<sup>18</sup> BVerfG-Urteil vom 9.2.2010, Rn. 185 und 187

<sup>19</sup> BSG, Urteil vom 7.11.2006, Az B 7b AS 14/06, BVerfG-Urteil vom 9.2.2010, Rn. 24

zu ermöglichen, sollte eine gesetzliche Regelung dennoch in einem ersten Schritt klare Fälle mit einklagbaren Rechtsansprüchen beschreiben. Die abstrakte Härtefallregelung enthält einen Auffangtatbestand für Sonderfälle.

Die im Pauschalleistungssystem entstehenden Schutzlücken müssen angemessen ausgeglichen werden. Für die Neufassung des SGB II sollte neben einer Ergänzung des § 21 um weitere typische Mehrbedarfe zusätzlich eine weitere Öffnungsklausel im § 20 Absatz 1 SGB II wie bereits im § 28 SGB XII Absatz 1 aufgenommen werden, die die abweichende Festlegung der Bedarfe im Einzelfall erlaubt. Der Bedarf sollte als unabweisbar gelten, wenn er der Höhe nach deutlich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht und nicht durch Leistungen Dritter abgedeckt ist, auf die ein Rechtsanspruch besteht. Hiermit wäre auch klar gestellt, dass nicht lediglich der Verweis auf Zuwendungen Dritter (wie der Tafeln) ausreicht, um abweichende Bedarfe als gedeckt zu interpretieren.

## 6. Regelmäßige personenbezogene Bedarfe

Im Folgenden werden einige typische Fallkonstellationen für regelmäßige personenbezogene Bedarfe dargestellt:

Gesundheitliche Probleme können zu massiven finanziellen Belastungen führen, die die Leistungsberechtigten nach bisherigem Recht in existenzielle Notlagen bringen. Die Beziehenden von Grundsicherungsleistungen sind in der Mehrzahl Mitglieder der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). In der GKV sind notwendige Leistungen in die finanzielle Eigenverantwortung der Versicherten verlagert, zum Beispiel rezeptfreie Arzneimittel und Brillen, die beide nur in bestimmten Ausnahmefällen übernommen werden. Außerdem sind praktisch alle Leistungen der GKV zuzahlungspflichtig. Diese finanzielle Belastungen sind im Regelsatz bisher nicht berücksichtigt, weil die EVS von 2003 vor den Gesundheitsreformen von 2003 und 2004 erhoben wurde. Dieses erhebliche Defizit muss bei der Bestimmung des Regelsatzes nach Auswertung der EVS 2008 umgehend korrigiert werden.

Insbesondere in den folgenden Fällen werden zudem Eigenmittel in einer Höhe vorausgesetzt, wie sie bei längerem Grundsicherungsbezug weder angespart noch auf Darlehensbasis finanziert werden können. Diese Deckungslücken sollten vorrangig durch eine Härtefallregelung in der Krankenversicherung geschlossen werden. Solange dies nicht der Fall ist, muss dies im Rahmen der Grundsicherung geschehen:

- a) Vorfinanzierung von kieferorthopädischen Leistungen: Nach dem SGB V müssen kieferorthopädischen Leistungen von den Versicherten beziehungsweise ihren Familien über mehrere Jahre vorfinanziert werden. Die Krankenkasse erstattet diese Ausgaben von mehreren hundert Euro pro Behandlungsjahr erst bei erfolgreichem Abschluss der Behandlung.
- b) Individuell angepasste Sehhilfen und Hilfsmittel: Während die Preise für Standardbrillen in den letzten Jahren gesunken sind, sind besonders geschliffene Brillengläser (zum Beispiel Gleitsichtgläser) teuer und in vielen Fällen eine notwendige Voraussetzung für Berufsausübung und Teilhabe. Auch für individuell angepasste Hilfsmittel wie Hörgeräte fallen hohe Zuzahlungen an.
- c) Hohe Bedarfe an rezeptfreien Arzneimitteln und Pflege-mitteln: Chronische Erkrankungen wie Neurodermitis, Allergien oder entzündliche Darmerkrankungen führen zu hohen Ausgaben für notwendige Arznei- und Pflegemittel.
- d) Fahrtkosten zur ärztlichen Behandlung oder Therapie: Die Erstattung von Fahrtkosten ist in der GKV auf Fälle beschränkt, in denen die Fahrt aus medizinischen Gründen notwendig ist und nimmt keine Rücksicht auf die lokale Verkehrsinfrastruktur. Fahrtkosten sind aber für ältere multimorbide oder schwerwiegend chronisch kranke Menschen eine Zugangsschwelle zur bedarfsgerechten Gesundheitsversorgung. Auch die Übernahme von Fahrtkosten der Eltern zu Therapien und Besuchen bei Krankenhausaufenthalten insbesondere chronisch kranker oder behinderter Kinder ist notwendig.

Eine deutlich kleinere, aber zunehmende Zahl von Grundsicherungsempfängerinnen und -empfängern ist privat krankenversichert, da bei Grundsicherungsbezug nicht mehr automatisch eine Mitgliedschaft in der GKV entsteht. Im Basistarif der PKV entstehen die gleichen Lücken wie dort. Bei Grundsicherungsbezug und privater Krankenversicherung (PKV) belastet die Differenz zwischen dem reduzierten Basistarif in der PKV und dem auf den GKV-Beitrag begrenzten Zuschuss des Grundsicherungsträgers die Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger zusätzlich. Das private Krankenversicherungsunternehmen kann über 240 Euro monatlich verlangen, während der Grundsicherungsträger nur etwa 130 Euro bereitstellt. Der Leistungsberechtigte kann also seine Prämie nicht vollständig entrichten, genießt nur eingeschränkten Versicherungsschutz und verschuldet sich gegenüber der PKV. Es wäre neben der vollen Beitrags-

übernahme sinnvoll, hier in der PKV eine Obergrenze für die Versicherungsprämie einzuziehen.

Für Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger muss ein Rechtsanspruch auf volle Kostenübernahme von ärztlich verordneten Verhütungsmitteln in SGB II wie XII verankert werden. Dies könnte durch Einfügung einer zusätzlichen einmaligen Beihilfe in § 23 SGB II Abs. 3 geschehen. Für die Hilfen zur Familienplanung (§ 49 SGB XII) und Sterilisation (§ 51 SGB XII) muss der Vorbehalt gestrichen werden, dass diese den Krankenversicherungsleistungen entsprechen müssen.

Im SGB II sind die Ausgaben für besondere Bedarfe bei den Nahrungsmitteln zu berücksichtigen. Hierzu wird auf die Empfehlungen des Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge verwiesen. Allerdings weist die Diakonie darauf hin, dass die in den Empfehlungen vorausgesetzte „gesunde Vollkost“ mit dem Regelsatz kaum zu finanzieren ist.

Bei der Festlegung der Grundsicherungsleistungen ist die Gewährleistung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu berücksichtigen. Unterschiedliche Lebenssituationen ergeben sich unter anderem dadurch, ob die Hilfebedürftigen im städtischen oder ländlichen Lebensraum wohnen. Nicht nur die bestehende Differenzierung der Kosten der Unterkunft muss solche Unterschiede anerkennen. Die soziale und kulturelle Infrastruktur ist genauso wie öffentliche Anlaufstellen und Ämter in ländlichen Regionen ganz anders und weitläufiger aufgebaut.

Zur Gewährleistung von gesellschaftlicher Teilhabe und Arbeitssuche gehört es unabdingbar dazu, mobil sein zu können. Nicht nur die regionale Preisgestaltung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) ist sehr unterschiedlich. Es gibt auch nicht in allen Kommunen Sozialtickets oder Fahrtkostenzuschüsse für Schülerinnen und Schüler.

Im gemeinsamen Leben von Eltern und Kindern spielt die Gewährleistung von Mobilität eine grundlegende Rolle. Die neugefasste Regelung zu den Fahrtkosten bei Besuchen getrennt lebender Eltern bei ihren Kindern muss um eine entsprechende Regelung für Kinder ergänzt werden, die ihre Eltern besuchen. Ebenso sind Mobilitätskosten für die soziale und kulturelle Teilhabe der Kinder zum Beispiel im Rahmen von pädagogischen Freizeitaktivitäten zu gewähren. Auch Besuche von wegen Pflegebedürftigkeit oder Krankheit stationär Untergebrachten sowie von Inhaftierten müssen ermöglicht werden.

Personengruppen wie Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Alleinerziehende und getrennt lebende Eltern und Kinder können besonders auf ein eigenes Kraftfahrzeug angewiesen sein, wenn es für sie kein ausreichendes ÖPNV-Angebot gibt. Oft ist ein eigenes Kraftfahrzeug auch Voraussetzung für die Stellenvergabe.

Alleinerziehende Eltern stehen vor der besonderen Herausforderung, den Alltag mit und die Betreuung ihrer Kinder allein bewältigen zu müssen. Insofern unterscheiden sich die Lebensbedingungen erheblich von Alleinstehenden als auch von Hilfebedürftigen, die entweder verheiratet sind oder in einer dauerhaften Partnerschaft leben.

Ein anerkannter Mehrbedarf muss diesen höheren Aufwand alleinerziehender Elternteile Rechnung tragen. In pauschalisierter Form ist dieser Mehrbedarf auf der Grundlage einer differenzierten und bedarfsorientierten Bewertung mindestens entsprechend der gegenwärtigen Regelungen in § 21 Abs. 3 SGB II und § 30 Abs. 3 SGB XII zu berücksichtigen.

Für werdende Mütter erkennt das SGB II nach der 12. Schwangerschaftswoche einen pauschalisierten Mehrbedarf an. Im Einzelfall entstehen hier personenbezogene Zusatzbedarfe. Zudem besteht für die Mitarbeitenden der Jobcenter erhebliche Unsicherheit über die korrekte Anwendung der einschlägigen Regelungen. Dies betrifft insbesondere das mögliche Ausscheiden von Schwangeren und Müttern, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, aus der Bedarfsgemeinschaft ihrer Eltern sowie die Ansprüche von Schwangeren und Alleinerziehenden, wenn sie weiterhin in einer Bedarfsgemeinschaft mit ihren Eltern leben. Eine weitere Klarstellung zum Beispiel durch Verweise auf das SGB II in den einschlägigen Regelungen scheint notwendig, dass auch Studierende, Schülerinnen und Schüler und Auszubildende in besonderen Bedarfsfällen Zugang zu den Leistungen für Alleinerziehende und Eltern nach dem SGB II haben.

Mit Sorge betrachtet die Diakonie die geplante Anrechnung des Elterngeldes auf Leistungen nach dem SGB II. Das Elterngeld gleicht gerade bei Alleinerziehenden und Berufsanfängerinnen und -anfängern besondere Härten wie fehlende Zuverdienst- und Erwerbsmöglichkeiten in der Babyphase aus. Eltern am Beginn des Berufslebens, die aufgrund geringer Vorbeschäftigungszeiten noch keinen Anspruch auf Lohnersatzleistung stellen können, gehen aus dem Job direkt in die Grundsicherung. Ebenso benachteiligt würden bis zur Elternzeit erwerbstätige Eltern, die das Arbeitslosengeld II nur aufstockend erhalten. Die Diakonie fordert die Beibehaltung

der bisher geltenden Anrechnungsfreiheit beim Elterngeld für Grundsicherungsempfänger.

## 7. Einmalige Bedarfe

Auch die Verantwortung für einmalige Bedarfe kann der Sozialstaat nicht an die Tafeln oder Kleiderkammern abgeben. Seit Einführung des SGB II sollen einmalige Sonderbedarfe in der Regel durch die pauschalisierte Leistung ausgeglichen werden. Zu den wenigen Ausnahmefällen gehören die Erstausrüstung von Wohnungen einschließlich Haushaltsgeräten, die Erstausrüstung mit Bekleidung sowie bei Schwangerschaft und Geburt. Hingegen erhalten Haushalte im Grundsicherungsbezug keine besonderen Leistungen, wenn Haushaltsgeräte oder Bekleidung vorzeitig verschleißt, obwohl dies zur finanziellen Überlastung führen kann.

Die mit dem SGB II eingeführte Pauschalisierung sollte mehr Eigenverantwortung verwirklichen. Diese Zielsetzung setzt allerdings voraus, dass die Leistung auch den tatsächlichen Bedarf der Betroffenen deckt. Tatsächlich lassen die auf den unmittelbaren Bedarf zugeschnittenen Regelsätze keinen Spielraum für größere Ansparungen. Zudem gehen viele Betroffene nicht mit Rücklagen, sondern Schulden in den Leistungsbezug. Darum werden Anschaffungen wie Kühlschrank, Waschmaschine oder Kinderfahrrad immer wieder zum Problem.

Aus diesem Grund fordert die Diakonie die einmalige Finanzierung von notwendigen Anschaffungen, die sich nicht innerhalb eines halben Jahres nachvollziehbar im Regelsatz ansparen lassen. Neben der Verankerung im SGB II oder der Regelsatzverordnung könnten die Ansprüche auf zusätzliche einmalige Leistungen auch im jeweiligen Landesausführungsgesetz sowie in den Sozialhilferichtlinien verankert werden. Für diese einmaligen Bedarfe sollte der Gesetzgeber eine Liste erstellen.

Gegenwärtig ermöglicht § 23 SGB II einen besonderen Bedarf durch ein Darlehen des Grundsicherungsträgers zu decken, auf das in den Folgemonaten eine 10-Prozent-Kürzung zur Abzahlung folgt. Demgegenüber lässt § 73 SGB XII zu, bei Vorliegen besonderer Bedarfe erforderliche Geldleistungen auch als Zuschuss zu erbringen. Auf die Schwierigkeiten mit der Darlehensregelung weist auch das Bundesverfassungsgericht hin<sup>20</sup>.

Problematisch ist, wenn Darlehen nicht innerhalb von zehn Monaten abbezahlt werden können und mehrere solcher Bedarfe parallel entstehen. Da eine Rückzahlung mehrerer Bedarfe aus der SGB-II-Leistung unrealistisch ist, bleiben besondere Bedarfe oft ungedeckt. Die Diakonie schlägt daher vor, die Deckung eines besonderen Bedarfes über ein Darlehen nur zu verlangen, wenn das Darlehen innerhalb von zehn Monaten abgetragen werden kann. Andernfalls muss der Bedarf durch eine nicht zurückzahlbare Leistung des Grundsicherungsträgers gedeckt werden. Im § 23 Absatz 1 ist darum der Ausschluss von weitergehenden Leistungen zu streichen.

## 8. Schnittstellen zu weiteren Regelungen

Derzeit bestehen insbesondere zwischen der Existenzsicherung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und im Rahmen der Sozialhilfe für Erwerbsunfähige weitgehende Übereinstimmungen. Die – wenngleich mangelhaft berechneten – Regelsätze gelten gleichermaßen für beide Gruppen von Hilfebedürftigen. Diese Übereinstimmung muss fortbestehen. Ebenso dürfte es auch in der Rechtsstellung keine Schlechterstellung von Leistungsbeziehenden im SGB II gegenüber der Sozialhilfe geben<sup>21</sup>. Da sich aus dem SGB II eine staatliche Fürsorgeleistung und keine Lohnersatzleistung ergibt, darf diese auch nicht pfändbar sein.

Ebenso ist sicherzustellen, dass Regelungen des SGB XII in Verbindung mit SGB II Leistungen die Umsetzung bestehender Rechtsansprüche nicht verhindern oder unnötig erschweren. Für Bewohnerinnen und Bewohner von stationären Einrichtungen kommt es aufgrund der Schnittstellenproblematik zwischen den Regelungen nach SGB II und SGB XII immer wieder zur Unterdeckung der tatsächlichen Bedarfe.

So gefährdet das Aufstockungsverbot<sup>22</sup> die stationäre Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII, weil zum Beispiel im Fall von Sanktionen die SGB-II-Leistung nicht mehr reicht, um die festgelegten Eigenbeiträge zu leisten. Zur Sicherstellung des Lebensunterhalts in stationären Einrichtungen und der Leistungen aus einer Hand sollte der Lebensunterhalt nach § 35 SGB XII für alle stationären Bewohnerinnen und Bewohner sichergestellt sein und das vorrangige Einkommens (auch Alg-II-Leistungen) im Rahmen des Bruttoprinzips nach § 19(5) SGB XII durch den Sozialhilfeträger herangezogen werden.

20 BVerfG-Urteil vom 9.2.2010, Rn. 207 f.

21 BVerfG-Urteil vom 9.2.2010, Rn. 125

22 § 21 SGB XII

In Folge der Neufassung des SGB II sollte auch der Kinderzuschlag angepasst werden. Ebenso sollten die Regelsätze in einem stimmigen Verhältnis zu den steuerlichen Freibetragsregelungen und den Unterhalts(-vorschuss)regelungen für Kinder stehen. Ihre Auswirkungen auf die jeweilige (Um-)Verteilungswirkung sind zu prüfen.

Bei gleichgerichteten Leistungen ist eine weitestgehende Rechtseinheitlichkeit von SGB II, SGB III, SGB VIII und SGB XII zu schaffen und der Vorrang von Jugendhilfeleistungen klarzustellen.

An den Schnittstellen zu den Definitions- und Verfahrensvorschriften im SGB I beziehungsweise den Vorschriften zu Verwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz SGB X führen nach den Erfahrungen der Beratungsstellen die meisten Fehler im Verfahrensablauf zu unbilligen Härten<sup>23</sup>. Bezüglich Ausstattung der Grundsicherungsträger, Qualifizierung von Personal, Verfahren zur Antragstellung, Festlegung des Leistungsbeginns und Feststellung des Anspruchs sollte die Verwaltungspraxis gründlich evaluiert werden. Klarere gesetzliche Rahmenbedingungen würden eine fehlerfreie Sicherstellung der Leistungen ermöglichen und die Sozialgerichte wieder entlasten.

Im Aufenthaltsgesetz ist die Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung bei Familiennachzug und Aufenthaltsverfestigung dahingehend zu überprüfen, ob es sich um existenzsichernde oder arbeitsmarktpolitische Maßstäbe handelt. Freibeträge sind nicht Bestandteil der Lebensunterhaltssicherung. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zur Anforderung an die Lebensunterhaltssicherung beim Familiennachzug ist zu berücksichtigen<sup>24</sup>.

Verlässliche Steuereinnahmen sichern die Finanzbasis der kommunalen sozialen und kulturellen Infrastruktur.

<sup>23</sup> „Zur Rechtsstellung einkommensarmer Menschen und den notwendigen Änderungen im SGB II, Diakonie Texte 07.2009

<sup>24</sup> insbesondere das Urteil vom 4. März 2010 in der Rechtssache C-578/08 (Rhimou Chakroun)

Steuersenkungen können sie gefährden. Auch Menschen mit höheren Einkommen und Vermögen profitieren von ihrem Ausbau. Einkommens- und vermögensbezogene Finanzierungsinstrumente bleiben legitim.

Ausreichend hohe und dynamisierte Zuverdienstregelungen können die Grundsicherungsleistung zwar ergänzen. Diese können aber kein Ersatz für die Gewährleistung des Existenzminimums sein. Ein gesetzlicher Mindestlohn in ausreichender Höhe stellt sicher, dass Grundsicherungsleistungen nicht als Kombilohn die Arbeitgeber von ihrer Verantwortung als Sozialpartner entlasten und Niedriglöhne zementieren.

Ein großer Teil der Leistungsberechtigten hat bei Beginn des Leistungsbezuges Schulden. Darum ist die Einleitung von Klärungsprozessen mit Gläubigern für die weitere soziale Integration wichtig. Es bleibt aber Aufgabe der Finanzwirtschaft, die Überschuldung von weiten Personenkreisen nicht billigend in Kauf zu nehmen und jedem den Zugang zu einem Girokonto zu ermöglichen. Die Grundsicherung kann keine Antwort auf Versäumnisse bei Kreditgewährung und Kontenzugang sein.

Ein Grundsicherungssystem kann das Problem der verdeckten Armut nicht lösen. Selbst wenn die Sozialleistung durch ein Amtsermittlungsprinzip ergänzt wird, das heißt im Falle des Bekanntwerdens der Hilfebedürftigkeit von sich aus tätig werden müsste, können so nicht immer alle Bedürftigen erreicht werden. Eine flächendeckende Abfrage von Bedürftigkeit bei allen Bürgerinnen und Bürgern würde eine überbordende Bürokratie schaffen.

Letztendlich bleibt es immer eine Frage der sozialen Gerechtigkeit, der angemessenen Verteilung von Entwicklungs-, Bildungs- und Teilhabechancen und von Einkommen und Vermögen, ob die Hilfesuchenden befähigt werden können, sich aus ihrer Benachteiligung zu befreien. Ansonsten drohen die dauerhafte soziale Ausgrenzung ganzer Bevölkerungsgruppen und die Verfestigung von Armut über Generationen.



## Auszug Diakonie Texte 2008/2009/2010

- 07.2010 Deutsche aus der ehemaligen Sowjetunion – auf der Suche nach einer verlorenen Familienvergangenheit
- 06.2010 Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Europa
- 05.2010 Perspektiven zur Mitarbeitengewinnung in der Diakonie
- 04.2010 Das Freiwillige Soziale Jahr (FSJ) und sein Beitrag zur Personalgewinnung
- 03.2010 Es sollte überhaupt kein Armer unter Euch sein „Tafeln“ im Kontext sozialer Gerechtigkeit
- 02.2010 IKÖ Zusammenstellung von Stellungnahmen und Arbeitshilfen
- 01.2010 Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindheit
- 16.2009 Pflegestatistik zum 15.12.2007
- 15.2009 Einrichtungssstatistik – Regional, Stand 1. Januar 2008
- 14.2009 Vorstandsbericht: Gemeinsam in die Zukunft: „Weil wir es wert sind“
- 13.2009 Verbesserung der Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderung außerhalb der WfbM
- 12.2009 Seelsorge in Palliative Care
- 11.2009 Gesundheitspolitische Perspektiven der Diakonie 2009
- 10.2009 Stationäre medizinische Rehabilitation von Kindern und Jugendlichen
- 09.2009 Einrichtungssstatistik zum 1. Januar 2008
- 08.2009 Fehlerhafte Transparenzberichte – Rechtsmittel gegen eine Veröffentlichung
- 07.2009 Zur Rechtsstellung einkommensarmer Menschen und den notwendigen Änderungen im SGB II
- 06.2009 Ziele, Indikatoren und Evaluation in Projekten der Migrationsarbeit
- 05.2009 Leistungs- und Qualitätsmerkmale im SGB XI
- 04.2009 Zukunftssicherung der Dienste in der Familienpflege und Dorfhilfe
- 03.2009 Bildungswege „Gesundheit und Soziales“ – attraktiv für Nachwuchskräfte
- 02.2009 Jugend gewinnen
- 01.2009 Krankheit als finanzielle Belastung
- 18.2008 Die „insoweit erfahrene Fachkraft“ nach § 8a Abs. 2 SGB VIII – eine neue fachdienliche Aufgabe?
- 17.2008 Characteristics of Diaconal Culture
- 16.2008 Vorstandsbericht Diakonisches Werk EKD
- 15.2008 Familien wirksam fördern
- 14.2008 Mobile Rehabilitation
- 13.2008 Interkulturelle Öffnung in den Arbeitsfeldern der Diakonie
- 12.2008 Integrationsarbeit von A–Z
- 11.2008 Die Migrationserstberatung der Diakonie 2007
- 10.2008 Sucht im Alter – Herausforderungen und Lösungswege für diakonische Arbeitsfelder
- 09.2008 Sucht im Alter – Sozial- und gesundheitspolitische Forderungen der Diakonie
- 08.2008 Gesetz zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts RDG vom 12. Dezember 2007
- 07.2008 Synopse zum Pflege-Weiterentwicklungsgesetz
- 06.2008 Sucht im Alter
- 05.2008 Die Allgemeine Sozialarbeit der Diakonie im Wandel
- 04.2008 Gesunde Kinder – gesunde Zukunft? Zukunftsaufgabe Rehabilitation von Kindern und Jugendlichen
- 03.2008 Zukunftswege Pflegeausbildung

## Impressum

Die Texte, die wir in der Publikationsreihe Diakonie Texte veröffentlichen, sind im Internet frei zugänglich. Sie können dort zu nicht-kommerziellen Zwecken heruntergeladen und vielfältig werden. Diakonie Texte finden Sie unter [www.diakonie.de/Texte](http://www.diakonie.de/Texte). Im Vorspann der jeweiligen Ausgabe im Internet finden Sie Informationen, zu welchem Preis Diakonie Texte gedruckt im Zentralen Vertrieb bestellt werden können.

Bestellungen:  
Zentraler Vertrieb des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V.  
Karlsruher Straße 11  
70771 Leinfelden-Echterdingen  
Telefon: +49 711 21 59-777  
Telefax: +49 711 797 7502  
[Vertrieb@diakonie.de](mailto:Vertrieb@diakonie.de)

Benutzer des Diakonie Wissensportals können über die Portalsuche nicht nur nach Stichworten in den Textdateien recherchieren, sondern auch auf weitere verwandte Informationen und Veröffentlichungen aus der gesamten Diakonie zugreifen. Voraussetzung ist die Freischaltung nach der Registrierung auf [www.diakonie-wissen.de](http://www.diakonie-wissen.de)

[www.diakonie.de](http://www.diakonie.de)

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V.  
Staffenbergstraße 76  
70184 Stuttgart

Verantwortlich für die Reihe:  
Andreas Wagner  
Zentrum Kommunikation  
Postfach 10 11 42  
70010 Stuttgart  
Telefon: +49 711 21 59-454  
Telefax: +49 711 21 59-566  
[redaktion@diakonie.de](mailto:redaktion@diakonie.de)  
[www.diakonie.de](http://www.diakonie.de)

Kontakt:  
Michael Schröter  
Sozialpolitik gegen Armut und soziale Ausgrenzung  
Geschäftsführer der Nationalen Armutskonferenz  
Zentrum Familie, Integration, Bildung und Armut  
Telefon: +49 30 83001-200  
Computer-Fax:  
+49 30 83001-8-200  
[schroeter@diakonie.de](mailto:schroeter@diakonie.de)

Layout: A. Stiefel

Druck:  
Zentraler Vertrieb des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V.  
Karlsruher Straße 11  
70771 Leinfelden-Echterdingen

© August 2010 - 1. Auflage  
ISBN-Nr. 978-941458-19-2

Diakonisches Werk  
der Evangelischen Kirche  
in Deutschland e. V.  
Stafflenbergstraße 76  
70184 Stuttgart  
Telefon: +49 711 21 59-0  
Telefax: +49 711 21 59-288  
diakonie@diakonie.de  
www.diakonie.de