

Antrag

der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, Azize Tank, Kathrin Vogler, Harald Weinberg, Birgit Wöllert, Pia Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Für ein menschenwürdiges Existenz- und Teilhabeminimum

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das strategische Ziel der Einführung von Hartz IV war die Ausweitung des Niedriglohnsektors. Um dieses Ziel zu erreichen wurde unter anderem die soziale Sicherung von Erwerbslosen deutlich verschlechtert: Die Arbeitslosenhilfe wurde abgeschafft, die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes drastisch verkürzt, die Leistungshöhe des neu eingeführten Arbeitslosengeldes II auf Sozialhilfeniveau festgelegt und die Anforderungen an Erwerbslose und die Sanktionen massiv verschärft. Die sozialen Rechte von Erwerbslosen wurden durch die Maßnahmen massiv eingeschränkt. Über die disziplinierende Wirkung von Hartz IV wurden die Ansprüche der Erwerbstätigen an Arbeitsbedingungen und Löhne gesenkt. Die Kampfkraft der Gewerkschaften im Verteilungskonflikt wurde so geschwächt. Die Einführung von Hartz IV entsprach damit einer einseitigen Parteinahme im Verteilungskonflikt zwischen Kapital und Arbeit gegen die Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Erwerbslosen.

Eine zentrale sozialpolitische Weichenstellung erfolgt über die Höhe des Arbeitslosengeldes II inklusive der Bedarfe für die Unterkunft und Heizung. Die Höhe der Regelleistung wurde politisch bewusst kleingerechnet. Der Ermittlung der Regelbedarfe liegt kein objektives Verfahren zu Grunde. Im Gegenteil liegt ein Problem des Statistikmodells in der derzeitigen Form in der Manipulationsanfälligkeit der konkreten Ermittlung der Regelbedarfe durch die Bundesregierung, die durch den Gesetzgeber kaum noch zu korrigieren ist. In den bisherigen Verfahren sind die Details des Ermittlungsverfahrens in Kenntnis der Ergebnisse festgelegt worden. Zur Vermeidung von haushaltspolitisch motivierten Eingriffen in das Verfahren der Ermittlung des Existenz- und Teilhabeminimums ist notwendig, dass die Berechnungsverfahren im Vorfeld der Ermittlung gesetzlich festgelegt werden.

Bei den bisherigen Ermittlungen mittels des Statistikmodells wurden die Ausgaben des Bundes für Hartz-IV-Leistungsberechtigte begrenzt und entsprechend der mittelfristigen Finanzplanung gesteuert. An dieser Vorgehensweise hat sich bis heute im Wesentlichen nichts geändert. Denn im Aktivierungsansatz von Hartz IV gelten höhere Leistungen als Fehlanreiz zum Verbleib in dem Leistungsbezug statt zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit. Die Grundsicherung wird damit missbraucht als Instrument einer Arbeitsmarktpolitik, die in erster Linie mit Druck auf die Betroffenen arbeitet.

Das Bundesverfassungsgericht hat demgegenüber in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 den verfassungsrechtlichen Anspruch auf die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums als eigenständiges Grundrecht bekräftigt, die damalige Festlegung der Regelbedarfe als verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber mit konkreten Auflagen zu einer Neuermittlung der Regelbedarfe bis zum 31. Dezember 2010 aufgefordert. Mit der Neuermittlung wurde der Regelsatz für Erwachsene zum 1. Januar 2011 um bescheidene fünf Euro erhöht. Der Regelbedarf für Kinder und Jugendliche blieb zunächst unverändert. Die Bildungs- und Teilhabebedarfe von Kindern und Jugendlichen wurden aus dem Regelbedarf in ein separates, bürokratisches Bildungs- und Teilhabepaket ausgegliedert, das im Kern Sach- statt Geldleistungen vorsieht.

Wiederum wurde das Ergebnis von der Bundesregierung kleingerechnet und die Berechnungsverfahren entsprechend der Haushaltsplanung angepasst. Das Ergebnis der Neuermittlung entspricht exakt dem Betrag, der sich auch auf der Grundlage der bis dahin gültigen Fortschreibung für 2011 ergeben hätte (wie auch das Bundesverfassungsgericht festhält, BVerfG, 1 BvL 10/12 vom 23.7.2014, Rn. 91). Nach Vorlage des Gesetzes durch das Sozialgericht Berlin hat das Bundesverfassungsgericht im Juli 2014 die Ermittlung der Regelbedarfe als „derzeit noch“ verfassungskonform bezeichnet (BVerfG 1 BvL 10/12 vom 23.7.2014, Rn. 73, 86). In dem Urteil wird detailliert dokumentiert, wie und in welcher Höhe die Regelbedarfe kleingerechnet wurden.

Die Leistungen der Grundsicherung decken nicht die Mindestbedarfe. Die Leistungsberechtigten sind nicht lediglich einkommensarm, sondern sie leiden darüber hinaus häufig unter materieller Unterversorgung. Das IAB charakterisiert die finanzielle und soziale Lage von ALG-II-Beziehenden wie folgt: Die Hälfte aller Leistungsbeziehenden hat Schulden und kann demnach nicht auf Reserven zurückgreifen. Die Hälfte kann keine medizinische Zusatzleistungen – etwa die Kosten für eine Brille – finanzieren. Der Großteil kann monatlich nichts sparen (etwa 80 Prozent), verbrauchte Möbel nicht ersetzen (etwa 75 Prozent) oder unerwartete Ausgaben decken (55 Prozent) und etwa 80 Prozent können sich nicht einmal eine einwöchige Urlaubsreise pro Jahr oder einen monatlichen Restaurantbesuch leisten (IAB, Stellungnahme, Ausschussdrucksache 18(11)406, S. 48). Die Annahme, dass Leistungsberechtigte angesichts der kleingerechneten Regelsätze Geld für unerwartete Ausgaben (etwa: langlebige Konsumgüter wie Kühlschrank oder Waschmaschine) ansparen könnten, ist offenkundig unrealistisch. Ebenso offenkundig ist die Unterdeckung bei den Energiekosten: die Kosten für Haushaltsstrom sind nach Berechnungen der Paritätischen Forschungsstelle zwischen 2008 und Januar 2014 um rund 37 Prozent gestiegen, ohne dass die Regelbedarfe angepasst worden wären. Die Folge sind Stromschulden und vermehrte Stromsperrern. 2013 wurde laut Bundesnetzagentur rund sieben Millionen Haushalten eine Stromsperre angedroht und in rund 350.000 Fällen tatsächlich der Strom gesperrt.

Zu dem menschenwürdigen Existenzminimum zählen auch die Bedarfe für Unterkunft und Heizung. Die Angemessenheitsgrenzen der Kommunen sind vielfach zu gering und die Verfahren zur Ermittlung der Angemessenheitsgrenze vielfach rechtswidrig. Die Folge sind teilweise Zwangsumzüge, die häufig aus „Aufforderung(en) zur Reduzierung der Kosten“ resultieren. SGB-II-Leistungsberechtigte müssen zudem über eine halbe Milliarde Euro an nicht anerkannten Bedarfen für Unterkunft und Heizung aus ihrem Regelbedarf finanzieren (<http://www.portal-sozialpolitik.de/info-grafiken/hartz-iv-kosten-der-unterkunft>).

Im Ergebnis führen die politischen Manipulationen dieser und der früheren Bundesregierungen dazu, dass über sieben Millionen Menschen im Grundsicherungsbezug in Deutschland nicht in Würde leben können, da ihre Existenz nicht ausreichend gesichert ist. Es ist höchste Zeit, diesen Zustand zu beenden und ein wahrhaft menschenwürdiges Existenz- und Teilhabeminimum zu schaffen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. umgehend einen Gesetzentwurf zum Verfahren der Ermittlung des Existenz- und Teilhabeminimums vorzulegen. Das Verfahren und die Kriterien sind vor der konkreten Bedarfsermittlung festzulegen. Die bisherige Praxis, dass die konkreten Verfahren in Kenntnis und zur Rechtfertigung eines im Vorfeld politisch gesetzten Ergebnisses festgelegt werden, muss für die Zukunft ausgeschlossen werden;
2. das Bildungs- und Teilhabepaket nach folgenden Prinzipien grundlegend neu zu organisieren: Regelmäßig anfallende Bedarfe werden in die allgemeinen Regelbedarfe der Kinder und Jugendlichen einbezogen; die Absicherung aller Kinder und Jugendlichen ist zu einer Kindergrundsicherung weiterzuentwickeln. Unregelmäßig anfallende Bedarfe wie Schulausflüge oder Klassenfahrten sind, soweit dies nicht bereits heute Praxis ist (Schulbedarfe) als Mehrbedarfe und Geldleistung auszuführen. Dienst- und Sachleistungen wie etwa Schulverpflegung und Schülerbeförderung sind allen Schülerinnen und Schülern durch die jeweils zuständigen Instanzen unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Die Lernförderung der Schülerinnen und Schüler ist als originäre Aufgabe der Schulen gesetzlich zu verankern und darf nicht – wie über das Bildungs- und Teilhabepaket befördert – aus der Schule ausgegliedert und damit zumindest teilweise privatisiert werden.

III. Der Deutsche Bundestag setzt parallel eine Kommission zur künftigen Ausgestaltung des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenz- und Teilhabeminimums ein. Diese Kommission hat insbesondere folgende Aufgaben:

1. Die Kommission legt eine Evaluation der bisherigen sowie in anderen EU-Mitgliedsländern praktizierten Verfahren zur Ermittlung der Leistungshöhen in der Grundsicherung sowie eine Übersicht über die Forderungen des Europäischen Parlaments zur ausreichenden Höhe von Mindesteinkommen vor. Unter Berücksichtigung dieser Erfahrungen analysiert und bewertet die Kommission alternative und/oder komplementäre Verfahren zur Ermittlung des menschenwürdigen Existenz- und Teilhabeminimums. Insbesondere sind entsprechend den Forderungen des Europäischen Parlaments die Armutsrisikogrenze – 60 Prozent des mediangemittelten Nettoäquivalenzeinkommens laut gängiger EU-Konvention – sowie die Warenkorbmethode als mögliche Verfahren in die Analyse und Bewertung einzubeziehen. Die Verfahren sind für Erwachsene sowie für Kinder und Jugendliche jeweils separat zu erörtern und zu bewerten. Die Kommission legt Vorschläge zu einer vor Armut schützenden und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichenden Weiterentwicklung der Grundsicherungsleistungen vor.
2. Die Kommission stellt einen Warenkorb mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen zusammen. Dieser Warenkorb dient nach abschließender politischer Entscheidung entweder als Verfahren zur Ermittlung des Existenz- und Teilhabeminimums oder aber als Kontrollinstrument zur Überprüfung der Bedarfsdeckung der anderweitig ermittelten Existenz- und Teilhabeminima (Existenzminimums-TÜV).
3. Die Kommission setzt sich zusammen aus Abgeordneten, Sachverständigen sowie Vertreterinnen und Vertretern von Betroffenen. Die Kommission tagt öffentlich und fördert eine gesellschaftliche Debatte und Verständigung zu der Frage: „Was braucht ein Mensch für ein Leben in Würde und Selbstbestimmung?“.

Berlin, den 5. November 2015

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

1. In den bisherigen Neuermittlungen des Existenz- und Teilhabeminimums durch das Statistikmodell sind die Details des Verfahrens in Kenntnis der Ergebnisse festgelegt worden. Zur Vermeidung von haushaltspolitisch motivierten Eingriffen in das Verfahren der Ermittlung des Existenz- und Teilhabeminimums ist notwendig, dass die konkreten Verfahren gesetzlich festgelegt werden, bevor konkrete Daten vorliegen.

Die Bundesregierung hat die Möglichkeiten zum Kleinrechnen des Existenzminimums genutzt, indem sie (1) für Alleinstehende eine ärmere Referenzgruppe ausgewählt hat. Damit sinken automatisch auch die Ausgaben der Referenzgruppe. Zudem (2) wurden die Ausgaben nur in einem reduzierten Umfang als „regelsatzrelevant“ anerkannt. Urlaub, Schnittblumen, Restaurant- oder Cafébesuche, Alkohol und Tabak gelten beispielsweise der Bundesregierung als nicht regelsatzrelevant. Die Kürzungen gegenüber den Ausgaben der Referenzgruppe beziffert das Bundesverfassungsgericht mit 132 Euro bei Alleinstehenden und bei Kindern je nach Altersstufen zwischen 69 und 76 Euro. Der den Grundsicherungsberechtigten zugestandene Lebensstandard liegt damit noch einmal deutlich unter dem bereits bescheidenen Niveau der Referenzgruppe (72 Prozent der Konsumausgaben bei Alleinstehenden, zwischen 75 Prozent und 78 Prozent bei Kindern und Jugendlichen). Das Bundesverfassungsgericht sieht damit die Regelsatzhöhe „an (der) Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist“ (BVerfG a.a.O. Rn, 121).

Das Bundesverfassungsgericht erteilt (Mindest-) Prüf- und Handlungsaufträge für die Weiterentwicklung vor allem in folgenden Bereichen: 1. Ergibt sich eine offensichtliche und erhebliche Diskrepanz zwischen der tatsächlichen Preisentwicklung und der Fortschreibung der Regelbedarfe, so muss der Gesetzgeber zeitnah reagieren; hier verweist das Gericht insbesondere auf die dramatische Entwicklung der Strompreise. 2. Der Mobilitätsbedarf muss tatsächlich gedeckt sein. 3. Der Verteilungsschlüssel zwischen den Haushaltsmitgliedern ist bei Bedarf anzupassen und 4. Unterdeckungen, die durch Kürzungen einzelner Posten entstehen, müssen auch tatsächlich gedeckt werden können: entweder durch pauschale höhere Leistungen, einen eigenständigen Leistungsanspruch (etwa: langlebige Konsumgüter) oder durch kostenfreie Dienstleistungen.

Die Regelbedarfsberechnungen des Bundesarbeitsministeriums wurden von der damaligen Opposition einhellig kritisiert. Die damalige Generalsekretärin der SPD, Andrea Nahles, hat gegenüber der Rheinischen Post geäußert, dass der Hartz-IV-Regelsatz „über 400 Euro liegen“ müsse, „alles andere ist künstlich herunter gerechnet“ (24.9.2010). Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN benannten 420 Euro als Orientierungswert für den Regelsatz (Bundestagsdrucksache 17/3435). DIE Fraktion DIE LINKE. hat betont, dass bei einem reinen Statistikmodell mindestens 500 Euro Regelsatz angemessen seien. Die Armutsforscherin Irene Becker hat über 440 Euro für den Regelsatz berechnet, wenn die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts von 2010 konsequent umgesetzt und auf weitere Kürzungen verzichtet worden wäre (Irene Becker: Regelbedarfsermittlung: Die „verdeckte“ Armut drückt das Ergebnis, in: Soziale Sicherheit 4/2015).

2. Die Einführung des Bildungs- und Teilhabepaket hat sich in der gewählten Form nicht bewährt. Mit der Begründung „die Gelder müssen tatsächlich bei den Kindern ankommen“ wurde das Bildungs- und Teilhabepaket nicht in den Regelbedarf integriert und als Geldleistung ausgezahlt, sondern als gesondert zu beantragende Sach- und Dienstleistung. Dieses Vorgehen beruht nicht nur auf einem unberechtigten Misstrauen gegenüber den Eltern, sondern führt auch zu einer Stigmatisierung der Leistungsberechtigten, einer unzureichenden Inanspruchnahme der Leistungen (lediglich 45 Prozent der Leistungsberechtigten nahmen in 2013 Leistungen aus dem BuT in Anspruch) sowie mit fast einem Drittel der Kosten einem unverhältnismäßig hohen Anteil der Ausgaben für die Verwaltung der Leistungen (136 Mio. Euro für die Verwaltungen; 2013 wurden etwa 450 Mio. Euro an Ausgaben abgerechnet) (Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Zweiter Zwischenbericht Juli 2015). Bereits heute – vor Abschluss der Begleitforschung – ist klar: Die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets sind daher grundlegend anders zu organisieren.

3. Eine unabhängige Kommission ist notwendig, um verschiedene Varianten der Ermittlung des Existenzminimums zu analysieren und zu bewerten. Das sog. Statistikmodell ist dabei grundsätzlich zu hinterfragen. Das Statistikmodell basiert auf der Annahme, dass es möglich sei, aus den Verbrauchsausgaben einer politisch gesetzten Vergleichsgruppe („Referenzgruppe“) ein bedarfsdeckendes menschenwürdiges Existenz- und Teilhabeminimum abzuleiten. Ein derartiger Schluss ist aber äußerst fragwürdig: Die gewählte Referenzgruppe bei den Alleinstehenden verfügt mit max. 901 Euro pro Monat lediglich über zwei Fünftel des Durchschnittseinkommens aller Alleinstehenden (Irene Becker: Die „verdeckte Armut“ drückt das Ergebnis, Wie das Existenzminimum heruntergerechnet wurde, in: Soziale Sicherheit 4/2015, S. 148). Außerdem müsse die Referenzgruppe „zur Gänze als einkommensarm klassifiziert werden“ (Bernhard Christoph u. a.: Konsummuster und Konsumarmut von SGB-II-Leistungsempfängern, IAB Discussion Paper 9/2014, S. 37). Erhebliche materielle Deprivation ist neben dem Armutsrisiko ein weiterer Indikator, der im Rahmen der EU-Strategie für das Jahr 2020 zur EU-weiten Messung von Armut und sozialer Ausgrenzung verwendet wird. Es leben rund 24 Prozent der Personen mit einem Einkommen unterhalb der Armutsrisikogrenze der EU-SILC 2013 (Einkommensjahr 2012) unter erheblichen materiellen Entbehrungen (Entbehrungen in vier und mehr der erfassten Bereiche), weitere 18 Prozent unter materieller Entbehrung (Entbehrungen in drei der erfassten Bereiche). Das heißt, 42 Prozent der Personen, die mit einem Einkommensarmutsrisiko leben – dies trifft eben auch die Personen in der sogenannten Referenzgruppe – entbehren in drei, weit über die Hälfte davon sogar in vier und mehr vorgeannten Bereichen einer ausreichenden materiellen Versorgung (vgl. Wissenschaftlicher Dienst, 6 – 3000-224/14).

Von den Ausgaben einkommensarmer Personen und von Personen, die mit einer zum Teil erheblichen materieller Unterversorgung leben, lässt sich nicht sinnvoll ableiten, was ein Mensch zum Leben in Würde und Selbstbestimmung braucht. Von den einkommensbedingt geringen Ausgaben Armer und Unterversorgter abzuleiten, was benötigt wird, um Armut und soziale Ausgrenzung zu überwinden, ist nicht zielführend.

Das Statistikmodell ist des Weiteren nicht geeignet, die Bedarfe von Personen in Mehrpersonenhaushalten zu ermitteln. Insbesondere bei Kindern und Jugendlichen versagt das Modell. Weder gibt es eine ausreichende Anzahl von Haushalten mit Kindern in der Erhebung, um einzelne Konsumausgaben nach Altersstufen differenziert und verlässlich darzustellen, noch ist es bislang gelungen, die Zurechnung von Ausgaben auf die einzelnen Haushaltsmitglieder und unterstellte Synergieeffekte plausibel zu machen.

Zudem werden weiterhin in dem konkreten Verfahren nicht zu rechtfertigende Zirkelschlüsse zugelassen, da leistungsberechtigte Personen, die ihre Leistungsansprüche nicht realisieren („verdeckte Arme“), nicht aus der Referenzgruppe ausgeschlossen werden. Eine Expertise des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im Auftrag des BMAS zeigt aber, dass zwischen 3,1 und 4,9 Millionen Menschen in verdeckter Armut leben; mehr als ein Drittel der Berechtigten nimmt ihre Ansprüche nicht wahr (IAB: Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, Nürnberg, Juni 2013).

Die Folgen einer unzureichenden Bedarfsermittlung mit dem Statistikmodell sind unübersehbar. Bei der Neuermittlung der Regelbedarfe 2010 nahm die Bundesregierung in Kauf, dass die Leistungen der Grundsicherung das Ziel einer menschenwürdigen Existenz- und Teilhabesicherung nicht erfüllen. Die Leistungen sind nicht armutsfest. Die Vermeidung von Armut wird u. a. regelmäßig von dem Europäischen Parlament mit großer Mehrheit als zentrales Qualitätsmerkmal von angemessenen Mindesteinkommen eingefordert und mit mindestens 60 Prozent des jeweiligen mediangemittelten Nettoäquivalenzeinkommens beziffert (Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Oktober 2008 über die Förderung der sozialen Integration und die Bekämpfung der Armut, einschließlich der Kinderarmut, in der EU (2008/2034(INI), Rz. 8 und 12, Entschließung vom 20. Oktober 2010 über die Bedeutung des Mindesteinkommen für die Bekämpfung der Armut und die Förderung einer integrativen Gesellschaft in Europa – 2010/2039(INI), Rz 15). Die konkreten Zahlen unterscheiden sich nach benutzter Quelle. Die jeweils jüngsten Ermittlungen ergeben folgende Armutsrisikogrenzen für Deutschland in den genannten Einkommensjahren: 917 Euro (2014, nach dem fachlich für die Erhebung von Armutsrisikogrenzen unzulänglichen Mikrozensus), 979 Euro (2012 nach EU-SILC), 1.029 Euro (2012 nach dem SOEP) und 1.063 Euro (2008 nach der EVS). Werden die entsprechenden Werte in die Gegenwart fortgeschrieben, kann man daher sagen: Unter 1.050 Euro netto im Monat droht Armut. Nach dem IAB sind – unter Zugrundelegung einer eigenständig ermittelten niedrigeren Armutsrisikoschwelle – etwa 77 Prozent der ALG-II-Beziehenden armutsgefährdet (IAB Kurzbericht 24/2014), wobei insbesondere erwerbstätige Leistungsberechtigte („Aufstocker“) mit zusätzlichem Einkommen die Armutsrisikogrenze überschreiten.

