

Antrag

der Abgeordneten Katja Kipping, Matthias W. Birkwald, Diana Golze, Klaus Ernst, Jan Korte, Dr. Dietmar Bartsch, Karin Binder, Heidrun Dittrich, Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, Caren Lay, Sabine Leidig, Michael Leutert, Dr. Gesine Löttsch, Cornelia Möhring, Kornelia Möller, Petra Pau, Jens Petermann, Ingrid Remmers, Raju Sharma, Kersten Steinke, Sabine Stüber, Frank Tempel, Dr. Kirsten Tackmann, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Maßnahmen zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenz- und Teilhabeminimums

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Einführung von Hartz IV war eine historische Fehlentscheidung. Mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und der Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds wurden soziale Rechte entzogen. Erwerbslose werden nunmehr nach kürzester Zeit auf das neue, diskriminierende und Armut generierende Fürsorgesystem Hartz IV verwiesen. Die Furcht vor einem derartigen sozialen Absturz reicht bis weit in die Mitte der Gesellschaft hinein. Sie wirkt disziplinierend auf die Beschäftigten, schwächt die Kampfkraft der Gewerkschaften und zwingt die betroffenen Personen zur Annahme jeder Arbeit unabhängig von ihrer Qualität. Das strategische Ziel von Hartz IV ist die Ausweitung des Niedriglohnssektors. Hartz IV ergreift Partei im Verteilungskonflikt gegen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und befördert die zunehmende soziale Spaltung im Land.

Eine wesentliche Rolle in dieser Strategie spielt die Höhe der Regelleistung. Ein Leistungsniveau unterhalb der Armutsgrenze dient als „Hungerpeitsche“ (Max Weber). Die Grundsicherung wird missbraucht als Instrument zur Ausweitung des Niedriglohnssektors. Diese Strategie nimmt in Kauf, dass die Leistungen das verfassungsrechtlich vorgeschriebene Ziel einer menschenwürdigen Existenz- und Teilhabesicherung nicht erfüllen. Stattdessen begünstigen die viel zu geringen Leistungen Fehl- und Unterernährung, sie gefährden die Gesundheit der Betroffenen und grenzen diese von der gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Teilhabe aus.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat demgegenüber in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 den verfassungsrechtlichen Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums als eigenständiges Grundrecht ausdrücklich bekräftigt. Das Grundrecht aus Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Artikels 20 Absatz 1 GG sichert „jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am ge-

sellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind“ (BVerfG, 1 BvL 1/09, Rn. 1 – 220, www.bverfg.de/entscheidungen/ls20100209_1bvl000109.html, Leitsatz1). Diesem Anspruch werden die Regelleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) nicht gerecht und sind daher verfassungswidrig. Im Einzelnen beanstandet das Bundesverfassungsgericht folgende Aspekte als verfassungswidrig:

1. Die Ermittlung der Regelleistung für Erwachsene sei nicht ausreichend transparent und nachvollziehbar – insbesondere werden willkürliche Abschläge kritisiert.
2. Bei der Ermittlung der Leistungen für Kinder und Jugendliche wird ein kompletter Ermittlungsausfall konstatiert. Die Leistungen für Kinder und Jugendliche sind nicht über prozentuale Ableitungen von Erwachsenen ermittelbar. Die vorgenommenen Abschläge beruhen auf freihändigen Setzungen.
3. Es fehle eine Bedarfsdeckung für unabweisbare, laufende besondere Bedarfe.
4. Die Fortschreibung der Regelleistungen in Anlehnung an den aktuellen Rentenwert sei „ein sachwidriger Maßstabswechsel“, weil die Fortschreibung des aktuellen Rentenwerts keinen Bezug zum Existenzminimum habe.

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 31. Dezember 2010 gesetzt, um auf der Grundlage eines Gesetzes eine verfassungskonforme Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums zu ermöglichen. Obwohl das Verfassungsgericht die Höhe der Leistungen nicht als „evident“ unzureichend erklärt hat, ergibt sich logisch durch die Kritik und die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts die Notwendigkeit einer deutlichen Anhebung. So verpflichtet das Gericht den Gesetzgeber, insbesondere Zirkelschlüsse bei der Ermittlung der Regelleistungen zu vermeiden, indem zukünftig sog. verdeckt Arme aus der Referenzgruppe ausgeschlossen werden (vgl. BVerfG, a. a. O., Rn. 169). Diese Verpflichtung lässt in Kombination mit weiteren Korrekturen wie z. B. dem Verzicht auf nicht sachgerechte Abschläge eine Regelleistung für Erwachsene in der Größenordnung von 500 Euro erwarten. Die Regelleistung für Kinder und Jugendliche wird zukünftig von deren tatsächlichen und nach Altersstufen spezifizierten Bedarfen ausgehen müssen. Die notwendige Neubestimmung des Existenz- und Teilhabeminimums bietet damit einen guten Anlass für einen längst überfälligen Politikwechsel von der Reichtumsförderung zu einer Politik des sozialen Ausgleichs und der gesellschaftlichen Umverteilung.

Der Deutsche Bundestag erkennt an, dass kurzfristig zur Ermittlung des Existenz- und Teilhabeminimums eine sachgerechte Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 (EVS 2008) nach dem Statistikmodell notwendig ist, da laut Bundesverfassungsgericht bis zum 31. Dezember 2010 eine Neubestimmung durch den Gesetzgeber zu erfolgen hat und in dieser kurzen Frist kaum eine breite gesellschaftliche Debatte über den sog. Warenkorb abgeschlossen werden kann. Mit dem Statistikmodell sind aber grundlegende Probleme verknüpft. Das Statistikmodell leitet in kurzschlüssiger Weise von den Ausgaben einer willkürlich definierten Referenzgruppe auf das zu deckende Existenz- und Teilhabeminimum. Sowohl die Bedeutung des soziokulturellen Existenzminimums für das soziale Sicherungssystem der Bundesrepublik Deutschland als auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts gebietet eine weitergehende Evaluierung und konzeptionelle Weiterentwicklung der Regelsatzbemessung. Zu diesem Zweck wird unmittelbar eine Kommission des Deutschen Bundestages gegründet, die durch Sachverständige und Vertreterinnen und Vertreter von Betroffenen ergänzt wird. Zu den Aufgaben der Kommission gehören die Analyse und Bewertung des Statistikmodells sowie alternativer Ver-

fahren der Bedarfsermittlung ebenso wie die Förderung einer gesellschaftlichen Debatte unter der Überschrift: „Was braucht ein Mensch für ein Leben in Würde?“. Die Kommission wird beauftragt, auf der Grundlage der fachlichen Bestandsaufnahme und gesellschaftlichen Verständigung Vorschläge zur zukünftigen Ermittlung des Existenz- und Teilhabeminimums zu unterbreiten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf zur Neubestimmung der Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) vorzulegen, der folgende Vorgaben zwingend berücksichtigt:

1. Das Bundesverfassungsgericht stellt klar, dass das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum durch einen gesetzlichen Anspruch verwirklicht werden muss. Es ist die Pflicht des Gesetzgebers, die maßgeblichen Regelungen selbst zu treffen (vgl. BVerfG, a. a. O., Rn. 136). Eine Regelsatzverordnung des fachlich zuständigen Bundesministeriums genügt diesen Ansprüchen nicht.
2. Die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums gilt zwingend nicht nur für die „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ nach dem SGB II, sondern für alle Grundsicherungsleistungen. Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind bis zu dessen Abschaffung ebenfalls an diesem Leistungsniveau auszurichten.
3. Es ist die Vorgabe des BVerfG zu berücksichtigen, dass das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum dem Grunde nach unverfügbar ist und eingelöst werden muss sowie der Leistungsanspruch so ausgestaltet werden muss, dass er stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers deckt (vgl. BVerfG, a. a. O., Rn. 133 und 137).
4. Es ist die Vorgabe des BVerfG zu berücksichtigen, dass Hilfebedürftige nicht auf freiwillige Leistungen des Staates oder Dritter verwiesen werden können, deren Erbringung nicht durch ein subjektives Recht des Hilfebedürftigen gewährleistet ist (vgl. BVerfG, a. a. O., Rn. 136).
5. Bei einer Ermittlung der Regelleistungen durch das Statistikmodell ist nachzuweisen, dass die gewählte Referenzgruppe tatsächlich in ihrem Ausgabeverhalten zu erkennen gibt, welche Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind (vgl. BVerfG, a. a. O., Rn. 166).
6. Bei der Bestimmung der Regelleistung nach dem Statistikmodell sind zwingend Zirkelschlüsse auszuschließen. Das Verfassungsgericht formuliert die Verpflichtung „bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben darauf zu achten, dass Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch und dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschieden werden“ (BVerfG, a. a. O., Rn. 169). Damit sind in Zukunft verpflichtend sowohl Leistungsberechtigte nach diesen Gesetzen als auch sog. verdeckt Arme aus der Referenzgruppe auszuschließen.
7. Bei der Auswertung der EVS 2008 und der Nutzung des Statistikmodells ist auf Abschläge weitgehend zu verzichten. Eine sachliche Rechtfertigung für einen Abschlag gibt es in den Abteilungen der EVS, in denen die Bedarfe durch andere soziale Leistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, befriedigt werden.

8. Schließlich ist eine Überprüfung der realisierten Bedarfsdeckung durch die festgestellten Regelsatzpositionen notwendig. Hier ist insbesondere anhand von ernährungsphysiologischen Studien zu überprüfen, inwieweit der ermittelte Anteil für Lebensmittel eine gesunde und ausgewogene Ernährung ermöglicht. Zudem lässt sich durch einen Vergleich der Ausgaben unterschiedlicher Quintile auch eine mögliche Bedarfsunterdeckung in anderen Güterabteilungen erkennen und durch Auffüllbeträge korrigieren.
9. Die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen sind altersspezifisch und konkret zu ermitteln. Dabei ist der zu deckende Bedarf „an kindlichen Entwicklungsphasen auszurichten und an dem, was für die Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes erforderlich ist“ (BVerfG, a. a. O., Rn. 191). Analog zum Vorgehen bei der Regelleistung für Erwachsene ist eine Überprüfung der Bedarfsdeckung notwendig.
10. Die Anpassung der Regelleistungen anhand der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts ist nicht mehr zulässig (vgl. BVerfG, a. a. O., Rn. 184). Zukünftig ist die Fortschreibung der Regelleistungen an die Preisentwicklung der regelsatzrelevanten Güter anzupassen.
11. Die gesetzliche Regelung zur Deckung von unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen besonderen Bedarfen in § 21 Absatz 6 SGB II ist unzulänglich. Im Rahmen des Gesetzes zur Neubemessung des Existenz- und Teilhabeminimums ist diese Regelung durch eine allgemeine Öffnungsklausel bei höheren Bedarfen zu ersetzen. Die Neuregelung orientiert sich an der analogen Regelung im SGB XII.
12. Das „Lohnabstandsgebot“ des SGB XII ist mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 hinfällig und aus dem Gesetz zu streichen. Die Ermittlung des Existenz- und Teilhabeminimums ist strikt an den ermittelten Bedarfen zu orientieren und darf nicht durch sachfremde Erwägungen begrenzt werden. Dem Charakter eines aus der Menschenwürde abgeleiteten Grundrechts entspricht, dass die Erfüllung dieser Ansprüche eine prioritäre Aufgabe des Staates ist.
13. Zur Herstellung eines verfassungsgemäßen Verfahrens sind sowohl die zugrunde gelegten EVS-Daten als auch die konkreten Berechnungsschritte zur Ermittlung eines menschenwürdigen Existenz- und Teilhabeminimums nachvollziehbar darzulegen und unmittelbar öffentlich zugänglich zu machen.

III. Der Deutsche Bundestag wird eine Kommission zur künftigen Ausgestaltung des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums einsetzen. Die Kommission hat insbesondere folgenden Auftrag:

1. Die Kommission analysiert die Reichweite und Implikationen des verfassungsrechtlich verankerten Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Sie prüft, inwieweit das SGB II und angrenzende Rechtsgebiete mit ihren Regelungen diesem Grundrecht gerecht werden (u. a. Bedarfsgemeinschaftskonstruktion, Sanktionsregeln). Die Kommission formuliert ggf. Vorschläge zur Reform verfassungsrechtlich kritikwürdiger Normen.
2. Die Kommission legt eine zusammenfassende Evaluierung bisheriger Verfahren zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums vor. Unter Berücksichtigung dieser Erfahrungen unterbreitet die Kommission eine umfassende Analyse und Bewertung alternativer und/oder komplementärer Ermittlungsverfahren zur Bestimmung und Kontrolle des Existenz- und Teilhabeminimums. Insbesondere sind dabei das Statistikmodell, die Warenkorbmethode sowie die Armutsrisikogrenze als mögliche Verfahren in die

Analyse einzubeziehen. Die Verfahren zur Bedarfsermittlung sind für Erwachsene sowie Kinder und Jugendliche separat zu erörtern und zu bewerten. In diesem Zusammenhang sind auch die Vorgehensweisen und Erfahrungen anderer Länder zu erörtern.

3. Die Kommission stellt einen konkreten Warenkorb zusammen. Dieser Warenkorb dient je nach abschließender politischer Entscheidung entweder als Verfahren zur Ermittlung des Existenz- und Teilhabeminimums oder aber als Kontrollinstrument zur Überprüfung der Angemessenheit des anderweitig ermittelten Existenzminimums.
4. Die Kommission erörtert Konzepte zur Sicherstellung eines umfassenden Infrastrukturangebots in der Bildungs- und Teilhabedimension des soziokulturellen Existenzminimums. Die Kommission legt in einem Abschlussbericht eigene Vorschläge vor.
5. Die Kommission setzt sich zusammen aus Abgeordneten, Sachverständigen, Personen des allgemeinen öffentlichen Interesses sowie Vertreterinnen und Vertretern von Betroffenen. Die Kommission tagt öffentlich und fördert eine gesellschaftliche Debatte und Verständigung über die Frage: „Was braucht ein Mensch für ein Leben in Würde?“. Die Kommission legt einen zusammenfassenden Bericht bis zum 31. Dezember 2012 vor.

Berlin, den 14. September 2010

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

1. Das Bundesverfassungsgericht hat am 9. Februar 2010 ein grundlegendes Urteil gesprochen und das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums für alle Hilfebedürftigen anerkannt. Diesem Grundrecht wird die Ermittlung der aktuellen Regelleistungen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht. Bis zum 31. Dezember 2010 muss daher mit einem Gesetz die Ermittlung des menschenwürdigen Existenzminimums neu geregelt werden. Kurzfristig ist hierfür eine Auswertung nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 nach dem Statistikmodell alternativlos. Dafür sind aber konkrete Vorgaben bei der Ermittlung zu beachten. Gleichzeitig gebieten aber die Bedeutung des proklamierten Grundrechts und die Defizite des Statistikmodells eine grundlegende Auswertung des Urteils und seiner Implikationen ebenso wie eine grundlegende Überprüfung bisheriger und alternativ denkbarer Methoden der Ermittlung eines menschenwürdigen Existenzminimums.
2. Die Forderungen zur Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 orientieren sich an den Ausführungen und Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Die Begründung der jeweiligen Forderungen ist insofern dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts selbst zu entnehmen. Aus den Forderungen folgt auch die Erwartung einer spürbaren Anhebung der Regelleistung.
 - a) So führt die zukünftig verpflichtende Vermeidung von Zirkelschlüssen zu einer anderen Referenzgruppe. Nach Expertisen ist von einer Zahl von vier bis fünf Millionen Menschen auszugehen, die trotz Berechtigung keine Grundsicherungsleistungen in Anspruch nehmen. Durch einen konsequenten Ausschluss dieser Gruppe aus der Betrachtung verändert sich

die Zusammensetzung der untersten 20 Prozent der Haushalte spürbar und führt demzufolge zu deutlich höheren Regelleistungen. Analysen mit den Daten der EVS 2003 bestätigen dies nachdrücklich (u. a. Karl-Heinz Selm: Höhere Regelleistungen durch konsequente Vermeidung von Zirkelschlüssen, in: info also 2010 Heft 2; Der Paritätische Wohlfahrtsverband: Was Kinder brauchen, Berlin 2008).

- b) Der weitgehende Verzicht auf Abschläge erhöht ebenfalls die Regelleistung. Das Bundesverfassungsgericht benennt in dem Urteil verschiedene konkrete Abschläge, die nicht sachlich begründet sind (vgl. BVerfG, a. a. O., Rn. 175 ff. und 200). Darüber hinausgehend ist aber auch nicht nachvollziehbar, warum z. B. der Verbrauch von Benzin und die Reparatur eines Pkw nicht regelsatzrelevant sein sollen, wenn doch gleichzeitig der Besitz eines Pkw zulässig ist. Zahlreiche weitere Einstufungen von Ausgaben der Referenzgruppe als nicht regelsatzrelevant vermögen nicht zu überzeugen. Insofern ist auf Abschläge weitgehend zu verzichten. Die Ausgaben der untersten 20 Prozent der Einpersonenhaushalte – abzüglich der Kosten für Unterkunft und Heizung – beliefen sich bereits 2003 auf etwa 480 Euro (vgl. etwa Drucksache des Ausschusses Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages 16(11)1022, S. 49).
 - c) Auch die zukünftig ermittelten Leistungen müssen bedarfsdeckend sein. Eine Ex-post-Kontrolle ist durch qualitative Studien möglich und notwendig. So weist beispielweise Rainer Roth auf eine erhebliche Unterdeckung für die Ernährungsausgaben hin (Rainer Roth: Hartz IV: „Fördern“ durch Mangelernährung. 2009). Gleichzeitig hat der Paritätische Gesamtverband in seiner Expertise zur Ermittlung eines angemessenen Kinderregelsatzes einen plausiblen Vorschlag zur Identifizierung einer Bedarfsunterdeckung vorgelegt. Diese Kontrollverfahren müssen benutzt werden, um den erreichten Stand der über das Statistikmodell ermittelten Bedarfsdeckung zu überprüfen.
3. Die gesellschaftliche und politische Verständigung über ein menschenwürdiges Existenz- und Teilhabeminimum darf sich nicht in einer technischen Ableitung des Regelsatzes nach dem Statistikmodell erschöpfen. Ein solches Vorgehen würde dem Urteil nicht gerecht und insbesondere die Defizite des Statistikmodells ignorieren.
- a) Das Statistikmodell schließt von den Ausgaben einer Referenzgruppe auf das menschenwürdige Existenzminimum. Wie sich dieser Kurzschluss sachlich rechtfertigen lässt bleibt unklar. Aus der Einsicht in diesen Sachverhalt erklärt sich, dass die fachlich zuständigen obersten Landessozialbehörden 1987 die Einführung des neuen Systems der Kontrolle durch einen erneuerten Warenkorb unterziehen wollten (Beschluss der Konferenz der obersten Landessozialbehörden: Neues Bedarfsbemessungssystem für die Regelsätze in der Sozialhilfe 1987, bestätigt von der Arbeits- und Sozialministerkonferenz im September 1987). Ein solcher Warenkorb ist allerdings von den politisch zuständigen Instanzen nie aufgestellt worden.
 - b) Das Statistikmodell nimmt die soziale Lage der Referenzgruppe als gegeben hin und ist blind gegenüber der Gefahr einer Verarmung und/oder sozialen Abkopplung der Referenzgruppe. Bei einem Prozess der Verarmung der Referenzgruppe wird eine Spirale nach unten eröffnet, die keinen Schutz gegen eine Senkung der Regelsätze mehr bietet. Ein derartiger Verarmungsprozess der Referenzgruppe lässt sich infolge der Ausweitung des Niedriglohnssektors aber erkennen. So sind die Einkommen der Personen im untersten Dezil durchschnittlich um knapp neun Prozent gesunken und der Einkommensanteil der ärmsten 20 Prozent der Haushalte hat sich von 10,1 Prozent (1997) bis 2006 auf 9,3 Prozent verringert (DIW Wochenbericht 7/2010, Fußnote 8 sowie Datenreport 2008,

S. 164). Diese dramatischen Veränderungen in der Einkommenssituation wirken sich absehbar auch bei den Ausgaben der statistischen Referenzgruppe aus.

Daher ist eine kritische Bestandsaufnahme der möglichen und bisher praktizierten Verfahren zur Ermittlung des menschenwürdigen Existenzminimums zu fordern (v. a. Warenkorb, Statistikmodell und Armutsrisikogrenze). In diesem Zusammenhang sind die Vorzüge und Defizite der jeweiligen Verfahren zu erörtern und vergleichend zu bewerten. Auf dieser Grundlage wird ein Vorschlag für die zukünftige Ermittlung des Existenzminimums vorgelegt. Zu diesem Zweck ist eine Kommission beim Deutschen Bundestag einzurichten, die sich aus Abgeordneten, Sachverständigen sowie Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Bürger zusammensetzt. Die Aufgabe der Kommission ist neben der fachlichen Arbeit an einem neuen Bedarfsbemessungsverfahren die Förderung einer gesellschaftlichen Debatte über die Frage: „Was braucht ein Mensch für ein Leben in Würde?“.

