

Prof. Dr. Anne Lenze  
Hochschule Darmstadt  
anne.lenze@h-da.de

Berlin, den 4. April 2011

### **Die Sicherung des kindlichen Existenzminimums – politische Antworten**

Nach schwierigen, acht Wochen dauernden Verhandlungen im Vermittlungsausschuss hat am 25.2.2011 *das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des SGB II und SGB XII* sowohl Bundesrat als auch Bundestag passiert. Das Gesetz ist am 1.4.2011 (rückwirkend zum 1.1.2011) in Kraft getreten. Der erzielte Kompromiss enthält einige veritable Verbesserungen, die auch – anders als von manchen kolportiert wird – die Einigung nicht mit wesensfremden Thematiken überfrachtet und erschwert haben. Der Kampf um *Equal Pay* für die Leiharbeit und um *Mindestlöhne* gehört genuin in den Kontext der Agenda 2010. Schließlich wurde mit Hartz-I die Leiharbeit entfesselt und mit Hartz-IV bewusst ein Niedriglohnsektor in Deutschland geschaffen. Die Hartz-Gesetzgebung war so erfolgreich, dass selbst die Bertelsmann-Stiftung, die federführend bei der Entwicklung der Agenda 2010 mitgewirkt hat (Spindler, 2007) nun ihrerseits warnend darauf hinweist, dass der deutsche Arbeitsmarkt die stärkste Deregulierung in Europa und einen im internationalen Vergleich besonders hohen Anteil an atypischer Beschäftigung aufweist (Eichhorst/Marx/Thode, 2010, 9). In den zwei Jahren nach Einführung der Hartz-Gesetzgebung brachen die Lohnkosten je produzierter Einheit in Deutschland um „unheimliche fast vier Prozent ein, nachdem sie bis 2005 gestiegen waren“ (Financial Times Deutschland, 12.03.2010, 27). Die Hartz-Gesetze haben unseren Sozialstaat verändert. Es ist zu begrüßen, dass im Vermittlungsausschuss versucht wurde, diese Entwicklung ein Stück weit wieder einzufangen. Eine weitere Verbesserung

gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf besteht darin, dass nicht nur *Kinder* im Leistungsbezug des SGB II und XII, sondern auch solche *im Wohngeldbezug* in das Bildungs- und Teilhabepaket einbezogen worden sind. Auch die Tatsache, dass nun vollständig die *Kommunen* und nicht die Jobcenter für die Realisierung der neuen Angebote *zuständig* sein werden, ist ein Erfolg des „Öffentlichen Vernunftgebrauchs“ (*Amartya Sen*) und ist vorbehaltlos zu begrüßen. Schließlich sind *Schulsozialarbeiter* unabdingbar dafür, dass auch solche Kinder an die neuen Bildungsangebote herangeführt werden, deren Eltern von sich aus nicht die notwendigen Anträge stellen. Zuletzt ist ein weiterer Erfolg der langen Kompromiss-Suche darin zu sehen, dass die *Kommunen* in einem Ausmaß *entlastet* werden, wie es bis eine Woche vor der Einigung nicht vorstellbar war.

So richtig es von der rotgrünen Opposition im Bundesrat also war, die durch die Entscheidung des BVerfG vom 9.2.2010 angestoßene Reform der Regelsätze für eine breiter angelegte Revision zu nutzen, so entbinden die erzielten Verbesserungen den Gesetzgeber dennoch nicht davon, verfassungskonforme Regelbedarfe vorzulegen. Hier birgt das neue Gesetz allerdings verfassungsrechtliche Risiken. Der Gesetzgeber hat an verschiedenen Stellschrauben gedreht, um zu Lasten der Betroffenen zu sparen. **Oberste Priorität für die Bundesregierung war, dass die Geldleistungen nicht erhöht werden sollten.** Die Umsetzung des Grundsatzurteils des BVerfG hat für die Erwachsenen dazu geführt, dass der Regelbedarf um vom 359 auf 361,81 € also um **2,81 €** erhöht hat. Der Rest ist Anpassung der Bedarfe für den Zeitraum von 2008 bis 2009.

Die wichtigsten Stellschrauben, an denen dabei gedreht werden musste, waren:

1. Es wurde eine ärmere Referenzgruppe gewählt. Es wurde nicht mehr auf die ärmsten 20%, sondern auf die ärmsten 15% der Haushalte abgestellt. (Dadurch sank die Einkommensobergrenze von 990 auf 901 €).

2. Die verdeckt Armen wurden entgegen der expliziten Anweisung des BVerfG nicht aus der Referenzgruppe herausgenommen.

3. Es wurden nichtregelsatzrelevanter Ausgaben der Referenzgruppe in Höhe von 27% der Gesamtausgaben der Referenzgruppe abgezogen (Ein interner Ausgleich zwischen verschiedenen Bedarfen ist dadurch nicht mehr möglich).

Bei den Erwachsenen leuchtet es ein, dass der Gesetzgeber alles getan hat, um eine Erhöhung zu vermeiden. Die **fiskalischen** Gründe sind offensichtlich: Die Erhöhung der Regelsätze hätte sowohl Mehrausgaben im Etat des Arbeits- und Sozialministeriums als auch Mindereinnahmen im Etat des Finanzministeriums bedeutet, weil im Steuerrecht das freizustellende Existenzminimum ebenfalls hätte erhöht werden müssen. Die Bundesregierung spielt mit den verfassungsriskanten Regelbedarfen auf Zeit: Wenn sich kein mutiges Sozialgericht findet, das die Frage dem BVerfG direkt vorlegt, kann es im bis zu 5 Jahre und länger dauern, bis sich Leistungsbezieher durch den gesamten Instanzenweg geklagt haben und das BVerfG erneut entscheidet. Vielleicht spekuliert die Regierung darauf, dass sie dann wieder höhere Leistungen *nicht rückwirkend* zahlen muss und sogar eine weitere Umsetzungsfrist für die verfassungsgerichtlichen Vorgaben erhält. In diesen Jahren, die unterdessen ins Land gehen, lassen sich immerhin Milliardenbeträge sparen - Die Missachtung der Vorgaben des BVerfG kann sich also „lohnen“. Bei den fiskalischen Erwägungen gibt es auch eine Interessenübereinstimmung von Bundesregierung und Bundesländern, weil letztere höhere Regelbedarfe für die in ihrer

Zuständigkeit liegenden *erwerbsunfähigen* BezieherInnen von SGB-XII-Leistungen zahlen müssten.

2. Neben den rein fiskalischen Gründen lassen sich auch wichtige **optische** Motive ausmachen für die vehemente Weigerung, die Regelsätze zu erhöhen. Eine signifikante Erhöhung hätte nämlich die angeblichen Erfolge der Bundesregierung im Kampf gegen Armut und Arbeitslosigkeit zunichte gemacht, weil mit einem Schlag das *Ausmaß des Niedriglohnsektors sichtbar* geworden wäre: Berechnungen des IAB aus dem Jahr 2008 hatten ergeben, dass bei einer angenommenen Erhöhung des Regelbedarfes auf 420 € bis zu 2 Mio. zusätzliche Hartz-IV-Empfänger zu verzeichnen seien und Mehrkosten von 10 Mrd. € anfallen würden (Feil/Wiemers, IAB-Kurzbericht 11/2008). Dies sollte aber auf gar keinen Fall geschehen.

3. Es müssen aber noch gewichtige **ideologische** Gründe hinzu gekommen sein. Denn auch eine materielle *Verbesserung* der Lage der Leistungsbezieher, die *ohne eine explizite Erhöhung der Regelsätze* ausgekommen wäre, konnte nicht durchgesetzt werden. So hatte der Bundesrat dem Bundestag empfohlen, in das SGB II und XII eine Regelung aufzunehmen, die spezifische Sonderbedarfe regelt. Insbesondere die Anschaffung von Gebrauchsgütern mit längerem Gebrauchs- und höheren Anschaffungswert (wie z.B. Kühlschränke, Waschmaschinen und Fahrräder) sowie tatsächlich anfallenden Mobilitätskosten sollten aus dem Regelbedarf herausgenommen und zusätzlich gewährt werden. Dies hätte nicht zu einer Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten geführt und hätte sich auch deshalb angeboten, weil sich diese Verbrauchsausgaben in der EVS ohnehin nicht realitätsgerecht und transparent erfassen lassen: Die entsprechenden Positionen in der Statistik enthalten Leerstellen, da zu wenige Haushalte in dem dreimonatigen Befragungszeitraum

diese Anschaffungen getätigt hatten und deshalb hierzu kein valides Datenmaterial vorliegt.

Wichtige ideologische Motive müssen auch deshalb vorhanden sein, weil sogar dort, wo es *effektiv zu Verbesserungen* des Leistungsniveaus kam, diese von keiner der Parteien des Vermittlungsausschusses nach außen kommuniziert wurden! Die neuen Begründungs- und Transparenzanforderungen des BVerfG hatten nämlich zur Folge gehabt, dass das Licht auf Stellen fiel, die bislang unter den Teppich gekehrt worden waren. So hatte der Gesetzgeber einfach unterstellt, dass in den Regelsätzen die Kosten für die *Warmwassererzeugung* enthalten seien und den Leistungsberechtigten deshalb einen bestimmten Betrag von den Energiekosten im Rahmen der Kosten der Unterkunft wieder abgezogen (BT-Drucks. 16/1410, 23). Grundlegende Kritik an dieser Vorgehensweise hatte das Sächsische LSG in seiner Entscheidung vom 29.3.2007 vorgetragen, indem es mit allen zur Verfügung stehenden Ermittlungsmethoden akribisch nachgewiesen hat, dass in der Regelleistung des SGB II Haushaltsenergie zur Warmwasserbereitung nicht enthalten sein konnte (L 3 AS 101/06). Das BSG hatte diese Einwände in seiner Entscheidung vom 27.2.2008 mit den Sätzen abgetan, die Festlegung der Regelleistung sei letztendlich ein „normativ/wertender Prozess, der in seinen einzelnen Schritten keinen naturwissenschaftlich-mathematisch ableitbaren Richtigkeitsansprüchen unterliegt“ (B 14/11b AS 15/07 R, juris, Rn. 22). Diese Auffassung war jedoch nach der Entscheidung des BVerfG vom 9.2.2010 nicht mehr haltbar, denn seitdem muss der Gesetzgeber zur Ermittlung des Regelbedarfs alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren“ bemessen (BVerfG, 3. Leitsatz). Schließlich schaltete sich im Rahmen der Verhandlungen des Vermittlungsausschusses zur Neuregelung der Regelbedarfe im Januar 2011 der Landkreistag ein mit dem Hinweis, dass die Kosten der

Warmwasserzubereitung nicht im Regelbedarf enthalten seien (FAZ 6.1.2011, 9). Im Verlaufe der Verhandlungen des Vermittlungsausschusses ist daher ein Kompromiss dahingehend gefunden worden, dass die Kosten der Warmwasserzubereitung nicht mehr im Regelbedarf enthalten sind und deshalb keine diesbezüglichen Beträge mehr bei den Kosten der Unterkunft in Abzug gebracht werden. Diese Neuregelung führt **faktisch zu einer Erhöhung** des Regelbedarfes für einen alleinstehenden Leistungsberechtigten in Höhe von 6,88 €, einem Paar in Höhe von 15,08 € und weiteren Erhöhungen für jedes zusätzliche Familienmitglied.

Wenn eine Erhöhung der Leistungen öffentlich nicht kommuniziert wurde, dann liegt der Schluss nahe, dass gegenwärtig **verfassungskonforme Regelsätze nicht mehr vermittelbar** erscheinen. Der höchst emotional geladene öffentliche Diskurs über den deutschen Sozialstaat nach der Verkündung des Urteils vom 9.2.2010 hat die Stimmung im Land erheblich verändert. Waren vor Urteilsverkündung 48% Prozent der Bevölkerung der Meinung, die Grundsicherungsleistungen seien zu niedrig, und nur 7 Prozent, sie seien zu hoch (Stern-Umfrage, 28.10.2009), so sprechen sich ein Jahr später 56 Prozent gegen eine Erhöhung aus, 14 Prozent sind gar für eine Kürzung und nur 36 Prozent sind für eine Anhebung der Sätze (Emnid, 26.9. 2010). Neben den Auslassungen des deutschen Außenministers („spätromische Dekadenz“, „leistungsloser Wohlstand“) war es vor allem der Werbefeldzug der Arbeits- und Sozialministerin von der Leyen, mit dem zwei Sätze unaufhörlich in die Hirne der Bevölkerung eingefräst wurden: So hat die Ministerin zum einen mit der Diskussion um die Bildungschipcard strategisch die öffentliche Aufmerksamkeit von den wesentlichen Vorentscheidungen in Bezug auf die Regelsätze abgelenkt und mit ihrem Mantra, dass die „Leistung bei den Kinder ankommen müsse“ den Subtext verbreitet, dass Eltern im SGBII und XII-Bezug nicht vertrauenswürdig sind und das ihren Kinder zugedachte Geld für sich

selber verwenden, ein Vorurteil, das sich durch nichts in der Praxis bestätigen lässt. Das zweite Mantra lautete, „dass sich Leistung lohnen müsse“ und die Frisöse und die Verkäuferin am Ende mehr Geld in der Tasche haben müssten als die Leistungsbezieher. Das **Lohnabstandsgebot**, das hier angesprochen wird, ist aber seit der Entscheidung des BVerfG obsolet, weil in jedem Fall stets das menschenwürdige Existenzminimum gedeckt sein muss. Folgerichtig wurde es auch stillschweigend aus § 28 SGB XII entfernt. Das Lohnabstandsgebot kann von nun an nur noch in Tarifverhandlungen durch höhere Lohnabschlüsse realisiert werden bzw. im Steuerrecht durch die Erhöhung des steuerfreien Existenzminimums. Die größte Bedrohung des Lohnabstandsgebots jedoch geht von unserem Sozial“versicherungs“system aus, das den größten Keil zwischen Brutto- und Netto treibt, weil immer weniger Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Kosten der sozialen Sicherung für immer mehr Alte, Kranke und Pflegebedürftige werden übernehmen müssen, was mit einer unheilvollen Rezeptur aus Beitragserhöhung, Privatisierung der Vorsorge und Leistungskürzung behandelt wird (Lenze, KJ 2010). Wenn es nicht gelingt, die ökonomisch gut und bestens gestellten Gesellschaftsmitglieder an diesen Kosten im Rahmen einer *Bürgerversicherung* zu beteiligen, wird sich ein relevanter Abstand zwischen Löhnen und Sozialleistungen zukünftig ohnehin nicht realisieren lassen - erst recht nicht über die Dämpfung der Regelsätze.

### ***Der neue Kinderbedarf***

Das BVerfG hat dem Gesetzgeber aufgegeben, den Bedarf der Kinder empirisch zu ermitteln und dabei insbesondere den schulischen Bedarf und den Bedarf für die Persönlichkeitsentwicklung zu berücksichtigen, damit die Kinder aus Leistungsbezieherhaushalten später einmal ihren Lebensunterhalts aus eigener Kraft bestreiten können.

Während für die Erwachsenen nur auf die Ausgaben der untersten 15% der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte abgestellt wurde, wurden für den Regelbedarf von Kindern die untersten 20% der Haushalte zugrunde gelegt, was darin begründet liegt, dass ansonsten keine statistisch ausreichend große Gruppe zustande gekommen wäre. Das Ergebnis der konkreten Ermittlung des Kinderbedarfs ist einigermaßen überraschend: Danach sollen die alten – ins Blaue hinein geschätzten Kinderregelsätze – zu hoch gewesen sein, und zwar zunehmend mit steigendem Alter: **Bei den 0 bis 6 Jahre alten Kindern um 2 Euro, bei den 7 bis 14 Jahre alten Kindern um 9 Euro und bei den 14 bis 18 Jahre alten Kindern um 12 Euro**<sup>1</sup>. Zwar werden die Sätze nicht gekürzt, allerdings werden die Leistungen für Kinder solange nicht angepasst, bis die rechnerische Lücke durch Inflation und Preisentwicklung geschlossen ist<sup>2</sup>. Wir werden daher die nächsten Jahre eine Entwertung der Kinderregelbedarfe erleben und das umso gravierender je älter die Kinder sind. Dass die Kinderregelsätze der letzten Jahre zu hoch gewesen seien, widerspricht den in den letzten Jahren von Wohlfahrtsverbänden vorgelegten Berechnungen, wonach die Kinderregelsätze zu niedrig seien<sup>3</sup>. Auch hatten Untersuchungen ergeben, dass der im Sozialgeld für Lebensmittel vorgesehene Betrag für Kinder ab 7 Jahren keine ausgewogene Ernährung ermöglicht<sup>4</sup>. Um zu verifizieren, ob die Familien der Referenzgruppe für ihre Kinder überhaupt selber ein menschenwürdiges Existenzminimum sicherstellen können, würde es sich anbieten, anhand der Warenkorbmethode zu überprüfen, ob es der Regelbedarf erlaubt, Kinder und Jugendliche angemessen zu ernähren und zu kleiden. Eine Erklärung dafür, dass die Diskrepanz zum früheren Regelsatz insbesondere bei

---

<sup>1</sup> § 4 RBEG

<sup>2</sup> §§ 77 Abs. 4 SGB II E, 134 SGB XII.

<sup>3</sup> Der Paritätische, Was Kinder brauchen..., 09/2008; Neue Caritas, spezial, 10/2008.

<sup>4</sup> Kerstin/Clausen, Wie teuer ist eine gesunde Ernährung für Kinder und Jugendliche?, in: ErnährungsUmschau 2007, S. 508 ff.; Dirk Heinz, Einige Überlegungen zu den die Existenz sichernden Leistungen für die Kosten der Ernährung bei Kindern, zu möglicher Fehlernährung infolge zu geringer Leistungen und zu möglichen rechtlichen Konsequenzen, in: Zeitschrift für das Fürsorgewesen 2010, S. 73 ff.

den Jugendlichen so hoch sei, lässt sich jedoch unschwer darin finden, dass der Gesetzgeber neuerdings für die Jugendlichen ab dem 15. Lebensjahr unterstellt, dass sie im selben Maß Alkohol und Tabak konsumieren wie Erwachsene und ihnen hierfür ebenfalls ca. 16 Euro vom Regelbedarf abzieht. Diese Vorgehensweise entspricht wieder einer vom BVerfG ausdrücklich verbotenen „Schätzung ins Blaue“ hinein, denn solange diese Annahme nicht empirisch belegt ist<sup>5</sup>, hat sie nach den Vorgaben des BVerfG für ein transparentes, realitätsgerechtes und auf belastbaren Daten beruhenden Verfahren zu unterbleiben. Jüngste Veröffentlichungen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung belegen den gegenteiligen Trend: Der Anteil der 12-17Jährigen, die wenigstens ein Mal in der Woche Alkohol trinken, ist danach auf 13%<sup>6</sup>, der Anteil derjenigen Jugendlichen, die rauchen, auf 12,5% gesunken<sup>7</sup>.

Hinzu kommt, dass bei der Neuberechnung der Kinderregelsätze viele Verbrauchspositionen der EVS nicht mit Zahlen unterlegt sind, sondern Leerstellen aufweisen, was daran liegt, dass zu einzelnen Ausgabeposten Fallzahlen von weniger als 25 Haushalten vorhanden waren. Es sind aber mindestens 100 Haushalte erforderlich, um einen Fehlerquotienten von weniger als 10% zu erreichen<sup>8</sup>. Damit wird das Verfahren zur Ermittlung der Regelsätze für Kinder der verfassungsgerichtlich geforderten Obliegenheit zur Transparenz nicht gerecht.

Die neu ermittelten Regelsätze der Kinder sind auch deshalb niedriger als die alten „gegriffenen“ Beträge, weil der Regelbedarf von Kindern um diejenigen

---

<sup>5</sup> Das genaue Gegenteil ist der Fall. So berichtete die Drogenbeauftragte des Bundestages im Februar 2011, dass der Alkoholkonsum der Jugendlichen rückläufig ist und nur 13 % der 12-17jährigen mindestens einmal in der Woche Alkohol trinken (FAZ, 5.2.2011, S. 9).

<sup>6</sup> FAZ, 5.2.2011, 9

<sup>7</sup> FAZ, 25.2.11, S. 9

<sup>8</sup> Statistisches Bundesamt, Wortprotokoll, S. 8

Aufwendungen gekürzt wurde, die ab dem 1.1.2011 über den Bildungs- und Teilhabebedarf des § 28 SGB II gedeckt werden sollen. Dem persönlichen Schulbedarf vom 100 Euro im Jahr gem. § 28 Abs. 3 SGB II stehen Kürzungen von monatlich 8,33 Euro gegenüber<sup>9</sup>. Das **Schulbedarfspaket**, das bislang **zusätzlich** zu der ungekürzten Regelleistung gewährt wurde, wird langfristig nahezu vollständig mit stagnierenden Regelbedarfen der Kinder *gegenfinanziert*, die auf dem jetzigen Niveau verharren werden, selbst wenn die regelbedarfsrelevanten Preise steigen werden. Auch dem monatlichen Betrag in Höhe von **10 Euro** zur Finanzierung der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft stehen Kürzungen des Regelbedarfs von Kindern in Höhe von monatlich 1,08 Euro bei den 6 bis 14Jährigen und monatlich **3,58 Euro bei den 14- 18jährigen** gegenüber<sup>10</sup>. Während die Teilhabeleistungen nur auf Antrag und für bestimmte Aktivitäten gewährt werden, betrifft die damit begründete Regelbedarfskürzung alle Kinder. Sollten die 10 Euro pro Kind flächendeckend abgerufen werden<sup>11</sup>, so wäre dies wohl hinnehmbar, obwohl darauf hinzuweisen ist, dass durch die Gegenfinanzierung der finanzielle Aktionsradius für diejenigen Kinder schrumpft, die keinen Sport treiben und kein Instrument erlernen möchten. Sollte sich allerdings herausstellen, dass nur eine Minderheit der Kinder den neuen Teilhabebetrag nutzt, so wäre die Kürzung des Regelbedarfs von Kindern um vergleichbare Positionen nicht zu rechtfertigen. Im Regelbedarf der Kinder sind auch weiterhin typische Bedarfslagen in Zusammenhang mit dem Schulbesuch abgedeckt. So weist die Begründung des Gesetzentwurfs darauf hin, dass die **Anschaffung von Schulbüchern vom Regelbedarf erfasst** sei, soweit die Länder nicht ohnehin Lehrmittelfreiheit gewähren. Dies wird vor dem BVerfG wohl nicht zu halten sein. Zum einen können wegen der je nach Bundesland unterschiedlichen

---

<sup>9</sup> Irene Becker, in: Ausschussdrucksache 17(11)309, S. 115.

<sup>10</sup> Becker, a.a.O., S. 115

<sup>11</sup> Erfahrungen in Berlin, wo alle Kinder aus Leistungsbezieherfamilien beitragsfrei in Sportvereinen tätig sein können, zeigen, dass nur 1,5 % der Kinder von diesem Angebot Gebrauch machen (Heinrich Alt, Wortprotokoll, S. 24.

Regelungen zur Lehrmittelfreiheit in den Verbrauchsausgaben der untersten 20% der Bevölkerung der EVS keine diesbezüglichen *durchschnittlichen* Ausgaben erfasst sein. Wenn hier ein Durchschnittswert in den Regelbedarf eingegangen wäre, so wäre er für diejenigen, die die Schulbücher selber anschaffen müssen, in jedem Fall zu niedrig, während bei denjenigen, die in Bundesländern mit vollständiger Lernmittelfreiheit leben, insofern eine Überdeckung entstünde. Nach der insoweit eindeutigen Rechtsprechung des BVerfG sind für Kinder im Grundsicherungsbezug nunmehr alle „Befähigungskosten“ vom Bund zu decken. Dazu gehören auch die Schulbücher. Für die Kosten der Schülerbeförderung, die in einigen Bundesländern nur bis zur 10. Klasse finanziert werden und die bislang ebenfalls aus dem Regelsatz zu bestreiten waren<sup>12</sup>, konnte im Vermittlungsausschuss ein Kompromiss gefunden werden, denn diese Ausgaben werden nunmehr zusätzlich zum Regelbedarf über § 28 Abs. 4 SGB II erstattet.

## ***2. Einige Thesen zum Bildungs- und Teilhabepaket***

**Sachleistungen haben Vorrang.** Auch hier war oberstes Ziel des Gesetzgebers, die Geldleistungen über die Eltern und Kinder frei verfügen können, nicht zu erhöhen. Das lässt sich die Bundesregierung auch etwas kosten. Die Verwaltung dieses Pakets wird 20% des Gesamtaufwands betragen (zum Vergleich: die gesetzlichen Krankenkassen, bei deren Verwaltungskosten ja immer ein hohes Einsparpotential vermutet wird, haben einen Verwaltungsanteil von 6% an den Gesamtausgaben) – diese Teil des Pakets wird also gerade nicht „beim Kind ankommen“, wie es so schön heißt. Mit dieser Grundsatzentscheidung wird die Dispositionsbefugnis der Eltern, aber vor allem die der älteren Kinder und Jugendlichen gemindert. **Geld ist geprägte Freiheit.** Da die „neuen“ Leistungen

---

<sup>12</sup> BSG, Urteil vom 28.10.2009, B 14 AS 44/08 R

nach § 28 teilweise aus dem Regelbedarf der Kinder gegenfinanziert werden, wird diese Freiheit beschnitten.

Auffällig ist, dass **nur die kollektiv organisierte Teilhabe** gefördert wird. Individuelle Aktivitäten fallen völlig raus. Das ist nachteilig für Familien: Der Besuch eines Zoos, Spaßbades oder des Kletterparks, die allesamt eine familienstabilisierende Wirkung haben können, wird nicht gefördert. Aber es ist auch nachteilig für Jugendliche, die wesentliche Teile ihrer Persönlichkeitsentwicklung in der Peer Group durchlaufen. Natürlich gibt es auch ältere Kinder und Jugendliche, die noch in Sportvereinen aktiv sind. Aber was ist mit denen, die weder im Verein Sport treiben noch ein Musikinstrument erlernen wollen, die lieber mit ihren Freunden Inliner fahren oder allein am PC rumbasteln. Sie kommen nicht in den Genuss des Bildungs- und Teilhabepakets. Durch die absehbare Kürzung bzw. Entwertung der Kinderregelbedarfe wird ihr Aktionsradius sogar verkleinert. Obwohl sich Frau von der Leyen immer als Vorbild auf die Stuttgarter „Familiencard“ beruft unterscheidet es sich doch gerade in diesem Punkt, denn das Stuttgarter Vorbild beinhaltet die ganzen Spaßaktivitäten, die eben auch in besonders hohem Maße abgerufen wurden: 36% der in Anspruch genommenen Leistungen entfielen auf die Bäderbetriebe, 22% auf den Zoo, 18% auf schulische Angebote wie Klassenfahrten sowie lediglich 8,4% auf die Sportvereine und 0,25% auf die Musikschulen<sup>13</sup>

Es ist davon auszugehen, dass die neuen Angebote **nur sehr selektiv** genutzt werden und gerade nicht den Kindern zugutekommen, die besonders benachteiligt sind. Dies entspricht der Erfahrung, die generell mit Gutscheinen gemacht werden (z.B. die Gutscheine als arbeitsmarktpolitisches Instrument, die berechtigten, eine private Arbeitsvermittlung in Anspruch zu nehmen. Zunächst einmal sind weniger als 10% der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine

---

<sup>13</sup> Stefan Sell, Teilhabe und Bildung als Sachleistungen: bisherige Erfahrungen mit Gutschein- und Chipkartensystemen, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2011, 24,

überhaupt eingelöst worden. Und dann vorwiegend von Arbeitslosen mit besseren Beschäftigungschancen<sup>14</sup>.) Ein anderes Beispiel: In Berlin machen nur 1,5% der Kinder aus Leistungsempfängerhaushalten von der Möglichkeit Gebrauch, beitragsfrei in einem Sportverein tätig zu sein<sup>15</sup>. Vielleicht haben wir im Bundesgebiet insgesamt etwas bessere Quoten, jedoch widerspricht es jeglicher Lebenserfahrung, dass die Leistungen in der Form, wie sie nun etabliert wurden, flächendeckend abgerufen werden. Allerdings könnte es Aufgabe der **Schulsozialarbeit** sein, Kinder an die Angebote heranzuführen. (In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie es sich mit der Antragsberechtigung verhält. Können Jugendliche ab Vollendung des 15. Lebensjahres (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 SGB II) selber Anträge stellen, wenn ihre Eltern desinteressiert sind oder müssen diese bis zur Volljährigkeit als gesetzliche Vertreter die Anträge stellen.)

**Kostenverlagerung statt Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten:** Die Leistungen für Bildung und Teilhabe sind nicht so neu wie sie aussehen: die Kosten für die mehrtägigen Klassenfahrten wurden schon vorher übernommen. Nun sind die Aufwendungen für eintägige Schul- und Kita-Ausflüge hinzugekommen. Die Mittagsverpflegung in den Schulen wurde für die bedürftigen Kinder vorher in vielen Fällen über Landesprogramme oder Fördervereine bezuschusst, im Rahmen der Jugendarbeit mussten Kinder aus armen Familien auch vorher schon keine Beiträge zahlen (§ 90 SGB VIII) und die meisten Sportvereine haben ebenfalls auf Beiträge von Kindern aus Grundsicherungsempfängerfamilien verzichtet. Das war ja auch der Grund, warum Länder und Kommunen so daran interessiert waren, mit der Durchführung der neuen Leistungen beauftragt zu werden. Die ersten Kommunen kündigen schon an, dass sie die freiwilligen Leistungen an bedürftige Kinder und Jugendliche überprüfen werden. Auch ist es

---

<sup>14</sup> Sell, a.a.O., S. 33.

<sup>15</sup> Heinrich Alt, in: Wortprotokoll 17/41, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 22.11.2010, S. 24

unwahrscheinlich, dass sich die Kommunen nun sehr viel mehr in dem Ausbau der Schulkantinen investieren werden. Denn diese Infrastrukturmaßnahmen sind sehr teuer und die Kostenerstattung wird sich regelmäßig auf wenige Kinder beschränken, außer in manchen Haupt- und Förderschulen.

**Neu und zusätzlich** ist jedoch die Möglichkeit eine Lernförderung – sprich Nachhilfe - nach § 28 Abs. 5 SGB II finanziert zu bekommen. Unabhängig von der Frage, warum unser Schulsystem überhaupt so konstruiert ist, dass die Nachhilfe epidemische Ausmaße annimmt, ist die Umsetzung dieser Regelung alles andere als klar. Sie ist mit unzähligen **unbestimmten Rechtsbegriffen** gespickt, die von den Gerichten erst noch ausgelegt werden müssen. Die Lernförderung muss nicht nur *angemessen* sein, sondern auch *geeignet* und *zusätzlich erforderlich*, um die nach den schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernziele zu erreichen. Die Begründung des Gesetzentwurfs hat dazu weiteren, sehr restriktive Vorgaben gemacht: ein Lehrkraft muss den Bedarf bestätigen, die Versetzung muss gefährdet sein, aber der Lernerfolg auch bis zu den nächsten Zeugnissen möglich sein. Bei ausreichender Leistung (sprich bei einem ausreichend) hört die Förderung auf. Nachhilfe, um von der Haupt- auf die Realschule oder von dort auf das Gymnasium zu kommen, ist ausgeschlossen. Die Förderung soll grundsätzlich **schulnah** erfolgen. Verständlich wiederum ist die Sorge, dass diese Vorschrift den Markt für kommerzielle Nachhilfe-Institute befeuern wird. Aber kann die Kommune bestimmen, wo und bei wem das Kind die Nachhilfe erhält – schließlich ist die Norm als individuelle Anspruchsgrundlage ausgestattet. Bestimmt der kommunale Träger, dass das Kind in die schulische Lerngruppe geht, die von einem älteren Schüler geleitet wird oder haben Eltern und Kinder grundsätzlich ein „Wunsch- und Wahlrecht“ wie es im SGB VIII vorgesehen ist (§ 5)? Es wird außerdem neue Abgrenzungsschwierigkeiten geben zwischen der Förderpflicht der Schule und Maßnahmen nach dem SGB VIII, wie wir sie

schon von der Legasthenie/Dyskalkulie-Problematik kennen. Nun schiebt sich noch das SGB II mitten rein mit der angemessenen Lernförderung nach § 28.

Die neuen Leistungen sehen aus wie **individuelle Rechtsansprüche** auf etwas, z.B. auf ein „warmes Mittagessen“, sind es aber nicht. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird deutlich, dass es „nur“ darum geht, **Exklusion von hilfebedürftigen Kindern** dort zu vermeiden, wo ein Mittagessen in der Schule angeboten wird. Es gibt **nur einen Anspruch auf vorhandene Angebote**. Das gilt auch für die Angebote auf Teilhabe am kulturellen und sozialen Leben nach § 28 Abs. 7 SGB II. Wenn ein Kind im ländlichen Raum keine Sportvereine in erreichbarer Nähe hat, hat es auch keinen Anspruch auf die 10 € im Monat. Die Leistungsträger haben keinen **Sicherstellungsauftrag!** Nach der Begründung des Gesetzentwurfs werden auch die Fahrtkosten nicht übernommen, die die Nutzung eines Angebotes weiter weg erlauben würde. Auch hier wird es sicher Gerichte geben, die sich mit der Frage beschäftigen werden, ob der Gesetzgeber Rechtsansprüche auf die Deckung eines als notwendig eingestuften Bedarfes von Kindern und Jugendlichen einzuführen, ohne die Leistungsträger zu verpflichten, bundeseinheitlich ein Mindestangebot zur Verfügung zu stellen.

Es wird **regional zu sehr unterschiedlichen Regelungen** kommen, da die Kommunen nach der im Vermittlungsausschuss erzielten Neuregelung sehr frei sind in der Umsetzung der §§ 28, 29 SGB II. Die drei Paragraphen, die ursprünglich die Umsetzung regelten, sind auf einen kondensiert worden. Die ganzen Regelungen im Detail, nach denen die BA früher flächendeckend vor Ort mit den Anbietern von Leistungen nach § 28 SGB II Leistungsvereinbarungen abschließen sollten, die Pflicht zur Qualitätskontrolle und zur Beachtung des Kindeswohls, sind nun entfallen. Ich gehe davon aus, dass das nun die Kommunen unterschiedlich gestalten können und dürfen. Das ist nachvollziehbar, denn die Kommunen kennen die Angebote, Ihre

Vereinslandschaft, Musikschulen, Schulen, Bibliotheken etc. und können auf ein kompliziertes Vertragswerk verzichten. Die Bestätigung des Vereins, dass das Kind dort aktives Mitglied ist, und die Konto-Nr. reichen aus, um die Teilhabe zu bewilligen ganz ohne Gutschein oder Kostenübernahmeerklärung. Allerdings bleiben **viele Fragen offen**: Haben Anbieter ein Recht auf Übernahme der Kosten für ein Kind, das bei ihnen Leistungen aus dem Katalog nach § 28 enthält? Darf die Kommune einzelne Angebote als angemessen, andere als nicht angemessen einstufen mit der Folge, dass Kosten nicht übernommen werden – der Fußball- und Schwimmverein ja – der Reitverein nicht? Darf die Kommune eigene Angebote ausbauen (Beispiel: schulnahe, preisgünstige Nachhilfe) und die Berechtigten darauf verweisen, diese Angebote wahrzunehmen? Kann es dabei bleiben, dass Kommunen keine Sicherstellungspflicht haben, wenn auf der anderen Seite Rechtsansprüche von Kindern berührt sind? Schließlich bezieht der Gesetzgeber seine Kompetenz, den Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende zu regeln, aus Art. 72 II GG, da dies erforderlich ist, um die Herstellung **gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet** sicherzustellen. Was, wenn er dann aber den Kommunen die Freiheit lässt, Angebote einzuräumen oder auch nicht. Muss nicht zumindest in allen Kommunen ein Mindestmaß an Angeboten vorgehalten werden?