

Vorlagebeschluss

LSG Hessen, §§ 20, 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1
SGB II, Art. 1 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 6
Abs. 1 und 2, Art. 20 Abs. 1 und 3 GG

Kinder-/Regelsätze verfassungswidrig

Das Statistikmodell ist nicht geeignet, die in einzelnen Entwicklungsphasen kumulativ auftretenden mehrbedarfe von Kindern adäquat zu decken.

Die Unterdeckung der Bedarfe von Familien und Kindern im SGBII-Bezug führt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Beeinträchtigung der Lern- und Bildungsfähigkeit der Kinder und zu ihrer sozialen Ausgrenzung.

Die hier nachgewiesenen schweren Fehler bei der Ermittlung des sozialhilferechtlichen Existenzminimums wurden unbesehen, im Maßstab eins zu eins, in das Steuer- und Unterhaltsrecht übertragen.

(Leitsätze der Redaktion)

Vorlagebeschluss zum BVerfG des Hessischen LSG vom 29.10.2008, Az. L 6 AS 336/07

I Das Verfahren wird ausgesetzt.

II Dem Bundesverfassungsgericht wird gemäß Artikel 100 Abs. 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 80 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 20 Abs. 1 bis 3 und § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 des zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), in der Fassung von Artikel 1 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I. S. 2954, 2955), vereinbar sind mit dem Grundgesetz (GG) – insbesondere mit Artikel 1 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 GG sowie Art. 20 Abs. 1 und 3 GG (Rechts- und Sozialstaatsprinzip). [...]

1. Hinsichtlich der Klägerin zu 3. hat der Gesetzgeber seinen aus dem staatlichen Wächteramt – Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG – und Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG folgenden Auftrag verletzt, ihren existenzminimalen Bedarf zu ermitteln und dessen Deckung zu gewährleisten. [...]

Sehr kritisch wird auch die Pauschalierung der einmaligen Beihilfen beurteilt. Nach dieser neuen Struktur werde für alle einmaligen Beihilfen zusammen ein Gesamtbetrag zur Verfügung gestellt, der in etwa dem entspreche, der 1998 nach den Empfehlungen des Deutschen Vereins noch alleine für die Anschaffung von Bekleidung von nicht geringem Anschaffungswert habe zur Verfügung stehen sollen; statt der politisch betonten Besserstellung beinhalte die Neuregelung eine gravierende Verschlechterung

gegenüber dem alten Recht (Spindler, Die neue Regelsatzverordnung – Das Existenzminimum stirbt in Prozentschritten, info also 4/2004, S. 147, 151; Hauch-Fleck, Wie aus mehr weniger wird, Die Zeit, 52/2004 v. 16. Dezember 2004, S. 26). Insofern ist anzumerken, dass die 16-Prozent-Quote nicht dem entspricht, was die Bundesregierung selbst zuvor schon für die einmaligen Leistungen zum Lebensunterhalt veranschlagt hat; so findet sich im Beschluss des BVerfG vom 25. September 1992 nämlich eine Quote von 20 Prozent (ab 1985, – BVerfG 87, 153, 174). Ebenfalls kritisch beurteilt wird die Ansparpflicht für die in größeren Abständen erforderlichen Käufe und Aufwendungen, weil hier die Gefahr drohe, dass Eltern sie verletzen. Zwar könne in diesen Fällen gemäß § 23 Abs. 1 SGB II ein Darlehen gewährt werden, das allerdings durch monatliche Aufrechnung bis zu 10 Prozent der Regelleistung getilgt werden muss. Da laut Gesetzesbegründung dabei auch die Regelleistungen einzubeziehen sind, die an die mit dem Hilfebedürftigen in Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen zu zahlen sind (BT-Drucks. 15/1516, S. 57), drohe die Gefahr, dass Kinder für ihre Eltern haften müssten (so Lenze, Kinderrechte und Sozialrecht – Die Verfassungsmäßigkeit der Regelleistung für Kinder, Vortrag gehalten auf der Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes in Münster, 9. Oktober 2008, S. 17 – Anmerkung: Das Vortragsmanuskript wurde zum Verfahren beigezogen und den Beteiligten zur Kenntnis gebracht). [...] Rn 73) Soweit ersichtlich setzt sich allein Lenze umfassend mit den verfassungsrechtlichen Fragen auseinander, welche die Kinderregelsätze aufwerfen. [...]

An der Situation der Kläger werden somit die Grenzen des Statistikmodells deutlich. Dem Modell liegt die Annahme zugrunde, dass im Einzelfall überdurchschnittliche Bedarfe in einzelnen Konsumbereichen durch unterdurchschnittliche (notwendige) Kosten für andere Gütergruppen kompensiert werden. Davon kann bei Kindern aber nicht generell ausgegangen werden, da in einzelnen Entwicklungsphasen Mehrbedarfe kumulativ auftreten können. Derartigen Problemen könnte der Gesetzgeber durch eine Öffnungsklausel begegnen, die in Sonderfällen – z. B. bei besonders starkem Wachstum eines Kindes – zweckbestimmte Zusatzleistungen ermöglicht“ (so die Sachverständige Dr. Becker, Gutachten S. 24). [...]

Insbesondere werden die vom BVerfG im Beschluss vom 10. November 1998 (2 BVR 1057/91 – BVerfGE 99, 216) beispielhaft aufgezählten außerschulischen Bildungs- und Kulturbedarfe („Betreuung, Erziehung, Ausbildung“) nicht gedeckt, wie die Sachverständige Dr. Becker überzeugend darlegt: Die schematische Festlegung der Kinderregelleistung als

60-Prozent-Quote der Eckregelleistung berücksichtige die vom BVerfG festgestellten Bedarfe weder explizit noch indirekt. „Mitgliedsbeiträge an Organisationen ohne Erwerbszweck gehen bei der Berechnung des Eckregelsatzes zwar grundsätzlich ein; von dem Durchschnittsbetrag von 1,17 Euro im unteren Einkommensbereich der Alleinstehenden werden 25 Prozent, also 0,29 Euro, berücksichtigt. Der marginale Durchschnittsbetrag resultiert aus der geringen Quote der Vereinsmitgliedschaften in der Referenzgruppe, für den Ansatz von nur einem Viertel fehlt jede Begründung, und letztlich wird durch die formale Kalkulation mit wenigen Cent verschleiert, dass die faktischen Möglichkeiten der sinnvollen Betätigung von Kindern stark begrenzt und von kommunalen (kostenfreien oder im Preis ermäßigten) Angeboten abhängig sind. Auch die „sonstigen Formen der Begegnung mit anderen Kindern oder Jugendlichen außerhalb des häuslichen Bereichs“, kulturelle Teilhabe und eine förderliche Freizeit- und Feriengestaltung erfordern Geld – z. B. für Fahrkarten, Eintrittskarten für Zoo, Zirkus und Kindertheater, für Geburtstagsfeiern, Ferienspiele, Sprachkurse etc.. Mit den Regelleistungen werden die entsprechenden Ausgaben im unteren Einkommensbereich der Referenzfamilien mit einem Kind nicht gedeckt. Ähnliches gilt für das Erlernen und Erproben moderner Kommunika-

tionstechniken: Datenverarbeitungsgeräte und Software gehen mit einem Durchschnittsbetrag von nur 2,57 Euro in den Eckregelsatz ein, Aufwendungen für Bild-, Daten- und Tonträger bleiben ausgeklammert, Computerkurse sind nicht vorgesehen“ (S. 30 des Gutachtens).

Über die vom BVerfG beispielhaft aufgezählten Bedarfe seien jedoch noch weitere zu berücksichtigen: „Ausgaben für Schulmaterial infolge – regional unterschiedlich – eingeschränkter Lernmittelfreiheit, wobei Kosten insbesondere zu Beginn eines Schuljahres anfallen; – bei Ganztagsbetreuung bzw. –schulen Kosten für ein warmes Mittagessen; – Ausgaben zur Entdeckung und Förderung von Hobbies (Sport-, Musikunterricht), wobei nicht nur laufende Mitglieds- oder Kursbeiträge, sondern auch Kosten für Sportbekleidung, Noten etc. anfallen; – bei individuellem Förderungsbedarf Ausgaben für Nachhilfeunterricht oder Hausaufgabenbetreuung“ (S. 30 f. des Gutachtens). Die faktischen Ausgaben für Freizeit, Unterhaltung, Kultur der Alleinstehenden des unteren Einkommensbereichs würden bei der auch für Familien maßgeblichen Eckregelleistungsberechnung sehr restriktiv – nämlich mit nur 55 Prozent – berücksichtigt. Dies könne für Erwachsene mit Verweis auf die gesetzliche Formulierung, Beziehungen zur Umwelt und die Teilnahme am kulturellen Leben „in vertretbarem Umfang“ in die Regelleistung einzubeziehen (§ 20 Abs. 2 SGB II), noch begründbar sein, bei Kindern und Jugendlichen widerspreche eine dermaßen beschränkte kulturelle Teilhabe aber dem Gebot, „dem Kind eine Entwicklung zu ermöglichen, die es zu einem verantwortlichen Leben in dieser Gesellschaft befähigt“. [...]

Es werden zwar von den Beigeladenen zu 1. bis 3. vielfältige ergänzende Schul- und Freizeitangebote gemacht, die geeignet sind, Kindern in gewissem Umfang ergänzende Entfaltungsmöglichkeiten zu eröffnen und sie bei der Erfüllung von Grundbedürfnissen, zum Beispiel mit Zuschüssen zum Schulessen, zu unterstützen. In der Summe sind diese Angebote aber meist nicht kostenfrei und verlangen den Einsatz eigener Geldmittel oder sie sind teilweise nicht dauerhaft und verlässlich, sondern werden nur unter Fiskalvorbehalten gewährt, wie beispielsweise die aus fiskalischen Gründen erfolgte Abschaffung der Kostenbefreiung für das örtliche Schwimmbad seitens der Beigeladenen zu 1. zeigt. Nicht wenige Angebote sind überdies mit der kaum überwindlichen Barriere von Fahrtkosten verbunden. Die Sachverständige Holz hat in der mündlichen Verhandlung hierzu überzeugend ausgeführt, dass die vielfältigen Initiativen gerade Kinder der Altersgruppe von 11 bis 14 nicht erreichen; hier spreche man immer noch von „Lücke-Kindern“. Es komme im Übrigen auch darauf an, dass die Kinder diese Aktivitäten mit

ihren jeweiligen Cliquen zusammen machen können, was bei schulischen Angeboten in der Regel aber ausscheide. Hinsichtlich der Kostenermäßigungen müsse berücksichtigt werden, dass beispielsweise bei einer 2/3 Ermäßigung – ausgehend von 10 Euro – immer noch ein Kostenanteil von 3,33 Euro übrig bleibe und das sei für viele Familien schon zu viel. Aus Gründen der Teilhabe sei es außerdem wichtig, dass derartige Teilnahmen nicht etwa nur einmal in der Woche stattfänden, sondern Kinder die Möglichkeit haben müssten, diese Angebote wiederholend oder dauernd wahrzunehmen. Ferienlager z.B. seien wichtig, aber längst nicht ausreichend. Statt an diese Fragen strikt aus der Kinderperspektive heranzugehen und von dieser Perspektive aus die Prioritäten zu setzen, ständen regelmäßig fiskalische Belange im Vordergrund.

Nach allem ist der Senat auch von der Richtigkeit der Ausführungen der Sachverständigen Dr. Becker und Holz überzeugt, dass die Unterdeckung der Bedarfe von Familien und Kindern im SGB II-Bezug – vor allem im Alter der Klägerin zu 3. – mit hoher Wahrscheinlichkeit die Lern- und Bildungsfähigkeit der Kinder beeinträchtigt und zu deren sozialen Ausgrenzung führt. [...]

Mit dem Rechtsstaatsprinzip ist es nach Auffassung des Senats auch nicht zu vereinbaren, dass Kinderbedarfe im SGB II und SGB XII unterschiedlich behandelt werden und beide zugleich auch von den Kinderexistenzminima in weiteren Regelungsbereichen signifikant abweichen. [...] Wenn die Bundesregierung demgegenüber darauf verweist, eine weitgehende Harmonisierung zwischen Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht hinsichtlich der für Kinder jeweils zu berücksichtigenden Mindestbeträge sei jedenfalls heute bereits erreicht, weil der vom sozialhilferechtlichen Existenzminimum abgeleitete steuerliche Freibetrag für das sächliche Existenzminimum (Kinderfreibetrag) auf Grund der zum 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Unterhaltsrechtsreform zur Bezugsgröße für die Definition eines einheitlichen Mindestunterhalts für minderjährige Kinder geworden und dadurch das Unterhaltsrecht insoweit an das Steuer- und Sozialrecht angepasst worden sei (so die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage 16/9846 in: BT-Drucks. 16/10004 v. 15. Juli 2008, S. 6), so sieht der Senat hierin gerade keinen Ausdruck eines durchdachten Konzepts des Kinderexistenzminimums, sondern genau das Gegenteil, weil nämlich die hier nachgewiesenen schweren – und von den zitierten Fachausschüssen längst und der Bundesregierung zumindest inzwischen erkannten Fehler – bei der Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern unbesehen im Maßstab eins zu eins in andere Rechtsgebiete übertragen wurden [...].