

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Berlin, 10.06.2008
AMP-jj

Stellungnahme
des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

zu den Anträgen

- 1. Regelsatz erhöhen – Dynamisierung anpassen -
Kosten für Schulbedarf abdecken**
- Drucksache 16/7040 -
- 2. Regelsätze bedarfsgerecht anpassen**
- Drucksache 16/7113 -
- 3. Existenzsicherung und Teilhabechancen für Kinder
und Jugendliche durch bedarfsgerechte
Kinderregelsätze gewährleisten**
- Drucksache 16/8761 –

Zusammenfassung:

- Der Regelsatz sollte auf der Basis eines Gutachtens von unabhängigen Experten vom Deutschen Bundestag festgesetzt werden.
- Eine Auswertung aktueller Daten spricht dafür, den Regelsatz deutlich anzuheben.
- Für Kinder muss ein eigenständiger Regelsatz festgesetzt werden. Hierbei müssen kinderspezifische Bedarfe insbesondere für Bildung und Gesundheit stärker berücksichtigt werden.
- Die Festsetzung der jährlichen Erhöhungsbeträge anhand des aktuellen Rentenwertes ist nicht sachgerecht. Die Anhebung der Regelsätze solle mindestens die Inflation ausgleichen.
- Für Haushalte mit Erwerbseinkommen sollte der Kinderzuschlag ausgebaut und das Wohngeld erhöht werden.

Im Einzelnen:

Mit der Einführung des ALG II als allgemeine Grundsicherung haben die Regelsätze eine enorme gesellschaftliche Bedeutung bekommen. Fast 10 % der Bevölkerung sind direkt von der Festsetzung dieser Grundsicherung betroffen. Zugleich bestimmt dies die Höhe des steuerfreien Existenzminimums. Deswegen muss großes Interesse daran bestehen, eine sachgerechte transparente Festlegung der Regelsätze zu erreichen. Über die Höhe der Regelsätze muss eine breite gesellschaftliche Diskussion geführt werden. Die Höhe des Existenzminimums darf sich nicht vorrangig an haushaltspolitischen Überlegungen orientieren.

Der DGB hält das bisherige Verfahren für problematisch. Zwar kann das Einkommen, das den unteren 20 % der Haushalte zur Verfügung steht, als Referenzmaßstab dienen, aber die Gestaltung der Abschläge ist hochgradig interessegeleitet, beeinflussbar und wenig transparent.

In einem Gutachten der Hans-Böckler-Stiftung¹ im Jahre 2006 wurden die methodischen Probleme bei der Festsetzung der Regelsätze analysiert. Das Gutachten macht deutlich, dass das derzeitige Verfahren der Regelsatzbestimmung restriktiv angelegt ist und mit aktuellen Daten eher eine Erhöhung als eine Absenkung des Niveaus des Existenzminimums begründet werden kann. Das Gutachten fügen wir bei.

Der DGB hat mehrfach vorgeschlagen, die Regelsätze durch den Deutschen Bundestag festzusetzen. Wenn 10 % der Bevölkerung betroffen sind, muss der Deutsche Bundestag diese Entscheidung diskutieren und verantworten.

¹ Irene Becker, Bedarfsgerechtigkeit und sozio-kulturelles Existenzminimum – Der gegenwärtige Eckregelsatz vor dem Hintergrund aktueller Daten. Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung, März 2006

Zur Vorbereitung dieser Entscheidung sollte ein Gremium unabhängiger Experten mit einem Gutachten beauftragt werden. Grundsätzlich kann das Einkommen des unteren Quintils weiterhin als Referenzmaßstab dienen. Die Analyse sollte aber durch weitere Daten und Erhebungen ergänzt werden.

Aus Sicht des DGB spricht einiges dafür, dass die jetzige Regelsatzhöhe zu niedrig bemessen ist. Bei der jetzigen Festlegung der Regelsätze gibt es eine Reihe methodischer Probleme. Aus der Referenzgruppe muss die Gruppe der Sozialhilfeempfänger herausgenommen werden, um Zirkelschlüsse zu vermeiden. Aus der gesetzlichen Formulierung ergibt sich nicht eindeutig, ob die Sozialhilfeempfänger vor oder nach der Quintilsbildung ausgeschlossen werden sollen. Hierdurch wird der Grenzwert des unteren Quintils zugunsten oder zulasten der Hilfeempfänger verschoben.

Auch gibt es im unteren Einkommensbereich eine erhebliche Dunkelziffer der Armut, also Haushalte, die zwar Anspruch auf Hilfe hätten, diese aber nicht in Anspruch nehmen. Auch dies verändert die Referenzgruppe. Bei der nächsten Erhebung werden sich diese Probleme weiter verschärfen, weil dann nicht nur die Gruppe der Sozialhilfeempfänger sondern die Gruppe der Hartz IV Empfänger ausgespart werden muss.

Auch die Einbeziehung einmaliger, unregelmäßig anfallender Kosten für Kleidung und Hausrat in den Regelsatz ist zu unflexibel, weil die für die Anschaffung notwendigen Ansparsummen erst nach längerer Zeit des Ansparens aufgebracht werden können. Die Haushalte sind deswegen häufig gezwungen, Schonvermögen, das unterhalb der gesetzlich vorgesehenen Freigrenze bleibt, für derartige Güter einzusetzen.

Das in den Hartz IV-Regelsätzen gewährte Existenzminimum insbesondere für Kinder reicht nicht aus. Allein aufgrund der Preisentwicklung seit Anfang 2005 müsste eine Erhöhung um rund 5 % erfolgen, wie das Bundesarbeitsministerium im November 2007 selbst errechnet hatte. Berücksichtigt man die Preisentwicklung bei den regelsatzrelevanten Gütern seit 2003 (Zeitpunkt der letzten EVS-Auswertung) müsste die Erhöhung sogar rund 8 % betragen.

Auch eine Auswertung des Statistischen Bundesamtes stützt die Vermutung, dass die Regelsätze für Kinder eher zu niedrig als zu hoch angesetzt sind.² Es wurde eine Übersicht zu den Konsumausgaben für Kinder im Zeitablauf EVS 1998 und EVS 2003, getrennt nach Bundesgebiet bzw. alte und neue Bundesländer erstellt. Hieraus ergibt sich bspw., dass ein Paar mit einem Kind im Durchschnitt im Jahr 2003 durchschnittlich 549 € an Konsumausgaben für Kinder aufgewendet hat. (Basis: Alle Einkommensgruppen unterhalb eines monatlichen Einkommens von 18.000 €).

Die Studie stellt aber auch fest, dass sich die Einkommensungleichheit zu Lasten der Einkommensschwächeren im Zeitablauf verschärft hat. Um zu beurteilen, wie Einkommensungleichheiten auf die Höhe der Kinderausgaben wirken, wurden

² Margot Münnich, Einkommensverhältnisse von Familienhaushalten und ihre Ausgaben für Kinder“, Juni 2006

die EVS-Daten einer „Verteilungsbetrachtung“ in Dezilen unterzogen. Hierbei werden die Haushalte nach der Höhe ihres Haushaltsnettoeinkommens in 10 gleich große Gruppen eingeteilt. Tabelle 9 zeigt die kinderbezogenen Ausgaben für das unterste (einkommensschwächste) Dezil und für das einkommensstärkste 10. Dezil. Bei der Regelsatzermittlung wird bisher von den untersten zwei Dezilen ausgegangen.

Es ist ablesbar, dass selbst bei Berücksichtigung nur des einkommensschwächsten Dezils im Jahre 2003 Paare mit einem Kind 325 € aufgewendet haben. Der Regelsatz für ein Kind unter 14 Jahren bei Hartz IV beträgt jedoch nur 208 € (unter 14 Jahre) bzw. 278 € (über 14 Jahre). Außerdem ist noch die Preissteigerung um etwa 8 % bei den regelsatzrelevanten Gütern von 2003 bis 2008 zu berücksichtigen. Bei Paar-Haushalten mit mehr Kindern nehmen die Kinderausgaben pro Kind mit zunehmender Kinderzahl natürlich ab. Bei einem Paar-Haushalt mit zwei Kindern wurden 307 € pro Kind im Jahr 2003 vom untersten Einkommensdezil ausgegeben.

Tabelle 9: Ausgaben für den Privaten Konsum von Erwachsenen und Kindern¹⁾ nach ausgewählten Haushaltstypen²⁾ in der ersten und zehnten Dezilgruppe des Haushaltsnettoeinkommens
Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben

Haushaltstyp	Haushalte											
	des 1. Dezils des Haushaltsnettoeinkommens				des 10. Dezils des Haushaltsnettoeinkommens				Verhältnis 10. zum 1. Dezil des Haushaltsnettoeinkommens			
	Haushaltsnettoeinkommen	Private Konsumausgaben			Haushaltsnettoeinkommen	Private Konsumausgaben			Haushaltsnettoeinkommen	Private Konsumausgaben		
		Haushalt	Erwachsene ³⁾	Kinder ³⁾		Haushalt	Erwachsene ³⁾	Kinder ³⁾		Haushalt	Erwachsene ³⁾	Kinder ³⁾
Durchschnitt je Haushalt und Monat in EUR								Faktor ⁴⁾				
	1998											
Paare mit 1 Kind	1265	1365	1087	278	6429	3877	3065	813	5,1	2,8	2,8	2,9
Paare mit 2 Kindern	1603	1715	1135	579	7180	4294	2952	1341	4,5	2,5	2,6	2,3
Paare mit 3 Kindern	1883	1818	1043	775	8294	4719	2833	1887	4,4	2,6	2,7	2,4
Allein Erziehende mit 1 Kind	799	831	534	297	3589	2464	1599	865	4,5	3,0	3,0	2,9
Allein Erziehende mit 2 Kindern	964	1017	534	483	4096	2817	1514	1304	4,2	2,8	2,8	2,7
	2003											
Paare mit 1 Kind	1357	1555	1230	325	7268	4086	3224	862	5,4	2,6	2,6	2,7
Paare mit 2 Kindern	1866	1844	1231	613	8108	4527	3107	1420	4,3	2,5	2,5	2,3
Paare mit 3 Kindern	2147	2207	1250	957	8906	5099	3066	2033	4,1	2,3	2,5	2,1
Allein Erziehende mit 1 Kind	(831)	(1043)	(671)	(372)	3755	2619	1713	906	4,5	2,5	2,6	2,4
Allein Erziehende mit 2 Kindern	(1072)	(1365)	(750)	(615)	(4724)	(2992)	(1665)	(1327)	4,4	2,2	2,2	2,2

1) Ledige Kinder unter 18 Jahren. – 2) Ohne Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 17 895 EUR und mehr (1998) bzw. 18 000 EUR und mehr (2003), und ohne Personen in Anstalten und Gemeinschaftsunterkünften. – 3) Berechnungen. – 4) Wegen der Genauigkeit wurden die Faktoren für die Privaten Konsumausgaben unter Einbeziehung der Centbeträge ermittelt.

Eine weitere Studie der Hans-Böckler Stiftung³⁾ bestätigt dieses Ergebnis. Die derzeitige Praxis der Regelsatzbemessung führt dazu, dass Familien mit einem Kind vergleichsweise weit hinter den Teilhabemöglichkeiten gleicher Familien aus dem untersten Einkommensquintil zurückbleiben. Die Situation würde sich etwas verbessern, wenn bei der Regelsatzbemessung das Ausgabeverhalten

³⁾Hans-Böckler Stiftung; Irene Becker, Konsumausgaben von Familien im unteren Einkommensbereich. Nov. 07

von Familien berücksichtigt würde oder die Paarfamilie mit einem Kind als Referenzgruppe gewählt würde.

Weiterhin arbeitet die Studie die starken schichtspezifischen Unterschiede im Bereich der Bildung heraus. So ist beispielsweise nach Ergebnissen der EVS 2003 der Anteil der 14- bis 17-jährigen Schüler mit Nachhilfeunterricht im obersten Quintil mit 20 % fast vier Mal so hoch wie im untersten, eher bildungsfernen Quintil. D. h., die Entwicklungs- und Bildungschancen von Kindern sind trotz formal gleicher Zugangsmöglichkeiten positiv vom Einkommen der Eltern abhängig. Auch deshalb ist eine Berücksichtigung von Bildungsausgaben im Rahmen der Regelsatzbemessung dringend erforderlich.

Der DGB regt an, in Zukunft einen eigenständigen auf die Bedarfe der Kinder zugeschnittenen Regelsatz mit Hilfe der Einkommens- und Verbraucherstichprobe festzusetzen. Die Ableitung von Einkommens- und Konsumverhalten eines Alleinstehenden berücksichtigt keine kinderspezifischen Bedarfe insbesondere bei Bildung und Gesundheit.

Darüber hinaus regt der DGB an, die bisherigen zwei Altersgruppen in Zukunft durch drei oder vier Altersgruppen zu ersetzen, um eine altersgerechte Bemessung der Regelsätze vornehmen zu können.

Die Festsetzung der jährlichen Erhöhungsbeträge anhand des aktuellen Rentenwertes ist für das Grundsicherungssystem nicht sachgerecht. Die Rentensätze sind politisch beeinflusst und von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt. Die Deckelung der Renten orientiert sich vorrangig an dem Ziel einer weitgehenden Beitragsstabilität auch bei Änderung der Altersstruktur. Dieses Verfahren auf die Grundsicherung zu übertragen, führte in den letzten Jahren zu einer realen Absenkung des Existenzminimums. Dies kann nicht akzeptiert werden, weil der Regelsatz bereits die unterste Grenze des Existenzminimums darstellt.

Ein besonderes Augenmerk sollte darauf gerichtet sein, Bildungsnachteile von Kindern aus Geringverdienerhaushalten zu vermeiden. Deswegen sollte die Beschaffung von Lernmitteln zu Beginn jedes Schuljahres separat bezuschusst werden. Die vom DGB vorgeschlagene Kommission sollte insbesondere die Bildungsbedarfe von Kindern und Jugendlichen kritisch prüfen und einen Vorschlag entwickeln, wie diesem Bildungsbedarf nachgekommen werden kann. Neben den Lernmitteln gehört dazu auch die Frage des Nachhilfeunterrichts und in den Schulen angebotene Schulspeisung.

Eine Anhebung der Regelsätze ist auch arbeitsmarktpolitisch wünschenswert, um so die zunehmende Ausbeutung durch Niedriglöhne wirksam zu mindern.

Armut von Kindern wirksam bekämpfen

Bei der Einkommensarmut von Kindern bestehen derzeit zwei Hauptprobleme: Einerseits ist der Anteil armer Kinder in den letzten Jahren deutlich gestiegen und andererseits sind die über Hartz IV und Sozialhilfe gewährten Leistungen für Kinder nicht armutsfest.

Während in Deutschland Anfang 2008 10,6 % der Wohnbevölkerung (unter 65 Jahren) von Hartz IV-Leistungen abhängig waren, war es mehr als jedes siebte Kind unter 15 Jahren, bei großen regionalen Unterschieden. In großen Teilen Ostdeutschlands einschließlich Berlins ist sogar rund jedes dritte Kind auf Hartz IV angewiesen. Rund die Hälfte der bedürftigen Kinder lebt dabei in rund 670.000 Alleinerzieherhaushalten.

Die Zahl der von Hartz IV abhängigen Kinder ist erst in jüngster Zeit leicht rückläufig, nachdem bis zum Sommer 2007 die Bedürftigkeit von Kindern gegen den allgemeinen Trend noch angestiegen ist. Im Oktober 2007⁴ waren 1,9 Mio. Kinder unter 15 Jahren von Hartz IV abhängig, ein leichter Rückgang im Vorjahresvergleich um 1,4 %. Im gleichen Zeitraum ist hingegen die Zahl der erwerbsfähigen Hartz IV-Bezieher immerhin um 3,5 % gesunken. Betrachtet man nur Familien im Hartz IV-Bezug, dann ist die Verfestigung von Armut in Haushalten mit Kindern noch deutlicher. Die Anzahl von Familien mit einem Kind im Hartz IV-Bezug ist im Vorjahresvergleich um 3,5 % gesunken, mit zwei Kindern um 2,2 %, mit drei Kindern nur noch um 0,8 %; bei vier oder mehr Kindern hingegen sogar um 0,3 % gestiegen⁵. Der Ausstieg aus Hartz IV-Armut fällt mit zunehmender Kinderzahl immer schwerer. Der Konjunkturaufschwung ging an einkommensschwachen Familien weitgehend vorbei.

Bemerkenswert ist: Hartz IV-Empfänger mit Kindern sind eher erwerbstätig, insbesondere in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, als kinderlose Hartz IV-Empfänger. Knapp die Hälfte aller Paare mit Kindern im Hartz IV-Bezug arbeitet (sog. Aufstocker), aber nur etwa jede/r siebte Alleinstehende, obwohl die ökonomischen Anreize (Freibetragsregelung) stärker für eine Erwerbstätigkeit von Singles sprechen. Trotzdem sind hilfebedürftige Paare mit Kindern dreimal häufiger erwerbstätig als Alleinstehende. Das zeigt, wie stark der Wunsch von Eltern ist, erwerbstätig zu sein, selbst wenn die Bedürftigkeit nicht komplett überwunden wird. Gerade Eltern sind keine ökonomischen „Nutzenmaximierer“, die mit dem Taschenrechner kalkulieren, ob sich ein Job im Vergleich zu Hartz IV „lohnt“.

Der DGB spricht sich mittelfristig für eine Kindergrundsicherung aus, die Kinder unabhängig von Hartz IV-Leistungen stellt. Diese Kindergrundsicherung würde bewirken, dass Haushalte wegen des Vorhandenseins von Kindern nicht mehr auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind. Dies kann zum Beispiel über eine allgemeine Erhöhung des Kindergeldes erfolgen.

Beim Kindergeld findet keine Einkommens- und Vermögensüberprüfung der

⁴ Quelle: BA, Revidierte ALG II-Daten, Feb. 08.

⁵ Quelle: noch vorläufige BA-Daten für Dez. 07.

Bedarfsgemeinschaft statt. Der diskriminierende Charakter einer Fürsorgeleistung, bei der die ganze sog. Bedarfsgemeinschaft mit überprüft wird, wie dies bei Hartz IV der Fall ist, liegt nicht vor. Auch ist das Verwaltungsverfahren deutlich einfacher. Die Stärkung der vorgelagerten Sicherungssysteme verhindert zudem, dass Hartz IV als Auffangbecken für Millionen Menschen dient.

Da eine allgemeine Erhöhung des Kindergeldes bis zur Höhe des Existenzminimums kurzfristig nicht zu realisieren ist, schlägt der DGB vor, schrittweise vorzugehen und in einer ersten Stufe bei Kindern von Geringverdienern zu beginnen. Dies knüpft an den Gedanken an, dass niemand „nur“ aufgrund der eigenen Kinder zum Hartz IV-Fall werden darf. Mit dem Kinderzuschlag und Wohngeld stehen grundsätzlich Instrumente bereit, die dies leisten können. Beide Leistungen müssen für einkommensschwache Familien mit Kindern ausgeweitet werden.

Der Kinderzuschlag von max. 140 Euro pro Monat und Kind wird bisher nur in einem schmalen Einkommenskorridor gewährt und kommt derzeit allenfalls 100.000 Kindern zugute. Hauptgrund für die geringe Wirkung ist, dass Eltern zwar Einkommen erzielen, dieses jedoch nicht ausreicht, um den eigenen Lebensunterhalt komplett zu decken. 75 % aller Anträge auf Kinderzuschlag werden bisher abgelehnt. Die vom Bundestag Ende April 2008 beschlossene Novellierung führt nicht zu einer durchgreifenden Verbesserung.

Das Wohngeld ist nach Einführung von Hartz IV zur Restgröße verkommen, weil es trotz steigender Mieten seit 2001 nicht mehr angepasst wurde. 2004, im letzten Jahr vor Einführung von Hartz IV, wurden noch über fünf Milliarden Euro ausgegeben, in 2007 hingegen nur noch 935 Mio. Während 2004 noch über 500.000 Erwerbstätigenhaushalte Wohngeld erhielten, waren es 2006 nur noch gut 250.000. Die Zahlen sind insofern schwierig zu vergleichen, als mit Einführung von Hartz IV viele frühere Wohngeldempfänger über das SGB II Anspruch auf Übernahme der „angemessenen Unterkunftskosten“ haben und sich Leistungen nach SGB II und Wohngeldgesetz gegenseitig ausschließen. Mit dem durchschnittlichen Wohngeldanspruch von rund 90 Euro lassen sich die höheren Unterkunftskosten, wenn Kinder im Haushalt leben, nicht annähernd decken. Mehr als die Hälfte der überhaupt noch Wohngeld erhaltenden Haushalte sind Alleinstehende.

Der DGB regt an:

- Bereits kurzfristig soll der existierende Kinderzuschlag ausgebaut werden, um weitere rund 500.000 Kinder aus Hartz IV-Bedürftigkeit zu holen. Die Mindesteinkommensgrenze der Eltern sollte abgesenkt werden und der Kinderzuschlag mindestens auf 150 Euro pro Kind (bisher 140 Euro) erhöht werden, damit Kindergeld und Kinderzuschlag zusammen 304 Euro betragen (das entspricht zugleich dem sächlichen Existenzminimum für Kinder). Bei einer Erhöhung des sächlichen Existenzminimums für Kinder sollten Kinderzuschlag und Kindergeld parallel erhöht werden.

Das den eigenen Bedarf der Eltern übersteigende Einkommen aus Erwerbstätigkeit sollte zukünftig nur zu 50 % (bisher 70 %) auf den Kinderzuschlag angerechnet werden. Eine Höchsteinkommengrenze sollte entfallen. Die Transferentzugsrate bedingt bereits ein lineares Auslaufen der Förderung. Für Familien, die auch mit dem Kinderzuschlag die Hartz IV-Schwelle nicht erreichen, sollte ein Wahlrecht zwischen dem Arbeitslosengeld II und dem Kinderzuschlag eingeführt werden.

- Zusätzlich muss das Wohngeld für Familien von Niedriglohneempfängern angehoben werden. Der DGB fordert eine Wohngeldreform, die höhere Einkommensfreibeträge für Geringverdiener und zusätzlich eine Kinderkomponente vorsieht. Das bedeutet höhere Wohngeldsätze, wenn Kinder im Haushalt leben. Dieser Vorschlag ist pragmatisch, da das Wohngeldgesetz auf die Bedürftigkeit des Haushalts abstellt und die Leistungen staffelt nach der Zahl der im Haushalt lebenden Familienmitglieder. Außerdem sollte zukünftig die Bruttowarmmiete Grundlage der Wohngeldberechnungen sein, da die seit 2001 um rund ein Drittel gestiegenen Energiekosten Geringverdiener besonders belasten.
- Regelsatzfestlegung: Bei der Regelsatzfestlegung durch den Deutschen Bundestag auf der Basis von Experteneinschätzungen sollte der Kinderregelsatz als eigenständige Größe unter Berücksichtigung des notwendigen Bedarfs von Kindern unter Einschluss von bildungsbezogenen Ausgaben festgelegt werden. Bisher finden Bildungsausgaben keine Berücksichtigung im Regelsatz.
- Die bisher nur zwei Altersgruppen bei den Regelsätzen (unter bzw. über 14 Jahre) sollten durch bis zu vier Stufen (0-6 Jahre, 7-13 Jahre, 14-17 Jahre und 18-24 Jahre) ersetzt werden. Die o. g. Kommission sollte auch hierzu einen Vorschlag entwickeln.
- Die bisherige Regelsatzbemessung erlaubt keine abweichende Bedarfsbemessung. Der DGB fordert eine Öffnungsklausel bei den Regelsätzen für atypische Bedarfe. Diese können bei Kindern etwa dann vorliegen, wenn ihre Eltern getrennt leben oder besondere schulische Situationen zu berücksichtigen sind. Hier brauchen die Hartz IV-Träger mehr Spielraum, um dem Einzelfall gerechter zu werden.