

Andererseits allerdings darf man zwei weitere wesentliche Ergebnisse dieser empirischen Analysen keinesfalls unterschlagen. Zum einen ist deutlich geworden, dass ganz erhebliche Disparitäten hinsichtlich der relative Bedeutung der ambulanten Hilfen gegenüber dem stationären Sektor im Vergleich der Bundesländer, erst recht im Vergleich von Kreisen innerhalb eines Bundeslandes bestehen. Zum anderen hat sich gezeigt, dass dieser enorme Ausbau der ambulanten Hilfen trotz alledem keinen Rückgang bei der Inanspruchnahme der stationären Hilfen bewirken konnte. Woran dies liegt, wurde zumindest angedeutet. Und in welchem Maße der Hilfebedarf von jungen Menschen und Familien tatsächlich zugenommen hat, zeigt sich insbesondere daran, dass in der Summe aller erzieherischen Hilfen – also in der Gesamtschau ambulanter und stationärer Hilfen (§§ 29–34) – in den alten Bundesländern ein Zuwachs um 25 % und in den neuen Bundesländern sogar ein Zuwachs um 54 % im Verlauf der 90er-Jahre zu beobachten war.

In einem ersten Blick auf die zukünftig zu erwartende Entwicklung der Inanspruchnahme der ambulanten Hilfen ist

aus dieser retrospektiven Analyse nicht erkennbar, warum sich an dieser Tendenz zukünftig etwas ändern sollte. Ganz im Gegenteil: Es zeichnen sich derzeit gesellschaftliche und sozioökonomische Veränderungen ab, von denen man eher vermuten muss, dass sie im Ergebnis ein weiteres Auseinanderdriften sozialer Teilnahmechancen forcieren werden, so dass Lebenslagen und soziale Teilhabechancen für breite Bevölkerungsteile eher noch prekärer werden, was das latente Risiko des Scheiterns von Sozialisations- und Erziehungsprozessen eher noch erhöhen dürfte. Hinzu kommt, dass die Verlässlichkeit familialer Strukturen fragiler wird, etwa wenn man sieht, dass – um nur ein Beispiel zu nennen – in Baden-Württemberg in den letzten Jahren nicht nur die Scheidungszahlen gestiegen sind, sondern die Zahl der von Scheidungen betroffenen Kinder zeitgleich genauso stark zugenommen hat.¹² Insgesamt deutet dies alles auf zunehmende Hilfebedarfe hin.

12) Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Pressemitteilung 165/2003: Zahl der Scheidungen und der „Scheidungsweisen“ 2002 erneut angestiegen, Stuttgart.

ABHANDLUNGEN

Matthias Frommann

Warum nicht 627 Euro?

Zur Bemessung des Regelsatzes der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII für das Jahr 2005

1. Die neue Regelsatzverordnung

Das Bundeskanzleramt hat dem Bundesrat die gemäß § 40 SGB XII¹ vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung zu erlassende „Verordnung zur Durchführung des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelsatzverordnung)“ [RSVO] mit der Bitte um Zustimmung zugeleitet.²

Unbeschadet der Ermächtigungen der Landesregierungen durch § 28 Abs. 2 SGB XII sieht diese Verordnung zum 1. Januar 2005 eine Bemessung des Eckregelsatzes für die so genannten alten Bundesländer auf 345 € vor. Damit soll der Eckregelsatz ab diesem Zeitpunkt nur um 49,63 € über dem bis zum 1. Juli 2004 in diesen Bundesländern geltenden durchschnittlichen Eckregelsatz liegen. Das weckt Argwohn insoweit, als gemäß § 28 Abs. 1 SGB XII künftig „der gesamte Bedarf des notwendigen Lebensunterhalts außerhalb von Einrichtungen mit Ausnahme von Unterkunft und

Heizung und der Sonderbedarfe nach den §§ 30 bis 34 [SGB XII] nach Regelsätzen erbracht wird.“ Die §§ 29 bis 34 SGB XII sehen zwar – wie bisher – gesonderte Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie für Mehrbedarf, einmalige Bedarfe, Beiträge für die Kranken- und Pflegeversicherung, Vorsorgebeiträge und Schuldentilgung vor. Die dennoch künftig erheblich veränderte Bedeutung des Eckregelsatzes und der gemäß § 3 RSVO von ihm abzuleitenden Angehörigenregelsätze für die Beschaffung des notwendigen Lebensunterhalts wird aber dadurch erkennbar, dass einmalige Leistungen zusätzlich zum Regelsatz künftig nicht

1) BGBl. 2003 I S. 3022 ff.

2) BR-Drucks. 206/04 vom 12. März 2004.

Dr. iur. Matthias Frommann ist Professor an der Fachhochschule Frankfurt am Main, University of Applied Sciences.

mehr zur Deckung der in § 21 Abs. 1 a BSHG benannten Bedarfe erbracht werden, sondern gemäß § 31 Abs. 1 SGB XII nur noch für „Erstaussstattungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten, Erstaussstattungen für Bekleidung einschließlich bei Schwangerschaft und Geburt sowie für mehrtägige Klassenfahrten im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen“.

Dem gemäß wird es künftig für bedarfsdeckende Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt (wie darüber hinaus der ab 1. Januar 2005 als Leistung der Sozialhilfe ausgestalteten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach §§ 41 ff. SGB XII) auch darauf ankommen, wie § 31 Abs. 1 SGB XII („Erstaussstattung“) ausgelegt³ und angewendet wird. Die Regierungsbegründung zu dieser Vorschrift⁴ deutet allerdings darauf hin, dass nach den Vorstellungen des Gesetzgebers auch künftig einmalige Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt regelmäßig nicht zur „Aufstockung“ eines – unter Umständen: unzureichenden – Regelsatzes erbracht werden sollen, mit dem in Zukunft auch die Deckung vieler Bedarfe des notwendigen Lebensunterhaltes zu bestreiten sein wird, zu deren Deckung bisher einmalige Leistungen zusätzlich zum Regelsatz vorgesehen waren. Deswegen gilt mehr noch als zuvor: Über die Beachtung des Bedarfsdeckungsgrundsatzes bei der Hilfe zum Lebensunterhalt entscheidet zentral die Bemessung des Eckregelsatzes.

2. Grundlagen der Regelsatzbemessung

§ 28 Abs. 3 SGB XII schreibt vor, dass „die Regelsätze so bemessen werden, dass der Bedarf nach [§ 28] Absatz 1 [SGB XII] dadurch gedeckt werden kann. Die Regelsatzbemessung *berücksichtigt* Stand und Entwicklung von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten. *Grundlage* sind die tatsächlichen, statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten in unteren Einkommensgruppen. Datengrundlage ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe.“⁵ Dieser Gesetzeswortlaut belässt dem Verordnungsgeber nach § 40 SGB XII erhebliche Gestaltungsspielräume. Durchaus in Einklang mit der gefestigten Rechtsprechung, Aufgabe der Hilfe zum Lebensunterhalt sei es, dem Leistungsempfänger eine Lebensführung zu ermöglichen, die der Lebensführung von Nicht-Hilfeempfängern in einer unteren Lohn- und Gehaltsgruppe *ähnlich* sei, verpflichtet auch § 28 SGB XII nicht zu einer Regelsatzbemessung, die dem Leistungsempfänger eine Lebensführung ermöglicht, die der Lebensführung eines Nicht-Hilfeempfängers in einer unteren Lohn- und Gehaltsgruppe *gleich*. Da ist schon das Lohnabstandsgebot vor, das § 28 Abs. 4 SGB XII auch für die Zukunft festschreibt, obwohl es in diesem Gesetz nichts mehr zu suchen hat, das gemäß § 21 SGB XII Hilfe zum Lebensunterhalt nur noch für nicht erwerbsfähige Personen vorsieht.⁶ Aber auch unter dem Lohnabstandsgebot muss der Eckregelsatz gemäß § 28 Abs. 3 SGB XII zunächst einmal orientiert an „Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten von Haushalten in unteren Einkommensgruppen“ *errechnet* werden, bevor er zur Wahrung des Lohnabstandsgebotes nach Maßgabe des § 28 Abs. 4 SGB XII *angepasst* und damit abschließend *bemessen* werden kann.

Dabei entscheidet mangels eindeutiger gesetzlicher Festlegung der *Verordnungsgeber* darüber, wie eine „untere Einkommensgruppe“ i.S.d. § 28 Abs. 3 SGB XII zu definieren ist und wie das Verbraucherverhalten der Angehörigen einer solchen Einkommensgruppe bei der Regelsatzbemessung „berücksichtigt“ wird. Die vorgelegte Regelsatzverordnung gibt hierzu in § 2 Abs. 3 RSVO zunächst Auskunft, dass „die Verbrauchsausgaben der *untersten 20 vom Hundert*⁷ der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nach Herausnahme der Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe zu Grunde zu legen sind“. Steht damit bereits eine Festlegung der Referenzgruppe für die Errechnung des Eckregelsatzes zur Verfügung, die im Weiteren auch für die Anpassung des Eckregelsatzes nach den Vorgaben des so genannten Lohnabstandsgebotes folgenreich sein wird, so ist allein damit allerdings noch nicht geklärt, wie die Verbrauchsausgaben der Angehörigen dieser Referenzgruppe der Regelsatzbemessung „zu Grunde zu legen“ sind.

Diese Frage beantwortet der Verordnungsgeber mit § 2 Abs. 2 RSVO. Danach „setzt sich der Eckregelsatz aus der Summe der Verbrauchsausgaben [der Angehörigen der Referenzgruppe] zusammen, die sich aus den *Vomhundertanteilen* der ... Abteilungen aus dem vom Statistischen Bundesamt erstellten Verzeichnis einer ... Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ergeben“.⁸ Die sodann folgende Aufzählung enthält eine Zuordnung von Prozentsätzen zwischen 8 % und 96 % zu den genannten Abteilungen des so genannten Code-Verzeichnisses der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe [EVS] mit der vom Verordnungsgeber beabsichtigten Folge, dass das Ausgabeverhalten der Angehörigen der definierten unter[st]en Einkommensgruppe in diesen Abteilungen Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt bereits bei der Errechnung des Eckregelsatzes – nicht erst bei seiner Anpassung nach den Vorgaben des Lohnabstandsgebotes – in keinem Fall zu 100 % zugestanden wird, sondern nur zu jeweils unterschiedlichen Prozentanteilen.

Das federführend verantwortliche Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung begründet dies mit dem

3) Denkbar wäre, einem Hilfebedürftigen als „Erstaussstattung“ i.S.d. § 31 Abs. 1 SGB XII all das einmalig zu leisten, was zu einer solchen Erstaussstattung gehört, der Hilfebedürftige zu Beginn des Leistungsbezugs jedoch noch nicht besitzt, so dass er die Erstbeschaffung der fehlenden Bestandteile einer solchen Erstaussstattung nicht mit dem Regelsatz bestreiten müsste.

4) Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch, BT-Drucks. 15/1636 vom 1. Oktober 2003, S. 7, Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch, BT-Drucks. 15/1514 vom 5. September 2003, S. 60: „Erstaussstattungen für die Wohnung kommen z.B. nach einem Wohnungsbrand oder bei Erstanmietung nach einer Haft in Betracht, Erstaussstattungen für Kleidung neben den im Gesetz genannten Ereignissen wie Schwangerschaft und Geburt insbesondere bei Gesamtverlust oder neuem Bedarf aufgrund außergewöhnlicher Umstände.“

5) Hervorhebungen vom Verfasser.

6) Zutreffend Rothkegel, R.: Bedarfsdeckung durch Sozialhilfe – ein Auslaufmodell?, Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 2003, S. 643 ff. [649]: „Dieses Gebot soll nach seiner bisherigen Zielsetzung einen wirtschaftlichen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sichern, Arbeit soll sich lohnen. Indem aber diejenigen, deren Verhalten das Lohnabstandsgebot steuern soll, aus der Sozialhilfe herausgenommen werden, entfällt jedenfalls für diese die innere Berechtigung des Lohnabstandsgebotes, und es fragt sich, welcher Sinn ihm dann noch verbleibt.“

7) Hervorhebung vom Verfasser.

8) Hervorhebung vom Verfasser.

Hinweis, „nicht alle Einzelpositionen der betreffenden Abteilungen und diese wiederum auch nicht immer in vollem Umfang [seien] dem notwendigen Bedarf zuzurechnen“, so dass – da „ein objektives, allgemein anerkanntes Raster [der Bedarfpositionen des notwendigen Lebensunterhaltes i.S.d. §§ 27, 28 SGB XII] nicht zur Verfügung“ stehe – „Einschätzungen und Bewertungen erforderlich“⁹ seien. Diese habe das Bundesministerium unter Hinzuziehung von „Sachverständigen, und zwar Wissenschaftler[n] aus den Bereichen Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Soziologie, Rechts- und Haushaltswissenschaften sowie jeweils eine[m] Experten des ... Deutschen Vereins und des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik“ vorgenommen, deren Empfehlungen ganz überwiegend gefolgt worden sei. „Da zum Zeitpunkt dieses Verfahrens [aber] noch nicht entschieden war, welche bisherigen einmaligen Leistungen in die Regelsatzbemessung einzubeziehen waren, wurden im zuständigen Bundesministerium insoweit ergänzende Einschätzungen und Bewertungen vorgenommen.“¹⁰ Alle „eingeschätzten und bewerteten“ Verbrauchsausgaben der Angehörigen der vom Ordnungsgeber herangezogenen Referenzgruppe addiert ergibt dann 345,- €¹¹. Tatsächlich.

3. Welche Referenzgruppe ist heranzuziehen?

Man kann auch anders „einschätzen und bewerten“ – nein: Man muss es. Nämlich zunächst einmal unter Beachtung des Umstandes, dass schon 1997 (also in zeitlicher Nähe zu der gemäß § 5 RSVO vom Ordnungsgeber herangezogenen EVS 1998, deren Ergebnisse bereits ausgewertet vorliegen) das „verfügbare Monatseinkommen eines alleinstehenden männlichen Arbeiters im produzierenden Gewerbe, Leistungsgruppe 3“ bei 2.580,- DM lag.¹² Damit ist ein Einkommen in einer „unteren Einkommensgruppe“ i.S.d. § 28 Abs. 3 SGB XII definiert, so dass eine Analyse des Ausgabeverhaltens von Angehörigen dieser Einkommensgruppe zu einer gesetzeskonformen Errechnung des Eckregelsatzes heranzuziehen wäre.

Der Ordnungsgeber geht demgegenüber nicht von dem in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe erhobenen Verbrauchsverhalten der Angehörigen von Haushalten mit einem monatlichen Nettoeinkommen immerhin zwischen 1.800,- und 2.499,- DM, sondern offenbar vom Verbrauchsverhalten einer Referenzgruppe mit einem massiv geringeren monatlichen Haushaltsnettoeinkommen – irgendwo weit unter 1.800,- DM – aus und missachtet damit seine eigene Festlegung, der Bemessung des Eckregelsatzes seien „die Verbrauchsausgaben der untersten 20 vom Hundert der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nach Herausnahme der Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe zu Grunde zu legen“.¹³ Und man müsste des Weiteren wohl davon ausgehen, dass es den Angehörigen einer dieser „unteren Einkommensgruppen“ unter Berücksichtigung ihres Nettoeinkommens wohl kaum möglich gewesen sein dürfte, überhaupt Geld zur Befriedigung von Bedürfnissen auszugeben, die der Ordnungsgeber plausibel als „nicht notwendig“ (und damit als nicht regelsatzrelevant) charakterisiert – beispielsweise „Maßkleidung, Pelze“,

„Kunstgegenstände“, „Faxgeräte, teure Funktelefone“, „Sportboote, Segelflugzeuge“, „Schmuck und Edelmetalle“¹⁴ – und deshalb im Wege der „Einschätzung und Bewertung“ bei der Errechnung des Eckregelsatzes aus den vermeintlichen Ausgaben der Angehörigen dieser Einkommensgruppen in den der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zugrunde gelegten Abteilungen durch eine prozentuale Kürzung „herausrechnet“. Das hätte dann zur Folge, dass das Ausgabeverhalten dieser Personen in den der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zugrunde gelegten Abteilungen bei der Errechnung des Eckregelsatzes einem Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt jeweils zu 100 % ebenfalls zuzugestehen wäre, soweit es sich nicht nachweislich auf nicht regelsatzrelevante Bedarfe bezieht, nicht nur zu einem (oftmals geringen und vom Ordnungsgeber immer „geschätzten“, folglich nicht verifizierbaren) Anteil. Dann addierte man die einzelnen Ausgaben nicht auf 345 €, sondern auf einen Betrag von 626,73 €.¹⁵

Nichts anderes gilt im Wesentlichen selbst dann, wenn man der Errechnung des Eckregelsatzes nicht das Ausgabeverhalten der Bezieher eines monatlichen Nettoeinkommens in Höhe von 1.800,- bis 2.499,- DM zugrunde legt, sondern das der Bezieher eines monatlichen Nettoeinkommens unter 1.800,- DM. Auch die Angehörigen dieser untersten in der EVS 1998 überhaupt berücksichtigten Einkommensgruppe – die angesichts des schon 1997 verfügbaren Monatseinkommens eines allein stehenden männlichen Arbeiters im produzierenden Gewerbe, Leistungsgruppe 3, und auch angesichts der für 1998 empirisch belegten Verteilung der Haushalte nach ihrem verfügbaren Nettomonatseinkommen als Referenzgruppe für die Bemessung des Eckregelsatzes nicht überzeugt – haben ausweislich der Ergeb-

9) Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Verordnung zur Durchführung des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelsatzverordnung – RSV), BR-Drucks. 206/04 vom 12. März 2004, S. 6.

10) Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Fußn. 9), S. 7.

11) 630,- DM hochgerechnet unter Berücksichtigung der Entwicklung des aktuellen Rentenwertes auf den 1. Januar 2005.

12) Zitiert nach Bäcker, G./Hanesch, W.: Sozialhilfe und Erwerbstätigkeit, NDV 1998, S. 264 ff. (271). Das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen allein Lebender lag im ersten Halbjahr 1998 nach einer Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 30. November 1999 im früheren Bundesgebiet bei 3.140,- DM.

13) Dagegen bestehen durchgreifende Bedenken. Nach Mitteilung des Statistischen Bundesamtes verfügten 1998 im Bundesgebiet von hochgerechnet 36.780.000 Haushalten mit einem monatlichen Nettoeinkommen bis 35.000,- DM 3.454.000 Haushalte (9,39 %) über ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen unter 1.800,- DM und 4.323.000 Haushalte (11,75 %) über ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen zwischen 1.800,- und 2.500,- DM, also 21,14 % aller Haushalte über ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen bis 2.500,- DM. Bezogen auf die so genannten alten Bundesländer verfügten von hochgerechnet insgesamt 29.954.000 Haushalten 2.560.000 Haushalte (8,54 %) über ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen unter 1.800,- DM und 3.246.000 Haushalte (10,83 %) über ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen zwischen 1.800,- und 2.500,- DM, also 19,37 % aller Haushalte über ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen bis 2.500,- DM. Der Ordnungsgeber scheint dagegen das Ausgabeverhalten der untersten 20 % der untersten in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe berücksichtigten Haushaltsgruppe zugrunde zu legen. Das ist ein Verstoß (nicht nur) gegen § 2 Abs. 3 RSVO.

14) Diese – ausgewählten – Beispiele sind der Begründung der Verordnung entnommen.

15) 1143,- DM hochgerechnet unter Zugrundelegung der zwischenzeitlichen Entwicklung des aktuellen Rentenwertes auf den 1. Januar 2005. Berücksichtigt wurden nur Ausgaben von Haushalten mit einem monatlichen Nettoeinkommen zwischen 1.800,- und 2.499,- DM für Bedarfpositionen, die dem notwendigen Lebensunterhalt i.S.d. §§ 27, 28 SGB XII zugerechnet werden können und nicht durch Leistungen gemäß §§ 29 bis 34 SGB XII gedeckt werden; die betreffenden Ausgabewerte sind in der folgenden tabellarischen Übersicht durch Fettdruck auf schattiertem Hintergrund hervorgehoben.

nisse der EVS 1998 für die Befriedigung regelsatzrelevanter Bedürfnisse mehr Geld ausgegeben, als der Verordnungsgeber einem Empfänger regelsatzmäßiger Hilfe zum Lebensunterhalt bei der Errechnung des Eckregelsatzes hierfür zubilligt. Ihr Ausgabeverhalten in den Abteilungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zugrunde gelegt, soweit es sich nicht nachweislich auf nicht regelsatzrelevante Bedarfe bezieht, errechnet sich für den 1. Januar 2005 ein Eckregelsatz ebenfalls nicht in Höhe von 345 €, sondern von 447,98 €. ¹⁶

4. Berücksichtigung des Ausgabeverhaltens in der RSVO

Im Detail stellt sich das Ausgabeverhalten der Angehörigen von Haushalten mit einem Monatsnettoeinkommen unter 1.800,- DM bzw. zwischen 1.800,- und 2.499,- DM in den Abteilungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 sowie der jeweils vom Verordnungsgeber in Ansatz gebrachte Ausgabebetrag bzw. der von ihm daraus errechnete Anteil am Eckregelsatz wie folgt dar: ¹⁷

EVS-Code-Nr.	Bezeichnung	Durchschnittlicher Monatsaufwand aller Haushalte nach der EVS 1998 (in DM)		Ansatz durch die Bundesregierung in der RSVO		Eckregelsatz-Anteil (in DM)
		Haushalte mit monatlichem Nettoeinkommen		DM	davon %	
		unter 1.800,- DM	1.800,- bis 2.499,- DM			
➔ Bedarfsgruppe Ernährung						
01	Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	265	340	252,14	96 ¹⁸	242,05
11	Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	58	90	62,81	30 ¹⁹	18,84
11.110.01	Speisen und Getränke in Restaurants, Cafes, Bars und an Imbissständen	45	67		33	
11.121.01	Speisen und Getränke in Kantinen und Mensen	7	9		33	
➔ Bedarfsgruppe Kleidung						
03	Bekleidung und Schuhe	71	112	69,94	89 ²⁰	62,25
➔ Bedarfsgruppe Körperpflege						
12	Andere Waren und Dienstleistungen	58	89	56,65	65 ²¹	36,82
12.111.01	Friseur- und Kosmetikbehandlungen	18	27		100	
12.120.01	Elektrische Geräte, Artikel und Erzeugnisse für die Körperpflege (einschl. Reparaturen)	15	22		100	
➔ Bedarfsgruppe Hausrat						
05	Einrichtungsgegenstände (Möbel), Apparate, Geräte und Ausrüstungen für den Haushalt sowie deren Instandhaltung	67	126	58,22	87 ²²	50,65
➔ Bedarfsgruppe Persönliche Bedürfnisse						
08	Nachrichtenübermittlung	63	76	63,78	64 ²³	40,82
08.110.01	Post- und Kurierdienstleistungen	7	9		100	
08.121.01	Telefon- und Telefaxgeräte, einschl. Reparatur	3	3		50	
08.131.01	Telefon- und Telefaxdienstleistungen	53	65		60	
09	Freizeit, Unterhaltung und Kultur	170	250	168,13	42 ²⁴	70,61
09.111.01	Rundfunkempfangs-, Aufnahme-, Wiedergabe- und Funkgeräte	2	3		50	
09.112.01	Fernsehempfangs-, Videogeräte (ohne Videokameras)	5	8		50	
09.120.01	Foto- und Filmausrüstung , optische Geräte, einschl. Zubehör	3	5			
09.131.01	Informationsverarbeitungsgeräte, einschl. Software	8	10		40	
09.141.01	Bild- und Tonträger	6	7			
09.151.01	Reparaturen an audiovisuellen, fotografischen und Informationsverarbeitungsgeräten und Zubehör	2	3			
09.210.01	Größere langlebige Gebrauchsgüter für Freizeit im Freien bzw. in Räumen; Musikinstrumente	6	5		70	
09.220.01	Wartung und Reparatur von größeren langlebigen Gebrauchsgütern für Freizeit im Freien bzw. in Räumen; Musikinstrumente ²⁵	1	1		70	
09.310.01	Spiele, Spielzeug und Hobbywaren	8	11		70	
09.321.01	Gartenerzeugnisse und Verbrauchsgüter für Gartenpflege	10	16		75	
09.331.01	Haustiere (einschl. Ge- und Verbrauchsgütern für die Tierhaltung)	8	9			

EVS-Code-Nr.	Bezeichnung	Durchschnittlicher Monatsaufwand aller Haushalte nach der EVS 1998 (in DM)		Ansatz durch die Bundesregierung in der RSVO		Eckregelungs-Anteil (in DM)
		Haushalte mit monatlichem Nettoeinkommen		DM	davon %	
		unter 1.800,- DM	1.800,- bis 2.499,- DM			
09.420.01	Besuch von Sport- und Freizeitveranstaltungen bzw. -einrichtungen	12	18		70	
09.423.01	Rundfunk- und Fernsehgebühren (einschl. Kabelgebühren, auch Pay-TV u.ä.)	17	25			
09.423.02	Ausleihgebühren	1	1		100	
09.425.01	Sonstige Freizeit- und Kulturdienstleistungen	6	9		70	
09.500.01	Zeitungen, Zeitschriften und andere Druckerzeugnisse	19	24		100	
09.511.01	Bücher	11	14		100	
09.541.01	Schreibwaren und Zeichenmaterialien	4	5		100	
→	Bedarfsgruppe Besonderer Bedarf von Kindern und Jugendlichen					
→	Bedarfsgruppe Hauswirtschaft/Energie					
04	Wohnung, Wasser, Strom, Gas u.a. Brennstoffe	611	772	612,63	8	49,01 ²⁶
04.311.01	Erzeugnisse für die regelmäßige Instandhaltung und Reparatur der Wohnung – Mieter/Untermieter	7	11		100	
04.321.01	Dienstleistungen für die regelmäßige Instandhaltung und Reparatur der Wohnung – Mieter/Untermieter	3	9		100	
04.511.01	Strom (Mieter/Untermieter)	45	50		< 100	
05	Einrichtungsgegenstände (Möbel), Apparate, Geräte und Ausrüstungen für den Haushalt sowie deren Instandhaltung	(s. o.)	(s. o.)	(s. o.)	(s. o.)	(s. o.)
05.610.01	Reinigungs-, Pflegemittel und andere Verbrauchsgüter für die Haushaltsführung ²⁷	10	13			
→	Bedarfsgruppe Sonstiger Bedarf					
06	Gesundheitspflege	36	61	37,65	64 ²⁸	24,10
06.111.01	Pharmazeutische Erzeugnisse (ohne solche für Tiere)				100	
06.112.01	Andere medizinische Erzeugnisse ²⁹				100	
06.113.01	Therapeutische Geräte und Ausrüstungen ³⁰				100	
07	Verkehr	104	190	94,68	37 ³¹	35,03
07.131.01	Kauf von Fahrrädern (ohne Hilfsmotor)	2	2		100	
07.310.01	Personenbeförderung im Schienenverkehr	20	22		100	
07.320.01	Personenbeförderung im Straßenverkehr	13	16		100	
07.350.01	Andere Ausgaben für Verkehrsdienstleistungen ³²	2	3			
12	Andere Waren und Dienstleistungen	(s. o.)	(s. o.)	(s. o.)	(s. o.)	(s. o.)
12.211.01	Schmuck, Uhren und Edelmetalle	4	7			
12.220.01	Andere persönliche Gebrauchsgegenstände ³³	3	5			
12.510.01	Finanzdienstleistungen a. n. g.	3	4		25	

16) 817,- DM hochgerechnet unter Zugrundelegung der zwischenzeitlichen Entwicklung des aktuellen Rentenwertes auf den 1. Januar 2005.

17) Die Daten zum durchschnittlichen Monatsaufwand aller benannten Haushalte nach der EVS 1998 wurden freundlicherweise vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt. Doppelt durchgestrichene Bedarfspositionen sind solche, die der Verordnungsgeber erklärtermaßen für „nicht notwendig“ erachtet.

18) Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Fußn. 9), S. 7: „Die Ausgaben für Nahrungsmittel und Getränke werden voll berücksichtigt. Bei den Tabakwaren werden nur 50 v.H. der ausgewiesenen Ausgaben als notwendiger Bedarf anerkannt. Daraus ergibt sich für diese Abteilung ein Anteil von 96 v.H.“ Selbst unter dieser – willkürlichen – Restriktion hätte der Verordnungsgeber 326,40 DM (nicht nur 242,05 DM) in Ansatz bringen müssen, da sich die – in der EVS 1998 übrigens nicht differenziert ausgewiesenen – Verbrauchsausgaben der Haushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen von 1.800,- bis 2.499,- DM für „Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren“ auf 340,- DM belaufen, nicht nur auf 252,14 DM.

19) Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Fußn. 9), S. 9: „Im Rahmen dieser Abteilung wird wie bislang nur der Nahrungsmittelanteil an den Verpflegungsdienstleistungen mit 33 v.H. als notwendiger Bedarf angesehen. Bezogen auf die gesamte Abteilung, die auch nicht regelsatzrelevante, mit geringen Ausgaben ausgewiesene Positionen wie z.B. Übernachtungskosten in Hotels enthält, errechnet sich hieraus ein Anteil von 30 v.H.“ Das ist insoweit nicht überzeugend, als sich die Ausgaben der Haushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen von 1.800,- bis 2.499,- DM für „Speisen und Getränke“ auf 76,- DM addieren, die der Verordnungsgeber als „Nahrungsmittelanteil an den Verpflegungsdienstleistungen“ auch nicht nur zu 33 %, sondern zu 100 % anerkennen müsste.

20) Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Fußn. 9), S. 7: „Ausgangspunkt ist eine volle Berücksichtigung. Die ausgewiesenen Ausgaben enthalten jedoch einzelne Positionen, die nicht dem notwendigen Bedarf zuzurechnen sind (z.B. für Maßkleidung, Pelze), die bei dem betroffenen Personenkreis nicht anfallen (z.B. Arbeitsbekleidung ...) oder die nicht durch den neuen Regelsatz gedeckt werden müssen (z.B. Erstausstattungen). Zudem ist begrenzt auch eine Verweisung auf Gebrauchtkleidung zumut-

- bar. Daher ist eine Reduzierung der statistischen Verbrauchsausgaben auf 89 v.H. sachgerecht.“ Die Ausgaben der Haushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen von 1.800,- bis 2.499,- DM für „Bekleidung und Schuhe“ in Höhe von 112,- DM zugrunde gelegt, errechnet sich selbst bei einer prozentualen Kürzung auf 89 % ein Betrag in Höhe von 99,68 DM, nicht nur von 62,25 DM. Im Übrigen basiert die vorgesehene prozentuale Kürzung auf der unzulässigen und auch wenig wahrscheinlichen Unterstellung, die Angehörigen der Referenzgruppe hätten Ausgaben für „Maßkleidung, Pelze“ getätigt und ihren Bekleidungs- und Schuhbedarf stets durch den Kauf von Neuware gedeckt. Zur Begründung der prozentualen Kürzung auf § 31 Abs. 1 SGB XII zu verweisen, entbehrt nicht einer gewissen Tragikomik. Vgl. dazu oben Fußn. 4.
- 21) Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Fußn. 9), S. 9: „Die in dieser Abteilung enthaltenen Positionen Friseurleistungen und andere Dienstleistungen für die Körperpflege sowie elektrische Geräte, Artikel und Erzeugnisse für die Körperpflege werden in vollem Umfang berücksichtigt ...“ Das allein hätte schon zu einem Regelsatzanteil in Höhe von 49,- DM führen müssen (statt 36,82 DM auch zur Deckung weiterer Bedarfe, auf die unten noch eingegangen wird).
- 22) Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Fußn. 9), S. 8: „Die in der EVS ausgewiesenen Ausgaben enthalten auch Ausgaben, die nicht zum notwendigen Bedarf gehören (z.B. Möbel für Camping und Kunstgegenstände) sowie für Erstaustattungen, für die gesonderte Leistungen erbracht werden. Daraus folgt für diese Abteilung ein Anteil von 87 v.H.“ Auch unter dieser Restriktion hätte der Verordnungsgeber 109,62 DM als Eckregelsatzanteil berechnen müssen, nicht nur 50,65 DM. Hier wie auch im Übrigen bleibt es völlig intransparent, wieso der Verordnungsgeber betragsmäßig ein Ausgabevolumen ansetzt, das noch deutlich unter dem der Bezahler eines monatlichen Nettoeinkommens unter 1.800,- DM liegt, und wie das angesetzte Ausgabevolumen nachprüfbar ermittelt wurde; vgl. hierzu auch Fußnote 13. Die prozentuale Kürzung lässt sich weder mit dem (unterstellten und wenig wahrscheinlichen) Kauf von „Kunstgegenständen“ noch unter Hinweis auf gesonderte Leistungen für „Erstaustattungen für die Wohnung“ überzeugend rechtfertigen; vgl. dazu auch oben Fußnote 4.
- 23) Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Fußn. 9), S. 8: „Die in dieser Abteilung gemeinsam ausgewiesenen Ausgaben für die Position ‚Telefon- und Telefaxgeräte, einschl. Reparatur‘ werden zur Hälfte berücksichtigt. Damit wird den Leistungsberechtigten sowohl ein einfaches Telefon als auch ein Modem für den Internetzugang möglich; kein Bedarf wird jedoch insbesondere für die in dieser Position enthaltenen Faxgeräte, Anrufbeantworter und teure Funktelefone gesehen. Die Postdienstleistungen werden voll berücksichtigt. Die in der Position ‚Telefon- und Telefaxdienstleistungen‘ gemeinsam ausgewiesenen Ausgaben werden zu 60 v.H. berücksichtigt. Damit werden zum einen die Grundgebühren für Telefon und ein durchschnittlicher Verbrauch an Gesprächsgebühren erfasst. Zum anderen werden damit Internetzugangs-kosten teilweise berücksichtigt, da ein Ausschluss von den Informationsmöglichkeiten, die das Internet bietet, nicht mehr als akzeptabel angesehen wird. Zu berücksichtigen ist dabei, dass ein Bedarf auch in Internetcafés, in der Schule oder bezüglich der Stellensuche bei der Bundesagentur für Arbeit gedeckt werden kann. Insgesamt ergibt sich hieraus ein regelsatzrelevanter Anteil von 64 v.H. der Ausgaben in dieser Abteilung.“ Dass Angehörige der Referenzgruppe 50 % ihrer auf „Telefon- und Telefaxgeräte, einschl. Reparatur“ bezogenen (geringen) Ausgaben für „Faxgeräte, Anrufbeantworter und teure Funktelefone“ tätigen, erscheint ohne statistischen Beleg als eine ebenso willkürliche Annahme, wie es nicht einleuchtet, ihre Ausgaben für „Telefon- und Telefaxdienstleistungen“ zu 40 % als nicht notwendig zu unterstellen. Auch in Internetcafés ist ein um 40 % kostengünstiger Internetzugang nicht möglich.
- 24) Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Fußn. 9), S. 9: „Im Rahmen dieser Abteilung werden die ausgewiesenen Ausgaben für Zeitungen, Zeitschriften, Bücher, Ausleihgebühren, Schreibwaren und Zeichenmaterialien in vollem Umfang berücksichtigt. In Bezug auf Spielzeug und Hobbywaren, größere langlebige Gebrauchsgüter für Freizeit, Besuch von Sport- und Freizeitveranstaltungen und sonstige Freizeit- und Kulturdienstleistungen werden 70 v.H. als angemessen angesehen, da in diesen Positionen auch nicht regelsatzrelevante Ausgaben enthalten sind, z.B. für Wohnmobil bzw. Wohnwagen, Sportboote, Segelflugzeuge. Bei der Position Gartenerzeugnisse und Verbrauchsgüter für die Gartenpflege werden die Ausgaben zu 75 v.H. berücksichtigt. Der hohe Anteil ergibt sich daraus, dass auch Ausgaben für Güter für den privaten Gemüse- und Obstbau mit erfasst sind, durch den entsprechende andere Ausgaben vermindert werden. Die ausgewiesenen Ausgaben für Rundfunk- und Fernsehgeräte werden zu 50 v.H. berücksichtigt, da teure Geräte ausgenommen werden und die Beschaffung gebrauchter Geräte weitgehend möglich und auch zumutbar ist. Entsprechendes gilt auch für Informationsverarbeitungsgeräte einschließlich Software, für die bereits ein beachtlicher Verbrauchsgütermarkt mit kostengünstigen, aber dennoch angemessenen Waren besteht; die ausgewiesenen Ausgaben hierfür werden daher nur zu 40 v.H. berücksichtigt. Da diese Abteilung sehr breit gefächert ist und auch eine Reihe nicht regelsatzrelevanter Positionen enthält, z.B. Foto- und Filmausrüstungen, Bild- und Tonträger sowie Haustiere, errechnet sich für diese Abteilung ein zu berücksichtigender Anteil von 42 v.H.“ Auch hinsichtlich dieser Begründung der für angemessen erachteten prozentualen Kürzung der Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe ist zu bemerken, dass es völlig unbewiesen erscheint, die Angehörigen der Referenzgruppe hätten in erheblichem Maße Ausgaben für „Wohnmobile bzw. Wohnwagen, Sportboote, Segelflugzeuge“ getätigt bzw. „Rundfunk- und Fernsehgeräte“ oder „Informationsverarbeitungsgeräte“ regelmäßig als Neugeräte erworben. „Software“ ist schon aus urheberrechtlichen Gründen legal nicht gebraucht erhältlich. Warum ein einfacher Fotoapparat, dazugehöriges Filmmaterial in bescheidenem Umfang sowie ein Wellensittich, Hamster, Hund oder eine Hauskatze nicht zu einer Lebensführung gehören sollen, die der eines Nicht-Bedürftigen in einer unteren Einkommensgruppe ähnlich ist, bleibt unerfindlich.
- 25) Unter anderem: Neue und gebrauchte Wohnmobile, Mobilheime, Wohnwagen, Caravans, Campingwagen und -anhänger/Wasserfahrzeuge, andere Wassersportgeräte sowie Zubehör, Einzel- und Ersatzteile/Sportflugzeuge und andere Flugsportgeräte, z. B. Segelflugzeuge, Paragliders, Flugdrachen, Heißluftballons, Fallschirme, einschl. Zubehör, Einzel- und Ersatzteile/Flipper u.a. Spielautomaten, Tischtennistische, Billardtische usw., Wintersportartikel/Sportbälle, Tischtennis-, Tennis-, Badminton und verwandte Sportartikel/Fitnessgeräte/Ausrüstungsgegenstände für die Sportfischerei/Spezialsportschuhe, Kopfschützer, andere Sportschutzbekleidung/ Campingartikel wie Schlafsäcke, Campingkocher, Zelte und Zubehör/andere Campingartikel/Musikinstrumente, einschl. Zubehör, Einzel- und Ersatzteile.
- 26) Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Fußn. 9), S. 7/8: „Die Position Strom wird weitgehend, die Ausgaben für Reparatur und Instandhaltung der Wohnung werden voll anerkannt.“ Daraus errechnet sich unter Zugrundelegung der Verbrauchsausgaben der heranzuziehenden Referenzgruppe ein Eckregelsatzanteil nicht von 49,01 DM, sondern von 70,- DM.
- 27) Unter anderem: Wasch-, Putz-, Reinigungs- und Pflegemittel für den Haushalt/Desinfektionsmittel, destilliertes Wasser/Papierzeugnisse, Müllbeutel, Papierfilter, Kunststoff- und Alufolien, Backformen aus Papier oder Alufolie/Trinkhalme, Zahnstocher, Bierdeckel/Näh-, Häkel-, Strick-, Steck- und Sicherheitsnadeln/Schnittmuster, Schneiderkreide, Fingerhüte/Nägel, Dübel, Schrauben, Muttern/Bürsten, Besen und Stiele/Scheuertücher, Haushaltsschwämme/Wäschetrocknergestelle, Wäscheklammern, Kleiderbügel/Gummihandschuhe/Allzweckklebstoffe, Klebestreifen/Zündhölzer/Einmachringe/nicht elektrische Kerzen.
- 28) Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Fußn. 9), S. 8: „Die Positionen Pharmazeutische Erzeugnisse, andere medizinische Erzeugnisse und therapeutische Geräte und Ausrüstungen, die bislang nur teilweise berücksichtigt sind, werden im Hinblick darauf, dass das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch künftig auch für Leistungsberechtigte Zuzahlungen vorsieht, in vollem Umfang berücksichtigt. Die Abteilung enthält aber auch eine Reihe von Positionen, die nicht vom Regelsatz zu bestreiten sind, wie z. B. über Zuzahlungen hinausgehende unmittelbare ärztliche und zahnärztliche Dienstleistungen und stationäre Gesundheitsdienstleistungen. Es ergibt sich daher ein zu berücksichtigender Anteil an den ausgewiesenen Ausgaben von 64 v.H.“ Die dieser prozentualen Kürzung zugrunde gelegte Annahme, die Angehörigen der Referenzgruppe hätten über krankensicherungsrechtlich vorgeschriebene Zuzahlungen/Eigenanteile hinausgehende Ausgaben für Bedarfspositionen getätigt, die in den Leistungsumfang der gesetzlichen Krankenversicherung gehören, also nicht regelsatzrelevant seien, wird hier davon ausgegangen, dass sie entweder auch von den Angehörigen der Referenzgruppe nicht in Anspruch genommen wurden oder aber anderenfalls zum notwendigen Bedarf gehören. Das führt dazu, dass insoweit ein Eckregelsatzanteil in Höhe von 61,- DM anzuerkennen wäre.
- 29) Unter anderem: Verbandkästen, Verbandstoffe/Wärmflaschen, Eisbeutel/Kondome und mechanische Empfängnisverhütungsmittel/Chemikalien für Schwangerschaftstests/Eigenanteile (Zuzahlungen) zu medizinischen Erzeugnissen.
- 30) Unter anderem: Massagegeräte, Bestrahlungsgeräte, Blutdruckmessgeräte, Hörgeräte, Inhaliergeräte/Heizkissen, Heizdecken/Fieberthermometer/Brillen, -gläser, -fassungen einschl. Eigenanteile (Zuzahlungen)/Orthopädische Schuhe einschl. Eigenanteile (Zuzahlungen)/Zahnersatz, -prothesen, -spangen (Materialkosten ohne Anfertigungskosten)/Krankenfahrstühle, -betten, Rollstühle, Krücken, Gehstöcke/Orthopädische Einlagen für Schuhe, Arm- und Beinprothesen/Bruchbänder, Bandagen, Leibbinden, Kompressionsstrümpfe, gummielastische Binden/Eigenanteile (Zuzahlungen) zu therapeutischen Geräten und Erzeugnissen/Reparaturen an therapeutischen Geräten und Ausrüstungen.
- 31) Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Fußn. 9), S. 8: „Die Ausgaben dieser Abteilung für die Nutzung von Verkehrsdienstleistungen im Schienen- und Straßenverkehr werden in vollem Umfang berücksichtigt, um dem entsprechenden Mobilitätsverhalten der Bevölkerung Rechnung zu tragen. Aus dem gleichen Grund werden auch die ausgewiesenen Ausgaben für Fahrräder voll berücksichtigt. Da die Abteilung jedoch in größerem Umfang Ausgaben für eine Reihe von Gegenständen und Leistungen enthält, die nicht zum notwendigen Bedarf gehören, insbesondere für Kraftfahrzeuge und Motorräder und deren Reparaturen, ergibt sich ein Anteil an den ausgewiesenen Ausgaben von 37 v.H.“ Das mag man so akzeptieren. Die zutreffende Referenzgruppe herangezogen, errechnet sich ein Eckregelsatzanteil in Höhe von 43,- DM, nicht nur 35,03 DM.
- 32) Unter anderem: Möbeltransporte (einschl. Möbellagerung).
- 33) Unter anderem: Täschnerwaren, z.B. Hand- und Umhängetaschen/Aktenkoffer, -taschen, -mappen/Schulranzen, Kindergartentaschen/Handkoffer und Reisetaschen/Geldbörsen, Brief- und Ausweistaschen/Kofferanhänger, Schlüsselrings/Einkaufstaschen, Brillenfutterale/Raucherartikel/Babyartikel, z.B. Kinderwagen, -tragen/Schirme/Sonnenbrillen mit optisch nicht bearbeiteten Gläsern/Puder- oder Tablettendosen/Kruzifixe, Rosenkränze usw./Thermometer (ohne Fieberthermometer) Spazierstöcke, Taschenmesser, Schlüsselanhänger. Das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Fußn. 9) geht auf diese Bedarfspositionen überhaupt nicht ein.
- 34) Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Fußn. 9), S. 9: „Die Positionen Finanzdienstleistungen und andere Dienstleistungen werden zu 25 v.H. berücksichtigt, da sie neben zu berücksichtigenden Ausgaben z.B. für Kontoführungsgebühren oder Grabpflege in erheblichem Maße nicht regelsatzrelevante Einzelpositionen enthalten, z.B. Gebühren und Courtagen für Finanzanlageberatungen zur Bildung von Geldvermögen, Steuerberatungskosten, Geldstrafen, gebührenpflichtige Verwarnungen.“ Dazu ist festzustellen, dass jedenfalls unter der EVS-Code-Nr. 12.510.01 „Geldstrafen, gebührenpflichtige Verwarnungen“ nicht erfasst werden. Im Übrigen bleibt der Verordnungsgeber einen Nachweis schuldig, dass überhaupt auch nur ein Angehöriger der von ihm offenbar herangezogenen Referenzgruppe der Ärmsten der Armen „Gebühren und Courtagen für Finanzanlageberatungen zur Bildung von Geldvermögen“ verauslagt hat. Ist das zum Lachen oder zum Weinen?

In Kürze erscheint

Projekte sozialer Arbeit Entwickeln – Organisieren – Finanzieren

Von Wolfgang Lerche, Bianca Wollmer, Ralf Engel.
2004, Ca. 216 Seiten, kart.,
22,30 €; für Mitglieder 16,80 € (zzgl. Versandkosten); ISBN 3-89983-124-1

Reihe Hand- und Arbeitsbücher (H) 10

Aus der Aus- und Fortbildung entstanden ist diese Anleitung für die Praxis der Projektarbeit. Das Handbuch ist sowohl auf die Belange von Fachkräften, besonders der unteren und mittleren Führungsebene in sozialen Diensten und Einrichtungen zugeschnitten als auch für freiwillig Engagierte in der sozialen Arbeit.

Es kann in zweifacher Weise genutzt werden:

- zum einen als Instrumentenkoffer oder Werkzeugkasten mit schnell verwertbaren Informationen und Anregungen für konkrete Lösungen,
- zum anderen als Basisliteratur, um sich gründlich in die Materie einzuarbeiten, besonders auch für Studierende.

Eine ausführliche Gliederung und Zusammenfassungen jedes Kapitels ermöglichen eine schnelle Orientierung. Kopierfähige Checklisten, Diagramme und Formulare erhöhen den unmittelbaren Gebrauchswert. Angaben zu weiterführender Literatur ermöglichen eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Gesamtthema ebenso wie mit Einzelfragen. Schließlich sind nützliche Adressen, auch im Internet, zur Kontaktaufnahme abgedruckt.



Deutscher Verein
für öffentliche und private Fürsorge
Michaelkirchstraße 17/18, 10179 Berlin
Tel. (0 30) 6 29 80-0, Fax (0 30) 6 29 80-150
E-Mail: dv@buchonline.de

5. Kritik an der Verordnung

Ohne Zweifel: Der Ordnungsgeber hat den Eckregelsatz für 2005 nicht richtig errechnet. Denn er hat die Errechnung des Eckregelsatzes fast ausnahmslos am Verbraucherverhalten von Haushalten orientiert, die 1998 über ein noch geringeres Haushaltsnettoeinkommen verfügen müssen als „die untersten 20 vom Hundert der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nach Herausnahme der Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe“³⁵, und damit seiner eigenen in § 2 Abs. 3 RSVO fixierten Definition der „Haushalte in un-

teren Einkommensgruppen“ i.S.d. § 28 Abs. 3 SGB XII nicht entsprechen.

Korrekt – weil in sich widerspruchsfrei – wäre es demgegenüber gewesen, die Errechnung des Eckregelsatzes am Verbraucherverhalten von Haushalten zu orientieren, die 1998 über ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen zwischen 1.800,- und 2.499,- DM verfügten, obgleich auch diese Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen auskommen mussten, das noch unter dem eines allein stehenden männlichen Arbeiters im produzierenden Gewerbe, Leistungsgruppe 3, lag.

Aber nicht nur diese Angreifbarkeit der bei der Errechnung des Eckregelsatzes *tatsächlich* herangezogenen Referenzgruppe führt zu einer Erschütterung der Validität der Regelsatzbemessung, sondern nicht minder auch der Umstand, dass der Ordnungsgeber aus den Ausgaben dieser Referenzgruppe mit fast ausnahmslos zweifelhafter Argumentation Ausgaben *herausgerechnet* hat, die als Ausgaben dieser Referenzgruppe statistisch nicht belegt und ohne einen solchen Nachweis als hochgradig unwahrscheinlich anzusehen sind. Die realitätsferne Unterstellung, die Angehörigen der von ihm herangezogenen Referenzgruppe hätten in erheblichem Umfang Ausgaben zur Deckung nicht notwendiger Bedarfe getätigt, die folglich auch einem sozialhilfebedürftigen Menschen nicht zuzubilligen seien, hat der Ordnungsgeber durchgängig zur Begründung einer zumeist gravierenden Kürzung von Regelsatzbemessungsfaktoren instrumentalisiert.

Korrekt – weil nachvollziehbar realitätsnäher – wäre es demgegenüber gewesen, die von den Angehörigen der vom Ordnungsgeber *tatsächlich* herangezogenen Referenzgruppe ebenso wie die von Angehörigen der zutreffend heranzuziehenden Referenzgruppe getätigten Ausgaben grundsätzlich als Ausgaben zur Deckung notwendiger Bedarfe anzuerkennen und der Errechnung des Eckregelsatzes folglich ungekürzt zugrunde zu legen.

6. Eckregelsatz und Existenzminimum

Die Bemessung des Eckregelsatzes hat erhebliche Auswirkungen auf die Bemessung des Existenzminimums eines allein Stehenden, das die Bundesregierung unter Zugrundelegung eines Eckregelsatzes in Höhe von 347,- € für 2005 mit 613,- € monatlich beziffert.³⁶ Das so ermittelte Existenzminimum eines allein Stehenden bestimmt zugleich die Mindesthöhe seines einkommensteuerrechtlichen Grundfreibetrages, den die Bundesregierung für 2005 mit 638,66 € beziffert.³⁷

Die vom Bundesverfassungsgericht³⁸ statuierte Abhängigkeit des „steuerrechtlichen Existenzminimums“ vom „sozi-

35) Vgl. Fußnote 13.

36) Bundesregierung, Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2005 (Fünfter Existenzminimumbericht), BT-Drucks. 15/2462 vom 5. Februar 2004.

37) Bundesregierung (Fußn. 36).

38) BVerfG, Beschluss vom 25. September 1992, 2 BvL 5/91, 2 BvL 8/91, 2 BvL 14/91, NDV 1992, S. 413 ff.

alhhilferechtlichen Existenzminimum“ führt zwar systematisch zu einer umso geringeren Bemessung des „sozialhilferechtlichen Existenzminimums“, je höher das Aufkommen an Lohn- und Einkommensteuer sein muss, um dem staatlichen Finanzbedarf zu genügen.³⁹ Hat das Bundesverfassungsgericht überzeugend zunächst den Grundsatz betont, die Höhe des sozialhilferechtlichen „Mindestbedarfs einzuschätzen [sei] Aufgabe des Gesetzgebers“, der sich durch einen „besonderen Finanzbedarf des Staates und die Dringlichkeit einer Haushaltssanierung [veranlasst sehen könnte], die bisherigen Bedarfstatbestände in der gesamten Rechtsordnung zu überprüfen“,⁴⁰ so hat es aber in einer späteren Entscheidung dem damit potenziell ermöglichten freien Fall des sozialhilferechtlichen Existenzminimums unter die absolute Armutsschwelle mit der Verpflichtung des Gesetzgebers Grenzen gezogen, „die von Verfassungs wegen zu berücksichtigenden existenzsichernden Aufwendungen [müssten] nach dem tatsächlichen Bedarf – *realitätsgerecht* – bemessen werden.“⁴¹

Dem kommt das in § 22 Abs. 3 BSHG und ab 1. Januar 2005 in § 28 Abs. 3 SGB XII vorgeschriebene Verfahren bei der Errechnung des Eckregelsatzes – also eines maßgeblichen Bestimmungsfaktors für die Höhe des Existenzminimums – grundsätzlich entgegen. Seine tatsächliche Durchführung war aber schon bisher der berechtigten Kritik ausgesetzt, „die Festsetzung der Regelsätze [entspreche] seit 1993 nicht mehr den Anforderungen, die [auch] das Bundesverwaltungsgericht in gefestigter Rechtsprechung für die Regelsatzbemessung formuliert hat. Dies [gelte] insbesondere für das Kriterium, dass sich die Bemessung auf *gesicherte Erkenntnisse* zu Umfang und Höhe des Bedarfs stützen muss. Eine auf ausschließlich *normativen Setzungen* beruhende Bemessung [entspreche] diesem Erfordernis ebenso wenig wie eine Bemessung, die ausschließlich auf *Abstandsbetrachtungen* zum unteren Erwerbseinkommen abstellt.“⁴²

7. Fazit

Die oben dargestellte Errechnung des Eckregelsatzes für 2005 durch den Ordnungsgeber genügt den Anforderungen nicht, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts an die Realitätsbezogenheit, Transparenz und Nachprüfbarkeit der Regelsatzbemessung zu stellen sind. Wären sie berücksichtigt worden, so hätte der Ordnungsgeber als Referenzgruppe für die Errechnung des Eckregelsatzes die Haushalte heranziehen müssen, die 1998 über ein monatliches Nettoeinkommen zwischen 1.800,- und 2.499,- DM verfügten, und das empirisch ermittelte Verbrauchsverhalten dieser Referenzgruppe uneingeschränkt auch Beziehern regelsatzmäßiger Hilfe zum Lebensunterhalt zugestehen müssen. Dann hätte er einen Eckregelsatz nicht in Höhe von 345,- €, sondern in Höhe von 627,- € errechnet, dessen Anpassung nach den Vorgaben des Lohnabstandsgebotes sodann unter Berücksichtigung von Kriterien hätte erfolgen können, die zunächst ohne Bedeutung hätten bleiben müssen. So, wie der Ordnungsgeber tatsächlich verfahren ist, setzt er sich dem Verdacht aus, „unter dem Deckmantel“ einer an „Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungs-

kosten von Haushalten in unteren Einkommensgruppen“ i.S.d. § 28 Abs. 3 SGB XII orientierten Errechnung des Eckregelsatzes in einer Art „verkapptem Lohnabstandsverfahren“ eine Anpassung des Eckregelsatzes vorweggenommen zu haben, zu deren in § 28 Abs. 4 SGB XII geregelten Maßgaben er kein einziges Wort verliert. Das ist weder methodisch korrekt noch rational nachvollziehbar.

8. Postskriptum

Einem früheren Kollegen beim Deutschen Verein verdanke ich den Hinweis, der Ordnungsgeber habe zur Errechnung des Eckregelsatzes nicht die Verbrauchsausgaben der untersten 20 % aller nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nach Herausnahme der Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe berücksichtigt, sondern – da es um die Bemessung des Regelsatzes für einen allein Stehenden/Haushaltsvorstand ging – sachgerecht die Verbrauchsausgaben der untersten 20 % der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Ein-Personen-Haushalte der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nach Herausnahme der Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe zugrunde gelegt.⁴³ Dies erkläre zumindest die zutreffenden Aufwandsansätze in den Abteilungen der EVS durch den Ordnungsgeber, die jeweils unter dem statistisch ermittelten durchschnittlichen Monatsaufwand aller Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen zwischen 1.800,- und 2.499,- DM liegen. Kurz: Für die Bemessung des Eckregelsatzes seien die untersten 20 % aller nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nach Herausnahme der Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe die „falsche“, weil „nicht sachgerechte“ Referenzgruppe.

Ich habe diesen Einwand gründlich bedacht und halte an meinen Ausführungen fest. Der Deutsche Verein hat zu Recht darauf hingewiesen, nur „mit ausgabenbasierten Bemessungsverfahren, die auf massenstatistischer Grundlage Informationen zu Umfang und Art des Konsums *genau definiert*er Einkommens- und Haushaltskategorien liefern (Statistikmodelle), [könnten] differenzierte Aussagen zu den durchschnittlichen Aufwendungen unterer Einkommensgruppen ... getroffen werden“.⁴⁴ Der Gesetzgeber hat in § 28 Abs. 3 SGB XII als „genaue Definition“ in diesem Sinne die Formulierung „Haushalte in unteren Einkommens-

39) Vgl. dazu Frommann, M.: Kommentierte Juragramme zum Sozialhilferecht, 1998, S. 12 ff.; Sartorius, U.: Das Existenzminimum im Recht, 2000, S. 70 stellt zutreffend fest: „Bedarfsbezogene Mindestleistungen haben sich immer wieder als sensibel gegenüber – vor allem fiskalisch motivierten – Eingriffen erwiesen. Es ist demnach erforderlich, diese permanent auch ‚gegen den Strom‘ aus sich heraus festzusetzen und hierbei stabile Maßstäbe zu entwickeln.“

40) BVerfG (Fußn. 38), S. 413 ff. [414].

41) BVerfG, Beschluss vom 10. November 1998, 2 BvL 42/93, Der Betrieb 1999, S. 186 ff. [188]; Hervorhebung vom Verfasser; Abdruck des Beschlusses auch in der Zeitschrift für das gesamte Familienrecht 1999, S. 291 ff.

42) Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Reform der Sozialhilfe, NDV 2002, S. 73 ff. [75]; Hervorhebung vom Verfasser.

43) So auch die Begründung zu § 2 Abs. 3 RSVO, nach dessen Wortlaut freilich nicht nur Verbrauchsausgaben in „Ein-Personen-Haushalten“, sondern in „Haushalten“ für die Bemessung des Eckregelsatzes zugrunde zu legen sind; vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Fußn. 9), S. 2, 10.

44) Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Anforderungen an eine Reform der Sozialhilfe, NDV 2002, S. 238 ff. [245]; Hervorhebung vom Verfasser.

Neuerscheinung

Wege aus der Sozialhilfe – Wege aus der Armut?

Lebensverläufe zwischen Integration und Ausgrenzung

von Christine Hagen. 2004, ca. 228 Seiten, kart., 19,70 €; für Mitglieder 14,80 € (zzgl. Versandkosten); ISBN 3-89983-075-X

Sozialhilfe und Sozialpolitik (S) 5

Die Arbeit ist entstanden im Sonderforschungsbereich „Statuspassagen und Risikolagen“ der Universität Bremen. Die Befunde sind Ergebnis einer mit qualitativen Interviews erstellten Längsschnittstudie.

Die Dissertation untersucht sowohl die Lebensumstände, die einen Ausstieg aus der Sozialhilfe ermöglichen, als auch Prozesse des Ausstiegs und individuelle Lebensverläufe nach dem Bezug von Sozialhilfe. Damit wird eine Forschungslücke geschlossen und das Zusammenspiel von institutionellen und individuellen Dynamiken in Lebensverläufen in den Blick genommen. Im Unterschied zu Einzelanalysen werden Aspekte von Armut im Zusammenhang ihrer komplexen gesellschaftlichen Verflechtung untersucht. Selbstdefinitionen, subjektive Einschätzungen der Betroffenen werden neben Indikatoren zur objektiven sozialen Lage einbezogen.

Herausgearbeitet wird, welche Bedeutung neben der materiellen Lage die Einengung von Handlungsspielräumen der Betroffenen wie Teilhabedefizite, Marginalisierung und Exklusion für mögliche Diskrepanzen zwischen Sozialhilfeverläufen und individuellen Armutsdynamiken im Lebenslauf haben. Der Focus der Arbeit liegt auf der Analyse von Wegen aus und nach der Sozialhilfe. Erklärbar wird, warum die Beendigung des Sozialhilfebezugs nicht zwangsläufig als Erfolg wahrgenommen wird und wie sich entscheiden kann, ob Armut eine einmalige Episode war oder sich zu einer längerfristigen Abstiegskarriere verhärtet.



Deutscher Verein
für öffentliche und private Fürsorge
Michaelkirchstraße 17/18, 10179 Berlin
Tel. (0 30) 6 29 80-0, Fax (0 30) 6 29 80-150
E-Mail: dv@buchonline.de

gruppen“ gewählt und den Ordnungsgeber mit § 40 SGB XII ermächtigt, Vorschriften über die „Bemessung ... der Regelsätze nach § 28 [SGB XII]“ zu erlassen. Damit hat er den Ordnungsgeber an die in § 28 Abs. 3 SGB XII definierte Referenzgruppe gebunden und so „Inhalt und Ausmaß der erteilten Ermächtigung“ i.S.d. Art. 80 Abs. 1 GG bestimmt. Der Ordnungsgeber hat demgegenüber eine Referenzgruppe gewählt, die der Gesetzgeber als „untere

Einkommensgruppe in Ein-Personen-Haushalten“ hätte bezeichnen können. Eine auf Ein-Personen-Haushalte bezogene Definition der Referenzgruppe für die Bemessung des Eckregelsatzes ist früher einmal vom Bundesrat für die seinerzeit anstehende Neufassung des § 22 Abs. 3 BSHG empfohlen worden,⁴⁵ jedoch nie in das Gesetz aufgenommen worden. Dass der Gesetzgeber eine solchermaßen eingrenzende Bestimmung der Referenzgruppe für die Bemessung des Eckregelsatzes auch jüngst nicht etwa aus Unachtsamkeit, sondern ganz bewusst unterlassen hat, ist durch das feine Gespür für Differenzierungen belegt, das der Gesetzgeber bei der Formulierung des Lohnabstandsgebotes in § 28 Abs. 4 SGB XII erneut unter Beweis gestellt hat. Deswegen sind als „Haushalte in unteren Einkommensgruppen“ i.S.d. § 28 Abs. 3 SGB XII und auch des § 2 Abs. 3 RSVO alle Haushalte in unteren Einkommensgruppen anzusehen, nicht nur Ein-Personen-Haushalte.

Bis zum Beweis des Gegenteils ist diese gesetzliche und damit bindende Vorgabe auch als „sachgerecht“ anzusehen. Denn gemäß § 28 Abs. 3 SGB XII „werden die Regelsätze [mithin auch der Eckregelsatz] so bemessen, dass der Bedarf nach [§ 28] Absatz 1 [SGB XII] dadurch gedeckt werden kann“. Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass schon 1997 das verfügbare Monateinkommen eines allein Stehenden männlichen Arbeiters im produzierenden Gewerbe, Leistungsgruppe 3, bei 2.580,- DM lag⁴⁶ und etwa 20 % aller Haushalte 1998 über ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen bis 2.500,- DM verfügten,⁴⁷ ist es geboten, den regelsatzrelevanten Bedarf eines allein Stehenden in dieser unteren Einkommensgruppe auf der Grundlage der tatsächlichen, statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben aller Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen immerhin zwischen 1.800,- und 2.499,- DM für regelsatzrelevante Bedarfspositionen zu bemessen, solange und soweit die plausible Annahme nicht widerlegt ist, dass allein Stehende in dieser Einkommensgruppe für die regelsatzrelevanten Bedarfspositionen in den Abteilungen der EVS nicht weniger Geld aufgewendet haben als der Durchschnitt aller Haushalte in dieser Einkommensgruppe. Diese Annahme kann aber nicht dadurch widerlegt werden, dass ein geringerer Aufwand in den „untersten 20 % der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Ein-Personen-Haushalte der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nach Herausnahme der Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe“ (also in „unteren Einkommensgruppen in Ein-Personen-Haushalten“) nachgewiesen wird, sondern allenfalls dadurch, dass dieser Nachweis bei den „Ein-Personen-Haushalten unter den untersten 20 % aller nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nach Herausnahme der Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe“ (also in „Ein-Personen-Haushalten in unteren Einkommensgruppen“) gelingt.

45) BR-Drucks. 452/95: „Einpersonenhaushalte der unteren 20 vom Hundert der Einkommenschichtung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe unter Ausschluß der darin enthaltenen Haushalte von Sozialhilfeempfängern“; zitiert nach Wenzel, G.: Zur Festsetzung der Regelsätze nach der Reform des Sozialhilferechts, NDV 1996, S. 301 ff. [303].

46) Vgl. oben zu Fußn. 12.

47) Vgl. oben Fußn. 13.