

In Deutschland wird um das gesetzliche Existenzminimum gerungen

Spór o ustawowe prawo do zabezpieczenia minimum egzystencji w Niemczech

Dispute over the statutory right to a minimum subsistence in Germany

Prof. dr. jur. Helga Spindler

ehem. Universität Duisburg-Essen, Institut für Soziale Arbeit und Sozialpolitik
e-mail: spindler@netcologne.de

Zusammenfassung Das Ziel des Aufsatzes ist die Darstellung der Entwicklung der Rechtslage und des aktuellen Stands der Diskussion zum Recht auf Existenzminimum in Deutschland. Diese Problematik wird aus der Perspektive des Entstehens der Sozialhilfe vor 1962, der wichtigsten Regeln der Sozialhilfegesetzgebung von 1962 bis 2004, der Hartz Reform und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere ab 2010, behandelt.

Schlüsselbegriffe: Soziale Sicherung in Deutschland, Existenzminimum.

Streszczenie Podstawowym celem artykułu jest przedstawienie ewolucji regulacji prawnych oraz dyskusji na temat prawa do zabezpieczenia minimum egzystencji w Niemczech. Rozważania są prowadzone w kontekście historycznym odnoszącym się do powstania pomocy społecznej przed 1962 r., zmian prawa dotyczącego ustawodawstwa z zakresu pomocy społecznej od 1962 r. do 2004 r., tzw. reformy Hartz'a oraz orzecznictwa niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem okresu po 2010 r.

Słowa kluczowe: zabezpieczenie społeczne w Niemczech, minimum egzystencji .

Summary The subject of the study is a detailed description of the development of legal regulation and the current discussion regarding the right to minimum subsistence in Germany. This issue in question is dealt with from the perspective of the emergence of social welfare before 1962, changes to social welfare legislation made between 1962 and 2004, so-called Hartz reform and the case law of the Federal Constitutional Court, with a particular focus on the period after 2010.

Keywords: social security in Germany, the right to minimum subsistence.

JEL: K31

Bedeutung des Existenzsicherungsrechts

Die Regelung des Existenzsicherungsrechts hat in der Nachkriegsgeschichte in Deutschland eine immer größere Bedeutung erhalten und ist Gegenstand vielfältiger sozialpolitischer Kontroversen, wegweisender Gerichtsentscheidungen und einer sich ständig ändernden Gesetzgebung.

Einen Eindruck zum Umfang der rechtlichen Probleme gibt das gerade in der 3. Auflage erscheinende "Handbuch Existenzsicherungsrecht" mit seinen über

1300 Seiten, das von Uwe Berlit und anderen herausgegeben wird (Berlit, Conradis, Pattar, 2019). Die Begriffe haben sich gewandelt: Sozialhilfe, Leistungen für Asylbewerber, Arbeitslosengeld II und Grundsicherung. Das System steht in Wechselwirkung zu Sozialversicherungsleistungen, zu Niedriglöhnen, zum Arbeitsmarkt, dient zur Erfassung und Bekämpfung von Armut, und es beeinflusst Leistungen für Familien wie Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld. Es wirkt direkt auf Steuerfreibeträge und Pfändungsfreibeträge und es wirkt sich nicht zuletzt auch auf die Entscheidung für Zuwanderung aus EU- und Drittstaaten aus.

Einigkeit herrscht darüber, dass sich aus der Verfassung Art.1 GG ergibt, dass der Staat verpflichtet ist, die Menschenwürde zu achten und zu schützen und dass die Bundesrepublik sich als demokratischer und sozialer Rechtsstaat versteht, Art 20 GG (Bieritz-Harder, 2019, Kap. 8, Menschenwürde und Existenzsicherungsrecht).

Entstehen der Sozialhilfe bis 1962

Was das für die Existenzsicherung durch das Fürsorgerecht aber genau bedeutet, das musste entwickelt werden. Zwar galt in der jungen Bundesrepublik noch die Reichsfürsorgepflichtverordnung von 1924 fort. Und die materiellen Leistungen der Fürsorge wurden geregelt in den "Reichsgrundsätzen über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge", die ab 1. Januar 1925 galten (beides übernommen in BGBl. I 1953 S. 957 und BGBl. I 1957 S. 693). Damit sollte der notwendige Lebensbedarf (Unterkunft, Nahrung, Kleidung) durch Geldleistungen, Richtsätze, gedeckt werden, deren Niveau langsam angehoben wurde. Aber auch Krankenhilfe und Hilfe für bestimmte Behindertengruppen war schon vorgesehen. Durch die Erweiterung des Kreises der Berechtigten um Kriegsoffer und Kleinrentner, bekamen die Leistungen für Arme schon einen breiteren Anwendungsbereich. Aber wie viel genau und nach welchen Verfahren im Einzelnen von den verpflichteten Kommunen zu leisten war, das blieb unregelt und weitgehend im Entscheidungsbereich der Kommunen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat ganz früh, im Jahr 1954, mit Blick auf das Sozialstaatsgebot der Verfassung (Art. 20 Abs.1 GG) einen neuen Blickwinkel auf das aus der Weimarer Zeit fortbestehende Fürsorgerecht eröffnet. Es formulierte eine neue Leitidee über das Verhältnis zwischen dem Staat und den armen Menschen: *"Der Einzelne ist zwar der öffentlichen Gewalt unterworfen, aber nicht Untertan, sondern Bürger. Darum darf er in der Regel nicht Gegenstand staatlichen Handelns sein. Er wird vielmehr als selbständige, sittlich verantwortliche Persönlichkeit und deshalb als Träger von Rechten und Pflichten anerkannt. Das muss besonders dann gelten, wenn es um seine Daseinsmöglichkeit geht." Das verlangt auch, "...dass nicht ein wesentlicher Teil des Volkes in dieser Gemeinschaft hinsichtlich seiner Existenz ohne Rechte dasteht"* (BVerwG Urteil vom 24.6.1954, BVerwGE 1, 159 ff., S. 161). Dieses neue Menschenbild, auf dessen Grundlage zunächst in Einzelentscheidungen die überkommenen Fürsorgeleistungen mit einem Rechtsanspruch ergänzt wurden, führte schließlich zu einer rechtsstaatlichen Aufwertung des Fürsorgerechts mit dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) von 1962 (BGBl. I 1961, S. 815). Dieses Gesetz blieb bis Ende 2004, bis zum Beginn der sog. Hartz Gesetzgebung in Kraft und wurde 2005 durch ein neues Sozialgesetzbuch, das SGB XII (BGBl. I 2003, S. 3023) abgelöst. Dieses Gesetzbuch regelt zwar noch ähnliche Gebiete wie das BSHG. Aber weil alle, die nur teilweise erwerbsfähig

sind, zusammen mit ihren Familien vom Rechtsanspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe ausgeschlossen sind (§ 21 SGB XII) und deren Ansprüche auf Existenzsicherung in die Grundsicherung für Arbeitsuchende, in das SGB II, verlagert worden sind, betrifft es nur noch die Existenzsicherung von ganz wenigen Menschen.

Die wichtigsten Regeln der Sozialhilfegesetzgebung von 1962 bis 2004

Bei Verabschiedung des BSHG in den 60er Jahren hatte man bereits darauf gehofft, dass wegen des wirtschaftlichen Aufschwungs und wegen der Verbesserungen der Arbeitsverhältnisse und darauf aufbauend der steigenden Leistungen der Sozialversicherungen (vor allem von Renten und Arbeitslosengeld) nur eine überschaubare Zahl von Menschen noch Sozialhilfe benötigen würde. Das machte es leichter, nicht nur die Konzeption und die Rechtsansprüche, sondern auch die Leistungen zu verbessern und so die Verpflichtung einzulösen, ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Es war einmal der bewusst vorangestellte Rechtsanspruch auf Existenzsicherung durch die Sozialhilfe, der die rechtsstaatliche Qualität des Gesetzes ausmachte. Sozialhilfe wurde nicht mehr als Almosen verstanden, sondern als "gutes Recht" eines jeden Bedürftigen, unabhängig davon, wie es zu der Notlage gekommen war (Spindler, 2013, 156). Es war zweitens die zentrale Zielsetzung in § 1 BSHG, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Das hatte nicht nur Auswirkungen auf die Höhe der Geldleistungen, die auch ein soziokulturelles Existenzminimum und die Möglichkeit der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sicherstellen sollte, sondern auch auf die Ausgestaltung vieler Pflichten und Verfahrensregeln und natürlich die Möglichkeiten einer gerichtlich überprüfbaren Rechtsdurchsetzung.

Orientierungspunkt für die Höhe der Leistungen war der Lebensunterhalt der unteren Einkommensschichten. In deren Umgebung sollte der Hilfebezieher ähnlich wie diese leben können, nicht etwa daran erkennbar, dass er Suppenküchen aufsuchen oder betteln muss.

Dazu wurde die Bedarfsermittlung wissenschaftlich gestützt. Am besten zeigte sich das bei der Ermittlung des Niveaus der Regelsätze. Von Anfang an wurde versucht, mit wissenschaftlichen Gutachten das soziokulturelle Existenzminimum zu bestimmen. Zunächst wurde ein Warenkorb für den notwendigen Lebensbedarf mit den dazugehörigen Preisen zusammengestellt und daraus dann die Höhe der Regelsätze abgeleitet. Ab 1990 wurde ein Statistikmodell eingeführt, das das aus der Einkommens- und Verbrauchstatistik (EVS) ablesbare Konsumverhalten unterer Einkommensgruppen zu einer Bezugsgröße für die Regelsätze machte und das wir bis heute haben (zur ganzen Entwicklung. Pattar, 2019,

Kapitel 24 B Geschichtliche Entwicklung der Regelsätze Rz. 27 ff.). Neben den Regelsätzen gab es noch Mehrbedarfe, etwa für Alleinerziehende oder Behinderte, und viele individuelle einmalige Beihilfen (Kleidung, Hausrat, Schulbeihilfen, Renovierungskosten, Weihnachtsbeihilfen usw.), mit denen mehr individuell auf konkreten Bedarf reagiert werden konnte, die aber andererseits auch viel Verwaltungsaufwand produzierten.

Dazu kamen und kommen bis heute die Unterkunft- und Heizkosten in tatsächlicher Höhe. Diese werden, wenn am Ort angemessene, preiswertere Wohnungen zugänglich sind, nach einer gewissen Zeit nur noch in angemessener Höhe übernommen. Die Angemessenheit einer Wohnung richtet sich nach einem einfachen, aber zeitgemäßen Wohnstandard, was die Größe und die Ausstattung angeht. Häufig orientierte man sich an den Wohnverhältnissen in den Sozialwohnungen der Umgebung.

Weil Geld alleine häufig nicht hilft, gab es einen Anspruch auf umfangreiche Leistungen der persönlichen Hilfe, der Beratung und Unterstützung in komplexen Notsituationen (Spindler, 2013, 154 ff.). Auch wenn es den Behörden oft schwer fiel, diesem Anspruch gerecht zu werden, so finanzierten viele wegen dieser Verpflichtung Sozialberatung bei Wohlfahrtsverbänden oder auch Selbsthilfegruppen und Arbeitslosenzentren, die dadurch in die Lage versetzt wurden, qualifiziertes Personal einzusetzen. Als z.B. die Verschuldung immer stärker als soziales Problem erkannt wurde, wurde über diese Finanzierung die soziale Schuldnerberatung aufgebaut, die bis heute als kommunale Ermessensleistung im SGB II erhalten blieb (Spindler, 2019a, Kap. 30 B III 1. Schuldnerberatung Rz. 18 f.).

Die Grundsätze wirkten sich auch dahingehend aus, dass insbesondere Neuantragsteller nicht zermürbt werden sollten: die Leistungen sollten auch ohne Antrag zur Verfügung stehen, wenn die Behörde auf die Notlage aufmerksam wurde; ein aktueller Bedarf sollte unmittelbar und ohne Wartezeiten gedeckt werden (Grundsatz der unmittelbaren Bedarfsdeckung). So entstand ein umfangreiches System von Leistungen für individuelle, materielle und immaterielle Notlagen (Münder, 2018, Einleitung Rz. 30 f.).

Gleichzeitig galt der für Fürsorgeleistungen typische Grundsatz der Subsidiarität. Das heißt, vorrangige Einkommensmöglichkeiten aus Unterhalt, anderen Sozialleistungen oder Vermögen mussten, bis auf geringe Freibeträge, genutzt werden. Es gab auch von Anfang an eine Selbsthilfeverpflichtung, so gut wie möglich für sich selbst zu sorgen. Die Verpflichtung eine zumutbare Arbeit aufzunehmen, war zwar bei wichtigen Gründen eingeschränkt. Dazu gehörte die Rücksichtnahme auf Familienpflichten, auf Krankheit und sonstige persönliche Einschränkungen. Wer sich aber weigerte, zumutbare Arbeit aufzunehmen, für den fiel der Anspruch auf Lebensunterhalt weg. Die Behörde hatte allerdings einen weiten Ermessensspielraum, zumindest gekürzt weiterzuzahlen und die Verpflichtung, sich auch weiter um die Menschen kümmern.

Obwohl sich schon immer alle erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher beim Arbeitsamt zur Arbeitsvermittlung melden mussten, gab es auch "Hilfe zur Arbeit", weil viele Fördermaßnahmen der Arbeitsämter für Sozialhilfebezieher nicht zugänglich waren. Vorrangig sollte diese kommunale Beschäftigungsförderung durch Finanzierung von befristeten sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen geschehen ("Arbeit statt Sozialhilfe"), aber es gab im Bereich der gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeit auch schon die sog. Mehraufwandsvariante, ein Beschäftigungsverhältnis, das heute unter dem Begriff "Ein Euro Job" bekannt ist und vor allem für besonders arbeitsmarktferne Menschen gedacht war (Spindler, 2013, 157 f.).

Trotz vieler Mängel in der Umsetzung und einer hohen Dunkelziffer, vor allem was ergänzende Leistungen für Niedrigeinkommensbezieher anging, enthielt das Gesetz ein relativ breites, ganzheitliches Hilfskonzept, das — wo es ernst genommen wurde — eine umfangreiche kommunale Unterstützungsstruktur entstehen ließ.

Die Hartz Reform ab 2005

Doch schon nach 1990 war man auf Regierungsebene und in den Kommunen aus ganz anderen Gründen mit dem System unzufrieden. In der Sozialhilfe stiegen die Empfängerzahlen und die Ausgaben, was viel mit der millionenfachen Aussiedler- und Asylzuwanderung dieser Jahre zu tun hatte. Außerdem konnten seit den 80er Jahren auch viele Ausländer wegen eines verbesserten Aufenthaltsrechts Sozialhilfe beantragen, während sie vorher deswegen ausgewiesen wurden (Spindler, 2013, 159 f.). Das ließ die zuständigen Kommunen nach Alternativen suchen.

Schon 1993 wurde für die Asylbewerber das Asylbewerberleistungsgesetz (BGBl. I 1993, S. 1074) geschaffen, das durchweg geringere Leistungen vorsah und zudem Sachleistungen in Gemeinschaftsunterkünften bevorzugte, um die Zuwanderung in das Sozialhilfesystem unattraktiver zu machen. Sein Anwendungsbereich wurde in den Folgejahren immer weiter ausgedehnt (Kötter, 2019, Kap. 34 D Asylbewerberleistungsgesetz Rz. 55). Das änderte jedoch nichts daran, dass die vielen vorher Zugewanderten ihre Sozialhilfeansprüche weiter behielten.

Ende der 90er Jahre stieg wegen der vor allem in den neuen Bundesländern verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit nach der Wiedervereinigung die vom Bund zu finanzierende Zahl der Arbeitslosenhilfebezieher auf über 2 Millionen. Das veranlasste auch den Bund zur Suche nach Alternativen. Arbeitslosenhilfe bekamen Personen, bei denen nach sozialversicherungspflichtiger Arbeit das Arbeitslosengeld der Arbeitslosenversicherung ausgelaufen war.

Das alles führte nach vielen Vorarbeiten zur sog. Hartz Reform, die eine weitere Aufspaltung im Recht der Existenzsicherung vornahm. Treibende Idee dahinter

war nicht mehr wie vorher der Schutz der Menschenwürde (was auch im neuen SGB II von 2005 zunächst nicht mehr auftauchte), sondern der aktivierende Sozialstaat, der stärker Eigenverantwortung von den Betroffenen forderte, vor allem aber die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in den Mittelpunkt stellte (Spindler, 2019, Kap. 6 C I Aktivierung im SGB II Rz. 19 ff.)

Zusätzlich blieben das Asylbewerberleistungsgesetz und die auf wenige unversorgte Erwerbsunfähige beschränkte Sozialhilfe (SGB XII). Und man nahm man in die Sozialhilfe die Personengruppen auf, die erwerbsunfähig waren oder das Rentenalter erreicht hatten und keine oder zu geringe Renten aus der Rentenversicherung erhielten. Dieser Anspruch auf Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter voller Erwerbsminderung (§§ 41 f. SGB XII) entspricht bei den Leistungen denen der Sozialhilfe, wird aber großzügiger verwaltet. Es besteht keine Erwerbsverpflichtung mehr, und Verwandte ersten Grades sind von Unterhaltsrückgriffen praktisch befreit.

Zuständig für die Mehrheit der Bevölkerung ansonsten wurde das neue Sozialgesetzbuch Band II (SGB II), die Grundsicherung für Arbeitsuchende (BGBl. I 2003, S. 2954), in der alle auch nur teilweise Erwerbsfähigen und ihre Familien anspruchsberechtigt wurden. Gleichzeitig hat man die bisherige Arbeitslosenhilfe abgeschafft, weil man diese Gruppe gemeinsam mit den erwerbsfähigen ehemaligen Sozialhilfebeziehern verwalten wollte. Das waren dann zusammen mehr als 7 Millionen Menschen.

Ihre Existenzsicherung wird nach der Reform, die 2005 in Kraft getreten ist, mit Leistungen sichergestellt, die denen der Sozialhilfe strukturell entsprechen — wie Regelsätzen, Mehrbedarfen und Unterkunftskosten. Aber weil man vorher versprochen hatte, eine Art "Arbeitslosenhilfe für alle" zu schaffen, heißt das nicht mehr Sozialhilfe, sondern "Arbeitslosengeld II". Bei der Ermittlung der Regelsätze wurde das Statistikmodell beibehalten, aber die Bezugsgrößen, genauso wie die Regelsätze für Kinder ab 6 Jahren und ab 14 Jahren vermindert. Die bisherigen einmaligen Beihilfen gingen, auch um die Eigenverantwortung zu stärken und den Verwaltungsaufwand zu mindern, in den pauschalen Regelsatz mit ein. Leider erfolgte das ebenfalls mit einem gegenüber dem früheren Durchschnitt geminderten Betrag.

Aber die Existenzsicherung sollte sowieso nicht mehr im Mittelpunkt des Gesetzes stehen, sondern das Ziel, die materielle Hilfebedürftigkeit zu vermeiden, zu verkürzen oder den Umfang zu verringern (§ 1 SGB II). Dazu sollte das neue "Fördern und Fordern" mit einer Vielzahl von Eingliederungsvereinbarungen und Arbeits-, Bildungs- und Trainingsmaßnahmen beitragen, die alle unter dem Druck standen und stehen, dass ihre Ablehnung sehr rasch zu Sanktionen, das heißt pauschalen Kürzungen der Leistungen führt, — bis hin zur völligen Einstellung. Besonders stark sollen die Sanktionen auf junge Erwachsene bis 25 Jahren und auf

unbeteiligte Familienmitglieder wirken, in der Hoffnung den Druck auf die Arbeitsbereitschaft zu erhöhen.

Faktisch hat sich diese Förderung aber auch ohne Sanktionen durch ständige Einsparungen und Umstellung der Förderphilosophie nicht durchgesetzt. Im Gegenteil, wenn eine Fördermaßnahme tatsächlich eine gewisse Attraktivität erlangte, wie die Förderung beginnender Selbständigkeit (die "Ich-AG") oder die Förderung befristeter sozialversicherter Arbeitsverhältnisse, dann wurde sie inzwischen wieder eingestellt. Die zunächst stark ansteigenden Beschäftigungsverhältnisse in "Ein Euro Jobs" wurden wegen der Verdrängung regulärer Arbeitsplätze und der mangelnden Anschlussperspektiven viel kritisiert und inzwischen ebenfalls wieder zurückgefahren. Bildungsmaßnahmen überzeugten in ihrer Mehrzahl nicht durch Qualität und individuelle Ausrichtung.

In den Vordergrund rückte immer mehr die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt, was zwar grundsätzlich sinnvoll ist. Das gilt aber nicht, wenn es sich in der großen Mehrzahl nur um kurze, schlecht bezahlte und wenig attraktive Arbeitsverhältnisse handelt, die keine dauerhafte Beschäftigung und keine Aufstiegsmöglichkeiten bieten, sondern die Betroffenen immer wieder zurück in das SGB II — System führen; auch weil man gleichzeitig den Zugang zu Ansprüchen an die Arbeitslosenversicherung erschwert hatte.

Persönliche Hilfe und Beratung in dem Umfang wie in der früheren Sozialhilfe sieht das Gesetz nicht mehr vor, auch wenn noch unter engen Voraussetzungen Fachberatungen und Betreuung angeboten werden (Spindler, 2019a, Kap. 30 B III Die zwei Fachberatungsangebote und die Betreuung Rz. 17 ff.). Das führt dazu, dass viele Dienstleister, die sich als Auftragnehmer der Behörde mit Arbeitsvermittlung und auch Kontrolle der Arbeitslosen beschäftigen, sich nicht mehr umfassend als Berater verstehen und auch nicht mehr betreuen können und wollen. Ob das wirklich eine nachhaltige Existenzsicherung der Betroffenen bewirkt, ist deshalb bis heute sehr umstritten.

Weitere Entwicklung und Eingreifen des Bundesverfassungsgerichts ab 2010

Doch auf dem Gebiet der existenzsichernden Leistungen, die seit der Reform als "passive" Leistungen hinter den "aktivierenden" Leistungen als zweitrangig zurücktreten sollten, hat sich seit 2005 wieder viel getan. Immer wieder gelang es Einzelklägern vor den nunmehr auch für die Grundsicherung zuständigen Sozialgerichten nachzuweisen, dass bei ihnen notwendige, unabweisbare Bedarfe mit der strengen abschließenden Pauschalierung nicht erfasst waren und Statistikexperten kritisierten den Umgang mit den Daten bei der Ermittlung der Regelsätze. Schließlich legte ein Landessozialgericht mit einer umfangreichen Vorlage dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Frage vor, ob die Ermittlung und Fortschreibung der Regelsätze mit verschiedenen Artikeln der Verfassung vereinbar sei. Und das BVerfG

hat entschieden, dass die damaligen Regelleistungen für Erwachsene und Kinder nicht verfassungsgemäß ermittelt seien (BVerfG v. 9.2.2010-1 BvL1/09). Es sieht wieder in Art. 1 GG (dem Schutz der Menschenwürde) in Verbindung mit Art. 20 GG (dem Sozialstaatsprinzip) ein Grundrecht auf Gewährung eines Existenzminimums begründet, das für die Sicherung der physischen Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen Leben unerlässlich ist. Das schreibe zwar nicht eine bestimmte Leistungshöhe vor, verbiete aber bei der Ausgestaltung des Rechts eine willkürliche Festsetzung, d.h. es muss nachvollziehbar in einem transparenten und sachgerechten Verfahren begründet werden, dass die Leistungen dem gesamten Bedarf der aktuellen Lebensrealität entsprechen. Dagegen sei bei der bis zu diesem Zeitpunkt durchgeführten Regelsatzermittlung teilweise verstoßen worden, insbesondere bei den Regelsätzen der Kinder. Fortgesetzt wurde diese Rechtsprechung auch noch in einer zweiten Entscheidung zum Asylbewerberleistungsgesetz (BVerfG v.18.7.2012-1 BvL 10/10): Der Regelsatz kann auch für nur vorübergehend anwesende Asylbewerber nur vermindert werden, wenn ihr Bedarf tatsächlich geringer ist. Allein aus migrationspolitischen Erwägungen, dürfe ihr Bedarf nicht verringert werden (Kötter, 2019, Kap. 34 D Asylbewerberleistungsgesetz Rz. 55 ff.).

Vor diesem Gerichtsverfahren wurde bei den Regelsätzen auf eine abschließende Pauschalierung gesetzt und eine abweichende Festlegung der Bedarfe ausgeschlossen (§ 3 Abs.3, S.2 SGB II alte Fassung, aufgehoben Mitte 2010). Danach kam es wieder zu Leistungserhöhungen und -erweiterungen. Die Regelsätze wurden zwar nur etwas erhöht und in einem eigenen Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG, BGBl. 1 2011, S. 453) genauer in ihrer Struktur bestimmt. Die Regelbedarfe für Schulkinder ab 6 Jahren wurden deutlich angehoben, die Fortschreibung der Regelsätze wurde erhöht (§ 28a SGB XII), es wurden weitere Mehrbedarfe für dezentrale Warmwasserversorgung und für unabwiesbare laufende Bedarfe (§ 21 Abs. 6 und 7 SGB II) eingeführt. Ganz wichtig waren neue Möglichkeiten der abweichenden Erbringung von notwendigen Leistungen, und es wurden umfangreiche Leistungen für Bildung und Teilhabe für Kinder in Kindergarten und während der Ausbildung eingeführt (§§ 24 bis 29 SGB II). Gerade weil dadurch die Transparenz der Ermittlung verbessert wurde, können aber auch die Kritiker besser Argumente dafür sammeln, dass einzelne Bedarfsbestandteile wie Mobilitäts- und Energiekosten, Gesundheitskosten oder auch die Teilhabekosten für Kinder immer noch zu niedrig angesetzt sind. So geht das Ringen um das Existenzminimum weiter.

Einige Staatsrechtler warnen bereits davor, aus der Verfassung abzuleiten, dass Gesetze so ausführlich begründet werden müssten, weil der Gesetzgeber immer einen politisch und ökonomisch begründeten

Kompromiss suchen müsste und damit in seiner Handlungsfähigkeit eingeschränkt würde.

Ein weiteres aktuelles Verfahren (1 BvL 7/16) ist beim BVerfG anhängig. Es wurde 2010 von einer Bürgerinitiative für ein bedingungsloses Grundeinkommen angeregt, die Verfassungsbeschwerde grundsätzlich gegen alle Sanktionen und Kürzungen wegen fehlender Mitwirkung und Arbeitsbereitschaft einlegen will, weil doch das Verfassungsgrundrecht auf ein Existenzminimum genauso wie die Menschenwürde unantastbar und unverfügbar sei, also auch unabhängig von der Erfüllung solcher Pflichten gelten müsse. Ein Sozialgericht hat die Vorlage übernommen und die Frage dem BVerfG vorgelegt.

Dauerhaft umstritten sind auch die Fragen zur Angemessenheit von Unterkunft und Heizkosten. Sie berühren das Existenzminimum insoweit, als die Betroffenen unangemessen hohe Kosten aus ihrem monatlichen Regelbedarf finanzieren müssen, wenn sie keine billigere Wohnung finden können oder wollen. Die Sozialgerichte erwarten, dass hier die Städte umfangreiche schlüssige Konzepte zur Entwicklung der örtlichen Mieten und Nebenkosten vorlegen, wenn sie derartige Obergrenzen festlegen und damit den unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit konkretisieren (Berlit, 2019, Kap. 28 B III-V Angemessenheit der Unterkunftskosten Rz. 35 ff.). Das BVerfG hat sich hierzu noch nicht geäußert.

Eine weitere Fülle von Verfahren ergeben sich daraus, dass 2004 die europarechtlichen Auswirkungen der Gesetzgebung nicht beachtet wurden, sodass die Einwanderung aus europäischen Staaten direkt in das Fürsorgesystem zunächst ohne Einschränkung möglich war. Nach der VO (EG) 883/2004 müssen EU Bürger grundsätzlich in allen Bereichen der Sozialen Sicherheit gleich behandelt werden. Dies gilt nach Art 3 Abs.5 dieser Verordnung nur nicht für die Sozialhilfe. Nun war aber schon unklar, ob die Grundsicherung für Arbeitsuchende eine reine Sozialhilfeleistung war.

Als man irgendwann merkte, dass die Abgrenzung hier schwierig ist, hat man für die Geldleistungen eine dreimonatige Wartezeit eingeführt. Die wurde dann meist mit Familienunterstützung, Betteln, Kindergeld oder Leistungen für Obdachlose überbrückt und der Antrag etwas später gestellt. Oder die für die vollständige Gleichbehandlung erforderliche Teilnahme am Arbeitsmarkt wurde durch selbständige Tätigkeit praktisch ohne Einkommen, oder neuerdings durch echte oder auch fingierte Arbeitsverträge mit maximal 200 Euro Verdienst pro Monat hergestellt. Für alle die, die weiterhin einen berechtigten Aufenthalt zur Arbeitssuche beanspruchten, wurden die Ausschlussregeln für die Grundsicherung und Sozialhilfe mit Bezug auf Art. 24 Abs.2 der Richtlinie 2004/38 EU immer weiter ausgeweitet. Jede weitere Einschränkung provoziert jahrelange Rechtsstreitigkeiten einschließlich Vorlagen beim Bundessozialgericht und beim Europäischen Gerichtshof, dessen Entscheidungen

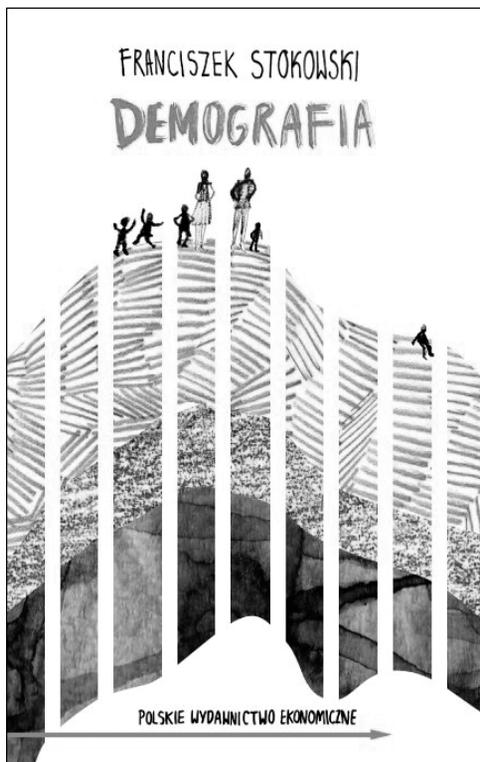
immer nur einzelfallbezogen und letztlich uneinheitlich sind. Mit einer letzten Gesetzesänderung sind die Ausschlussmöglichkeiten auf 5 Jahre verlängert worden, was wieder eine Unzahl von Gerichtsverfahren nach sich zieht (Kötter, 2019, Kapitel 34 B II Der Ausschluss von Ausländer* innen von Ansprüchen nach dem SGB II Rz 19 ff.). Eine klarere europäische Gesetzeslage würde hier auch helfen.

Fazit: Ein staatlich garantiertes Existenzminimum erfordert ein umfassendes Konzept, was seine Zugangsbedingungen, die Höhe und die Verfahren der Bemessung und die Abgrenzung des Personenkreises angeht. Auch wenn seine Ausgestaltung viele Streitfragen aufwirft und damit Energie und nicht zuletzt Finanzen bindet, so lohnt sich doch die Mühe, um möglichst menschenwürdige Lebensbedingungen für alle herzustellen. Auch wenn die Sozialhilfe kein Koordinierungsbereich in Europa ist, so genügt für die Entwicklung eines sozialen Europa alleine die Umsetzung der Grundfreiheiten wohl nicht und auf Dauer ist ein Nebeneinander von Ländern mit und ohne Existenzsicherung auch nicht überzeugend. Deshalb lohnt sich hier der Austausch von Erfahrungen, um Systeme zu entwickeln.

Bibliografie

Berlit, U., Conradis, W., Pattar, A.K. (2019). *Existenzsicherungsrecht. SGB II/SGB XII/AsylblG/Verfahrensrecht, Handbuch*. Baden Baden.

- Berlit, U. (2019). Kapitel 28, Unterkunft und Existenzsicherung. In: U. Berlit, W. Conradis, A.K. Pattar (Hrsg.), *Existenzsicherungsrecht. SGB II/SGB XII/AsylblG/Verfahrensrecht, Handbuch*. Baden Baden.
- Bieritz-Harder, R. (2019). Kapitel 8, Menschenwürde und Existenzsicherungsrecht. In: U. Berlit, W. Conradis, A. K. Pattar (Hrsg.), *Existenzsicherungsrecht. SGB II/SGB XII/AsylblG/Verfahrensrecht, Handbuch*. Baden Baden.
- Kötter, U. (2019). Kapitel 34 Ausländer* innen. In: U. Berlit, W. Conradis, A. K. Pattar (Hrsg.), *Existenzsicherungsrecht. SGBII/SGB XII/AsylblG/Verfahrensrecht, Handbuch*. Baden Baden.
- Münder, J. (2018). In: R. Bieritz-Harder, W. Conradis, S. Thie (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch XII Sozialhilfe, Lehr und Praxiskommentar*. Baden Baden.
- Pattar, A. K. (2019). Kapitel 24 Regelbedarf und Regelsätze. In: U. Berlit, W. Conradis, A. K. Pattar (Hrsg.), *Existenzsicherungsrecht. SGB II/SGB XII/AsylblG/Verfahrensrecht, Handbuch*. Baden Baden.
- Spindler, H. (2013). Sozialhilfe das verkannte Grundsicherungssystem der alten Bundesrepublik. *Sozialer Fortschritt*, (6), <https://doi.org/10.3790/sfo.62.6.154>
- Spindler, H. (2019). Kapitel 6 Der aktivierende Sozialstaat und sein Verhältnis zur Existenzsicherung. In: U. Berlit, W. Conradis, A. K. Pattar (Hrsg.), *Existenzsicherungsrecht. SGB II/SGB XII/AsylblG/Verfahrensrecht, Handbuch*. Baden Baden.
- Spindler, H. (2019a). Kapitel 30 Kommunale Eingliederungsleistungen. In: U. Berlit, W. Conradis, A. K. Pattar (Hrsg.), *Existenzsicherungsrecht. SGB II/SGB XII/AsylblG/Verfahrensrecht, Handbuch*. Baden Baden.



PWE poleca

Znajomość zjawisk demograficznych współczesnego świata jest niezbędna przy podejmowaniu wszelkich decyzji o charakterze ekonomicznym i społecznym. Omawiane w podręczniku metody analizy zjawisk ludnościowych są prezentowane przy uwzględnieniu najnowszych danych liczbowych. Ich uzupełnienie danymi historycznymi pozwoliło wskazać i scharakteryzować występujące tendencje zmian w czasie. W książce dużo uwagi poświęcono różnicowaniu w przestrzennym kształtowaniu się zjawisk demograficznych zarówno w kraju, jak i w ujęciu międzynarodowym. Uwzględniono także ocenę prawidłowości w strukturach poszczególnych zjawisk ludnościowych. Książka jest adresowana do studentów wyższych uczelni na kierunkach ekonomicznych i społecznych, a także wydziałów socjologii i geografii.

Księgarnia internetowa: www.pwe.com.pl