

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des
Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drucksache 18/9984

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes
- BT-Drucksache 18/9985

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Markus

Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen

- BT-Drucksache 18/10250

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	3
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	5
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland	6
Deutscher Caritasverband e.V.....	12
Dr. Andy Groth.....	40
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.....	44
Statistisches Bundesamt	48
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)	51
Dr. Irene Becker.....	55
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)	65
Bundesrechnungshof	76
Deutscher Landkreistag und Deutscher Städtetag	77
Bundesagentur für Arbeit	82
Deutscher Anwaltverein e.V.....	84
Diakonie Deutschland - Evangelischer Bundesverband Evangelisches Werk für Diakonie und Ent- wicklung e.V.....	89

D. Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW)	113
Sozialverband Deutschland e.V.....	119
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW) und Verband kommunaler Unternehmern e.V. (VKU).....	122
Prof. Dr. Anne Lenze, Darmstadt.....	123
Sozialverband VdK Deutschland e.V.	131
AWO-Bundesverband e.V.....	138
Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V.....	148

Mitteilung

Berlin, den 16. November 2016

Die 95. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 28. November 2016, 12:30 Uhr 10557 Berlin Paul-Löbe-Haus Sitzungssaal: E 200

**Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!**

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 02 69
Fax: +49 30 - 227 3 62 95

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einziger Punkt der Tagesordnung

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

BT-Drucksache 18/9984

verbundene Dokumente:

BT-Drucksache: 18/10250 Antrag

Hierzu wurde/wird verteilt:

18(11)626 Information für den Ausschuss

18(11)630 Information für den Ausschuss

18(11)809 Information für den Ausschuss

18(11)811 Information für den Ausschuss

18(11)816 Information für den Ausschuss

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

BT-Drucksache 18/9985

Hierzu wurde/wird verteilt:

18(11)710 Information für den Ausschuss

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Innenausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreea, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Finanzausschuss

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

BT-Drucksache 18/10250

verbundene Dokumente:

BT-Drucksache: 18/9984 Gesetzentwurf

Kerstin Giese, MdB

Vorsitzende

Liste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung am 28. November 2016, 12:30 bis 14:00 Uhr

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Bundesagentur für Arbeit

Statistisches Bundesamt

Deutscher Landkreistag

Deutscher Städtetag

Bundesrechnungshof

Deutscher Gewerkschaftsbund

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Deutscher Caritasverband e.V.

Diakonie Deutschland, Evangelischer Bundesverband, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.

Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland

Deutscher Anwaltverein e.V.

Dr. Andy Groth

Dr. Irene Becker

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)817

16. November 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drucksache 18/9984
- b) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes
- BT-Drucksache 18/9985
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreea, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen
- BT-Drucksache 18/10250

Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland**Zusammenfassung**

1. Die von der Bundesregierung in ihrem Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vorgeschlagenen Regelungen werden den Vorgaben aus Völker- und Verfassungsrecht nicht gerecht.
2. Vor allem wird nicht ausreichend dargelegt und in einem transparenten Verfahren nachgewiesen, dass die Bedarfe der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG sich signifikant von denjenigen anderer Hilfeempfänger unterscheiden. Der vorgesehene Umfang der Leistungen nach dem AsylbLG entspricht nicht dem tatsächlichen Hilfebedarf. Das Gesetz legt somit die Leistungen nicht auf der Grundlage einer realitätsgerechten, am tatsächlichen Bedarf der Betroffenen orientierten und schlüssigen, nachvollziehbaren Berechnung fest. Stattdessen sind es erkennbar migrationspolitische Erwägungen, die die Hauptrolle bei den Erwägungen gespielt haben.
3. Die Einführung eines Freibetrages für Aufwandsentschädigungen aus ehrenamtlicher Tätigkeit ist zu begrüßen. Allerdings sollten zusätzlich Ein-

nahmen aus einer Tätigkeit im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes oder eines Freiwilligen Sozialen Jahres zu den privilegierten Einkünften zählen.

4. Der Gesetzentwurf behebt nicht den erheblichen Mangel, dass § 1 AsylbLG weiterhin Personengruppen mit äußerst unterschiedlichen aufenthaltsrechtlichen Situationen und Lebenssituationen zusammenfasst. Es fehlt an einer nachvollziehbaren Begründung dafür, dass alle diese Gruppen im Wesentlichen dieselben Bedürfnisse haben und weshalb es zwischen diesen Leistungsberechtigten und Empfängern von Leistungen nach dem SGB II/XII signifikante Unterschiede bei den Bedarfssituationen geben soll, die unterschiedliche Leistungsregelungen rechtfertigen.
5. Der spezifischen Situation von Menschen mit besonderen Bedürfnissen trägt das AsylbLG weiterhin nicht ausreichend Rechnung.
6. Der Gesetzentwurf liefert keine nachvollziehbare Begründung für das Beibehalten des AsylbLG.

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst bedankt sich für die Gelegenheit, zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes Stellung zu nehmen. Aus Zeitgründen beschränken wir uns auf die Kommentierung dieses Entwurfs und gehen auf die übrigen Vorlagen, die bei der Anhörung ebenfalls eine Rolle spielen, nicht ein.

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst (Jesuit Refugee Service, JRS) wurde durch die Gesellschaft Jesu (den Jesuiten-Orden) 1980 angesichts der Not vietnamesischer *Boat People* gegründet und ist heute als internationale Hilfsorganisation in mehr als 50 Ländern tätig. In Deutschland setzt sich der Jesuiten-Flüchtlingsdienst für Abschiebungsgefangene ein, für Asylsuchende, für Flüchtlinge im Kirchenasyl, „Geduldete“ und für Menschen ohne Aufenthaltsstatus („Papierlose“). Schwerpunkte seiner Tätigkeit sind Seelsorge, Rechtshilfe und politische Fürsprache.

Vor diesem Hintergrund werden wir zunächst die völker- und verfassungsrechtlichen Bewertungsgrundlagen in Erinnerung rufen (I.), hiervon ausgehend einige Vorschläge des Gesetzentwurfs kritisch behandeln (II.), auf dringenden Regelungsbedarf aufmerksam machen, den der Gesetzentwurf nicht berücksichtigt (III), und abschließend kurz auf die Frage eingehen, inwieweit ein Festhalten am Asylbewerberleistungsgesetz überhaupt sinnvoll ist (IV.).

I. Der Bewertungsmaßstab: Die Sicherung des physischen und des sozio-kulturellen Existenzminimums ist ein Menschenrecht

Ausgangspunkt für eine Bewertung der vorgesehnen Regelungen sind die Vorgaben, die sich sowohl aus dem Völkerrecht als auch aus dem Grundgesetz ergeben.

1. Vorgaben aus dem UN-Sozialpakt: Recht auf soziale Sicherheit und auf Schutz vor Diskriminierung

Nach Art. 9 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erkennen die Vertragsstaaten, zu denen auch Deutschland gehört, das Recht eines jeden Menschen auf soziale Sicherheit an. Dies schließt einen Anspruch auf staatliche Leistungen ein, die im Bedarfsfall das Existenzminimum auf einem das Führen eines menschenwürdigen Lebens ermöglichen Niveau sicherstellen.¹

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch der Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Art. 2 Abs. 2 UN-Sozialpakt. Hieraus folgt, dass Ungleichbehandlungen in Bezug auf alle im Pakt niedergelegten Rechte und Pflichten einschließlich des Rechts auf soziale Sicherheit nur in engen Grenzen erlaubt sind. Art. 2 Abs. 2 UN-Sozialpakt verbietet jegliche

Diskriminierung tatsächlicher oder rechtlicher, direkter oder indirekter Art aufgrund der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache oder aber des sozialen oder jeden anderen Status. Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat in einer allgemeinen Bemerkung dargelegt, dass der Begriff des „anderen Status“ auch Ausländer wie Flüchtlinge, Asylsuchende, Staatenlose, Wanderarbeiter und Opfer von Menschenhandel ungeachtet ihres rechtlichen Status oder der Frage, ob sie über Aufenthaltsdokumente verfügen, umfasst.² Jede unterschiedliche Behandlung, die an einen dieser Gründe anknüpft, stellt eine Diskriminierung dar, die höchstens dann zulässig ist, wenn sie durch objektive Tatsachen begründet werden kann und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet.

Dementsprechend kann das Existenzminimum für bestimmte Personengruppen abweichend von den Bedarfen der Allgemeinheit definiert werden, wenn die konkrete Lebenssituation dieser Personengruppe sich deutlich von anderen unterscheidet. Die entsprechenden Regelungen müssen aber verhältnismäßig und angemessen sein.

2. Vorgaben aus dem Grundgesetz: Die tatsächliche Sicherung des physischen wie des soziokulturellen Existenzminimums muss gewährleistet sein

Die staatliche Gewährleistungspflicht und das damit korrespondierende Recht des Einzelnen sind verfassungsrechtlich insbesondere in Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG verankert. Art. 1 Abs. 1 GG begründet diesen Anspruch als Menschenrecht, das sowohl die physische Existenz des Menschen als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst. Das Grundrecht steht deutschen Staatsangehörigen wie ausländischen Personen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufzuhalten, gleichermaßen zu.³

Aus diesen Grundsätzen hat das Bundesverfassungsgericht die folgenden Anforderungen an eine gesetzliche Regelung abgeleitet:⁴

- Die durch Art. 1 GG geschützte Menschenwürde gebietet es, ein Existenzminimum zu gewährleisten, das sowohl die physische als auch die soziokulturelle Existenz ermöglicht.
- Dieses Grundrecht ist unverfügbar und steht jedem in Deutschland aufhältigen Menschen unabhängig von der Staatsangehörigkeit gleichermaßen zu.
- Das Existenzminimum kann nicht aus migrationspolitischen Gründen relativiert werden.

¹ UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 19: Das Recht auf Soziale Sicherheit (Art. 9 des UN-Sozialpakts), UN-Dok. E/C.12/GC/19, Rn. 37, 38.

² UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 20: Nicht-Diskriminierung in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (Art. 2 Abs. 2 des UN-Sozialpakts), UN-Dok. E/C.12/GC/20, Rn. 13, 30.

³ BVerfG, Urt. v. 18.7.2012 -1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, InfAuslR 2012, 371, Rn. 89, 90.

⁴ BVerfG (wie Fn. 3), Rn. 95, 97 ff. So schon zuvor BVerfGE 125, 175 <225>.

- Es ist auch bei einem nur kurzen und vorübergehenden Aufenthalt von Beginn an und jederzeit sicherzustellen.
- Das verfassungsunmittelbar geltende Menschenrecht auf Sicherung des Existenzminimums ist durch einen gesetzlichen Anspruch zu realisieren.
- Das Gesetz muss die Leistungen auf der Grundlage einer realitätsgerechten, am tatsächlichen Bedarf der Betroffenen orientierten und schlüssigen, nachvollziehbaren Berechnung festlegen.
- Eine eigenständige gesetzliche Regelung der Leistungen an Personen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus ist nur dann ausreichend verfassungsrechtlich legitimiert, wenn deren Bedarf an existenzsichernden Hilfen signifikant von dem anderer Personengruppen abweicht und diese Abweichung anhand des tatsächlichen Bedarfs in einem transparenten Verfahren nachgewiesen worden ist.
- Lassen sich nach diesen Maßstäben bei kurzfristigen, nicht auf Dauer angelegten Aufenthalten spezifische Minderbedarfe ermitteln, muss die gesetzliche Umschreibung der entsprechenden Personengruppe sicherstellen, dass hiervon tatsächlich nur diejenigen erfasst werden, die sich regelmäßig nur kurzfristig im Bundesgebiet aufhalten. Das setzt eine Prognose zu Beginn des Aufenthalts voraus. Unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus und ungeachtet der Legitimität der ursprünglichen Prognose ist die Beschränkung auf ein abweichendes Existenzminimum aber nicht mehr gerechtfertigt, wenn der tatsächliche Aufenthalt die Spanne eines Kurzaufenthalts überschritten hat. Für diese Fälle ist ein zeitnäher, an den Gründen des unterschiedlichen Bedarfs orientierter Übergang von Leistungen bei Kurzaufenthalten zu den „Normalfällen“ im Gesetz vorzusehen.
- Dem Gesetzgeber bleibt die Festlegung der Leistungsform (Geld-, Sachleistungen oder andere Formen) grundsätzlich überlassen; die tatsächliche Sicherung des physischen wie des soziokulturellen Existenzminimums muss aber gewährleistet sein.

II. Zu einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfs (GesE)

1. Art. 1 Nr. 3 GesE: Änderung des § 2 AsylbLG / Art. 1 Nr. 4 GesE: Neuer § 3a Abs. 1 Nr. 2 Bst. b, Abs. 2 Nr. 2 Bst. b AsylbLG

Art. 1 Nr. 3 GesE fügt § 2 Abs. 2 AsylbLG einen Satz 2 an, nach dem Leistungsempfänger, die in Gemeinschaftsunterkünften oder Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht sind, nach Ablauf von 15 Monaten zwar Analoge Leistungen nach SGB XII erhalten sollen, bei ihnen aber nur ein Regelbedarf in Höhe der Regelbedarfsstufe 2 anzuerkennen ist. Parallel dazu regelt der neue § 3a Abs. 1 Nr. 2 Bst. b, Abs. 2 Nr. 2 Bst. b AsylbLG, dass in diesen Fällen vor Ablauf der 15 Monate erwachsene Leistungsberechtigte insgesamt nur 299 Euro pro Monat für die Deckung der notwendigen Bedarfe erhalten sollen.

Nach der Anlage zu § 28 SGB XII ist die Regelbedarfsstufe 2 jedoch nur anzuwenden auf „jeweils zwei erwachsene Leistungsberechtigte, die als Ehegatten, Lebenspartner oder in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft einen gemeinsamen Haushalt führen.“ Dies ist bei Personen, die in Erstaufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften leben, nicht die Regel. Die „Synergieeffekte“, die die Begründung des GesE bei dieser Unterbringungsform unterstellt, sind tatsächlich kaum relevant. Alleinstehende Erwachsene, die gemeinsam mit anderen alleinstehenden Erwachsenen wohnen (müssen), bilden alleine dadurch noch keine Lebensgemeinschaft, die von einem gegenseitigen Füreinander-Einstehen geprägt ist! Die faktische „Zwangsverpartnerung“, die der GesE diesen Menschen zumuten will, hat mit einer realistischen Bedarfsermittlung überhaupt nichts zu tun. Dies ist mit den unter I. skizzierten verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben auf keinen Fall vereinbar.

Dieselben Argumente richten sich gegen die Leistungsabsenkung durch § 3a Abs. 1 Nr. 2 Bst. b, Abs. 2 Nr. 2 Bst. b AsylbLG [neu]. Sie würde dazu führen, dass diese Gruppe von Ausländern im Gegensatz zu alleinstehenden Deutschen lediglich 74 Prozent des im SGB XII festgelegten Regelsatzes erhielte, d. h. bei ihnen weniger als Dreiviertel des amtlich definierten Existenzminimums gedeckt würden.

2. Art. 1 Nr. 4 GesE – neue §§ 3, 3a AsylbLG

a) § 3 Abs. 2 Satz 4 AsylbLG [neu]

Hiernach soll nicht nur der notwendige Bedarf, sondern auch der notwendige persönliche Bedarf durch Sachleistungen gedeckt werden, „soweit dies mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich ist.“ Diese Regelung würde kein einziges existierendes Problem lösen, sondern auf Grund ihrer Unbestimmtheit neue Probleme schaffen. Wann der mit der Erbringung von Sachleistungen zur Deckung des persönlichen Bedarfs verbundene Verwaltungsaufwand noch vertretbar sein soll, würde sofort zu einer Streitfrage, deren Klärung Kapazitäten bei Behörden und Gerichten bände, die anderswo dringender benötigt werden. Eigentlich ist keine Konstellation vorstellbar, in der der erforderliche Verwaltungsaufwand überhaupt noch vertretbar wäre, sofern man nicht die Bedeutung der mit der reinen Bedarfsdeckung durch Sachleistungen verbundenen faktischen Schikane gegen die Betroffenen absoluten Vorrang einräumt.

Es ist darüber hinaus mit dem Menschenbild des Grundgesetzes, das von einer eigenständig handelnden Persönlichkeit ausgeht, überhaupt nicht mehr vereinbar, dass nicht die Bedürfnisse der betroffenen Personen, sondern die Interessen der Verwaltung ausschlaggebend sein sollen.

b) § 3 Abs. 3 Satz 6 AsylbLG [neu]

Ähnliches gilt für die vorgesehene Regelung, nach der in Gemeinschaftsunterkünften der notwendige persönliche Bedarf „soweit wie möglich“ auch durch Sachleistungen gedeckt werden kann. Wann dies noch „möglich“ und nicht mehr wegen Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes rechtlich unmöglich ist, würde wieder zu einer überflüssigen

Streitfrage. Die Betroffenen jedenfalls würden dies zu Recht als Schikane empfinden.

c) *Neue Bedarfsätze nach § 3a Abs. 1 und 2 AsylbLG [neu]*

Gegenüber der aktuellen Fassung des § 3 AsylbLG würde die Neufassung dazu führen, dass die Leistungen für meisten Empfänger erneut abgesenkt und damit der Abstand zu dem in den Regelsätzen nach § 28 SGB XII amtlich definierten Existenzminimum vergrößert würde:

Personengruppe	Regelbedarf nach § 28 SGB XII	Grundleistung nach § 3 AsylbLG in der aktuellen Fassung	Grundleistung nach § 3a AsylbLG [neu]
alleinstehender Erwachsener, der außerhalb einer Aufnahmeeinrichtung wohnt	404 €	351 €	332 €
alleinstehender Erwachsener, der in einer Aufnahmeeinrichtung wohnt	404 €	351 €	299 €
zwei Erwachsene in gemeinsamem Haushalt – jeweils	364 €	316 €	299 €
alleinstehender Erwachsener ohne eigenen Haushalt	324 €	282 €	266 €
Jugendlicher, der in einer eigenen Wohnung lebt	306 €	351 €	332 €
anderer Jugendlicher im Alter von 15 bis 18 Jahren	306 €	274 €	265 €
Kind im Alter von 7 bis 14 Jahren	270 €	240 €	258 €
Kind im Alter bis zu 7 Jahren	237 €	212 €	206 €

Zu begrüßen ist, dass Jugendliche, die in einer eigenen Wohnung leben, einigermaßen bedarfsgerechte Leistungen erhalten sollen. Warum dies allerdings nur für diese Gruppe der allein lebenden Jugendlichen gelten soll, bleibt unerfindlich.

In den übrigen Fällen sind die Leistungsabsenkungen nicht nachvollziehbar. Der reale Bedarf der verschiedenen Gruppen von Menschen, die unter das AsylbLG fallen, ist anscheinend überhaupt nicht berücksichtigt worden. So wurde beispielsweise erkennbar nicht in Rechnung gestellt, dass viele dieser Menschen im Vergleich mit deutschen Sozialhilfeempfängern einen erheblich höheren Kommunikationsmittelbedarf haben: Der Kontakt mit Angehörigen und Freunden im Herkunftsland muss gehalten werden, zugleich sind in Deutschland neue Kontakte zu knüpfen und aufrechtzuerhalten, um in der neuen Heimat zurecht zu kommen. Insbesondere bei Aufnahmeeinrichtungen, die nicht im Stadtzentrum angesiedelt sind, ist ein erhöhter Fahrtkostenbedarf anzusetzen, auch damit Deutschkurse, andere Integrationsmaßnahmen und ähnliche Angebote wahrgenommen werden können. Die Begründung geht auf diese Probleme nicht ein.

3. Zwischenergebnis

Die im GesE vorgeschlagenen Regelungen werden den Vorgaben aus Völker- und Verfassungsrecht nicht gerecht. Es wird nicht ausreichend dargelegt und in einem transparenten Verfahren nachgewiesen, dass die Bedarfe der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG sich signifikant von denjenigen anderer Hilfeempfänger unterscheiden. Der vorgesehene Umfang der Leistungen nach dem AsylbLG entspricht nicht dem tatsächlichen Hilfesbedarf. Das Ge-

setz legt somit die Leistungen nicht auf der Grundlage einer realitätsgerechten, am tatsächlichen Bedarf der Betroffenen orientierten und schlüssigen, nachvollziehbaren Berechnung fest. Stattdessen sind es erkennbar migrationspolitische Erwägungen, die die Hauptrolle bei den Erwägungen gespielt haben.

4. Positive Regelung

Wir begrüßen allerdings ausdrücklich die in Art. 1 Nr. 6 Bst. b) Doppelbuchstabe bb) GesE vorgesehene Einfügung eines neuen § 7 Abs. 3 Satz 2 AsylbLG, der für Aufwandsentschädigungen und ähnliche Zahlungen für ehrenamtliche Tätigkeiten – etwa als Übungsleiter*in, Ausbilder*in oder in einer gemeinnützigen Einrichtung – einen Freibetrag von 200 Euro einführt.

Wir schließen uns allerdings dem vom Paritätischen Gesamtverband in die Diskussion eingebrachten Vorschlag an, zusätzlich Einnahmen aus einer Tätigkeit im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes oder eines Freiwilligen Sozialen Jahres zu den privilegierten Einkünften zu zählen (entsprechend § 11b Abs. 2 SGB II), da ein Freiwilligendienst ähnlich wie eine ehrenamtliche Tätigkeit für Geflüchtete ein wichtiger erster Schritt zur Arbeitsmarktteilhabe darstellen kann.

III. Fehlende Regelungen: Differenzierung der Leistungsempfänger und Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse

1. Fehlende Differenzierung bei den Leistungsberechtigten in § 1 AsylbLG

Der in § 1 AsylbLG definierte Kreis der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz umfasst:

- Asylsuchende mit einer Aufenthaltsgestattung nach dem AsylG (Abs. 1 Nr. 1) oder einem Ankunfts nachweis (neuer Abs. 1 Nr. 1a) sowie Folge- und Zweit antragsteller (Abs. 1 Nr. 7);
- bei der Einreise über einen Flughafen festgehaltene Ausländer, denen die Einreise (noch) nicht gestattet worden ist (Abs. 1 Nr. 2);
- Ausländer, denen wegen des Krieges in ihrem Heimatland eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 (Gruppenerlasse) oder § 24 AufenthG (vorübergehender Schutz) erteilt worden ist (Abs. 1 Nr. 3 Bst. a);
- Ausländer, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 S. 1 AufenthG (vorübergehender Aufenthalt in Härtefällen) besitzen (Abs. 1 Nr. 3 Bst. b);
- Ausländer, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG (Unmöglichkeit der Ausreise) besitzen und bei denen die Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung noch keine 18 Monate zurückliegt (Abs. 1 Nr. 3 Bst c);
- Inhaber einer Duldung nach § 60 a AufenthG (Abs. 1 Nr. 4);
- vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer, auch wenn die Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist (Abs. 1 Nr. 5);
- Ehegatten und Kinder der „in den Nummern 1 bis 5 genannten Personen“, auch wenn sie nicht die dort genannten Voraussetzungen erfüllen (Abs. 1 Nr. 6).

In § 1 AsylbLG werden somit Personengruppen mit äußerst unterschiedlichen aufenthaltsrechtlichen Situationen aufgeführt. Es entspricht der allgemeinen Erfahrung und der Erkenntnis aus der Beratungspraxis, dass diese Gruppen sehr verschiedene Lebensverhältnisse kennen. Bei fast allen dieser Gruppen wird man nicht von einem nur kurzzeitigen Aufenthalt im Bundesgebiet ausgehen können. Es fehlt an der vom Bundesverfassungsgericht verlangten nachvollziehbaren Begründung dafür, dass alle in § 1 zusammengefassten Personengruppen im Wesentlichen dieselben Bedürfnisse haben und weshalb es zwischen diesen Leistungsberechtigten und Empfängern von Leistungen nach dem SGB II/XII signifikante Unterschiede bei den Bedarfssituationen geben soll, die unterschiedliche Leistungsregelungen rechtfertigen.

2. Fehlende Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse

Asylsuchende sind besonders schutzbedürftig, denn sie gehören als solche zu einer besonders unterprivilegierten und verwundbaren Bevölkerungsgruppe.¹

Dies ist schon allgemein bei der Ausgestaltung der Aufnahmebedingungen für Asylsuchende zu beachten.

Art. 21 der EU-Aufnahmerichtlinie (AufnRL)² verpflichtet die Mitgliedstaaten, darüber hinaus die spezielle Situation bestimmter Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen zu berücksichtigen, deren Vulnerabilität über diejenige hinausgeht, der Asylsuchende schon allgemein ausgesetzt sind. Die Aufzählung dieser Personengruppen in Art. 21 AufnRL ist nicht abschließend („... von schutzbedürftigen Personen wie ...“); um in den Genuss der besonderen Schutzvorschriften zu kommen, muss aber eine Person so vulnerabel sein, dass ihre Situation mit der in Art. 21 AufnRL genannten Gruppen vergleichbar ist.³

Im Kontext des AsylbLG bedeutet dies vor allem, dass *Opfer von Folter und Gewalt* (einschließlich geschlechtsspezifischer Gewalt) besondere Ansprüche in Bezug auf medizinische und psychotherapeutische Versorgung haben. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass diese Menschen einen tatsächlichen Zugang zu der Versorgung erhalten, die sie für die Behandlung des erlittenen (seelischen oder körperlichen) Schadens benötigen.⁴ Dies sollte, so lange am AsylbLG festgehalten wird, zumindest dort eindeutig festgelegt werden. § 6 Abs. 2 AsylbLG hilft hier nicht weiter, denn diese Regelung erfasst nur Inhaber von Aufenthaltserlaubnissen nach § 24 Abs. 1 AufenthG, nicht aber etwa Asylsuchende.

Eine Einschränkung der Hilfeleistungen ist bei Menschen mit besonderen Bedarfen nur unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und soweit ein würdiger Lebensunterhalt noch sichergestellt ist, zulässig.⁵ Auch dies ist im AsylbLG eindeutig festzulegen. Bei § 1a AsylbLG fehlt es hieran.

IV. Ist ein Festhalten am AsylbLG sinnvoll?

Der GesE liefert keine nachvollziehbare Begründung für das Beibehalten des AsylbLG. Es fehlt weiterhin an überzeugenden Belegen dafür, dass der Bedarf der unter § 1 AsylbLG gefassten Personengruppen an existenzsichernden Leistungen signifikant von der Bedarfssituation anderer Hilfsbedürftiger abweicht. Der Die Unterscheidung knüpft an eine kurzfristige, nur vorübergehende Aufenthaltsdauer in Deutschland an. Die Mehrzahl der betroffenen Personen halten sich jedoch nicht nur vorübergehend in Deutschland auf, wie bereits das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt hat.⁶ Zudem gibt es keine stichhaltigen Anhaltspunkte dafür, dass sich die Aufenthaltsdauer auf existenzsichernde Bedarfe auswirkt und deshalb als Begründung für eine eigenständige Behandlung dienen kann.

¹ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (Große Kammer), Urt. v. 16.10.2010, Nr. 15766/03, *Oršuš and Others v. Croatia*, Rn. 147; Urt. v. 21.1.2011, Nr. 30696/09, *MSS v. Belgium and Greece*, Rn. 251.

² Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), ABl. EU L 180, S. 96.

³ Art. 22 Abs. 3 AufnRL.

⁴ Art. 17 Abs. 2, 19 Abs. 2 AufnRL.

⁵ Art. 20 Abs. 5 Sätze 2 und 3 AufnRL.

⁶ BVerfG (wie Fn. 3), Rn. 118 ff.

Zu den Leistungsberechtigten nach diesem Gesetz gehören weiter unterschiedliche Gruppen, deren Bedürfnissen der vorgesehene Leistungsumfang nicht realitätsgerecht entspricht. Damit befindet sich das Gesetz im Konflikt mit Völker-, Verfassungs- und Unionsrecht.

Auch die vorgesehene Beibehaltung des Sachleistungsvorrangs und der unzureichend geregelte Anspruch auf medizinische Versorgung (§ 4 i.V.m § 6 AsylbLG) stehen der Vereinbarkeit mit den Vorgaben vor allem aus der AufnRL entgegen.

Angesichts der vielfachen Bedenken, die seit seiner Verabschiedung gegen das Gesetz vorgebracht worden sind, ist es angezeigt, die Gleichstellung von Asylsuchenden und anderen in § 1 AsylbLG genannten Personengruppen mit anderen Empfängern von Hilfeleistungen zu verwirklichen und sie in den Kreis der Leistungsberechtigten nach dem SGB II/XII aufzunehmen. Das AsylbLG sollte aufgegeben werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)823

22. November 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drucksache 18/9984

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes
- BT-Drucksache 18/9985

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreea, Markus

Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen

- BT-Drucksache 18/10250

Deutscher Caritasverband e.V.**Einleitung**

Der Deutsche Caritasverband und sein Fachverband Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie (CBP) halten es für geboten, das soziokulturelle Existenzminimum in Relation zum Lebensstandard der Bevölkerung zu definieren. Um in einem solchen Kontext den Regelbedarf in der Grundsicherung zu bestimmen, ist nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes ein Statistikmodell am besten geeignet. Ein solches Statistikmodell wird heute auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) verwendet: Der Regelbedarf wird davon abgeleitet, was eine Bevölkerungsgruppe mit niedrigem Einkommen für bestimmte, dem soziokulturellen Existenzminimum zugeordnete Güter ausgibt. In zwei grundlegenden Entscheidungen hat sich das Bundesverfassungsgericht mit der Bemessung der Regelbedarfe im Detail auseinandergesetzt. In seinem jüngsten Beschluss vom 23.07.2014 kann es eine Unterdeckung des soziokulturellen Existenzminimums zwar nicht feststellen. Es werden jedoch einige Punkte benannt, die bei der Neubemessung der Regelbedarfe auf der Grundlage der EVS 2013 zu beachten sind. Diese und weitere Punkte greift die Caritas im Folgenden auf.

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassung	
I. Bemessung der Regelbedarfe	
1. Wahl der Referenzgruppe im Statistikmodell.....	
2. Umgang mit Daten mit niedriger Validität ...	
3. Fehlende Flexibilitätsreserve im Regelbedarf	
4. Weiße Ware als einmalige Leistung	
5. Kostenübernahme für eine Sehhilfe	
6. Strom im Regelbedarf.....	
7. Abgrenzung der Regelbedarfsstufen 1, 2 und 3	
8. Besonderheiten bei den Regelbedarfsstufen 4 bis 6 für Kinder und Jugendliche.....	
9. Temporäre Bedarfsgemeinschaften.....	
II. Folgen einer Erhöhung des Regelbedarfs	
III. Kosten der Unterkunft und weitere Änderungen im SGB XII	

B. Stellungnahme mit ausführlicher Begründung der Kritikpunkte an der Regelbedarfsbemessung	III. Drittes Gesetz zur Änderungen des AsylbLG
I. Bemessung der Regelbedarfe	1. Leistungsberechtigte (§ 1 Abs. 1, Abs. 3 AsylbLG-E)
1. Wahl der Referenzgruppe im Statistikmodell	2. Leistungen in besonderen Fällen (§ 2 Abs. 1 AsylbLG-E)
2. Umgang mit Daten mit niedriger Validität ...	3. Gesonderte Erbringung des Bedarfes für Wohnungsinstandsetzung und Haushaltsenergie (§ 3 Abs. 3 AsylbLG-E)
3. Flexibilitätsreserve	4. Bedarfssätze der Grundleistungen (§ 3a AsylbLG-E)
4. Weiße Ware als einmalige Leistung	5. Schaffung einer Freibetragsregelung für ehrenamtliche Tätigkeiten (§ 7 Abs. 3 AsylbLG-E)
5. Kostenübernahme für notwendige Sehhilfe.	
6. Strom im Regelbedarf	
7. Abgrenzung der Regelbedarfsstufen 1, 2 und 3	
8. Besonderheiten der Regelbedarfsstufen 4 bis 6 für Kinder und Jugendliche	
9. Transparenz bei der Fortschreibung der Regelbedarfe und zeitnahe Anpassungsmöglichkeiten	
10. Temporäre Bedarfsgemeinschaften im SGB II17	
II. Weitere Änderungen im SGB XII	IV. Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen
1. Abweichende Festsetzung des Regelsatzes im Einzelfall, Tagessätze (§ 27a Abs. 3, 4 und 5 SGB XII)	
2. Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung (Artikel 4, §§ 32, 32a, SGB XII)	
3. Bedarfe für die Vorsorge, Sterbegeldversicherungen (§ 33 SGB XII)	
4. Vorübergehender Auslandsaufenthalt (§ 41a SGB XII neu)	
5. Besondere Regelungen für die Übernahme der Kosten der Unterkunft (§ 42a SGB XII neu)	
6. Gesamtbedarf, Zahlungsanspruch, Direktzahlung (§ 43a SGB XII neu)	
7. Vorläufige Entscheidung (§ 44a SGB XII neu)	
8. Aufrechnung, Verrechnung (§ 44b SGB XII neu)	
9. Feststellung der dauerhaften Erwerbsminderung (§ 45 SGB XII)	

¹ Eine ausführliche Begründung für diesen und die folgenden Kritikpunkte findet sich in der Langfassung der Position im Teil II.

auf Leistungen der Grundsicherung² nicht wahrnehmen und somit mit einem Einkommen unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums leben) aus der Referenzgruppe herauszunehmen. Auch wenn es keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Einbeziehung verdeckt armer Menschen gibt, hat der Gesetzgeber einen sozialpolitischen Auftrag, für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen. Das Gutachten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2013) und neuere Forschungen von Irene Becker³ haben aufgezeigt, dass es sehr viele verdeckt arme Haushalte gibt. Der Gesetzgeber bleibt aufgefordert zu prüfen, welchen Weg der Berechnung zur Herausnahme dieser Gruppe er wählen will. Nur so können Zirkelschlüsse bei der Bestimmung des Regelbedarfs vermieden werden.

Der Deutsche Caritasverband hält es darüber hinaus für geboten, dass auch Personen, die über ein Erwerbseinkommen von bis zu 100 Euro verfügen und ihren weiteren Lebensunterhalt durch den Regelbedarf decken, aus der Referenzgruppe herausgenommen werden. Der Betrag von 100 Euro ist ein pauschaler Freibetrag, der Aufwendungen abdecken soll, die nicht im Regelbedarf abgebildet sind. Dazu gehören neben Kosten für Versicherungen alle Kosten, die im Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit entstehen. Bei geringfügiger Beschäftigung ist der Freibetrag sogar auf diesen Wert begrenzt. Sind z.B. im Einzelfall die Fahrtkosten höher, verfügt der Betroffenen damit nur über ein Budget unterhalb des Regelbedarfes. Einem erwerbstätigen Leistungsempfänger steht nicht unbedingt mehr, in Einzelfällen sogar weniger Einkommen für die Deckung des soziokulturellen Existenzminimums zur Verfügung als einem Menschen, der ausschließlich von der Grundsicherung lebt.

Schließlich sind aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes auch die Haushalte, die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) beziehen, aus der Referenzgruppe auszuschließen. Denn sie haben aufgrund ihrer Lebenssituation und vielfältiger Vergünstigungen spezifische Bedarfe und Ausgaben, die in der Regelbedarfsbemessung nicht als repräsentativ gelten können.

Sinnvoll ist es, Transparenz darüber zu erhalten, welche soziodemographischen Merkmale die Personen im Datensatz aufweisen. Der Deutsche Caritasverband hält deshalb eine soziodemographische Auswertung des Datensatzes für geboten. Dies kann wichtige Aufschlüsse für die Interpretation der Ergebnisse geben.

2. Umgang mit Daten mit niedriger Validität

Der Deutsche Caritasverband fordert eine größere Fallzahl an Haushalten in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, die die Referenzgruppe zur Bemessung des Regelbedarfs bilden. Die Problematik der statistischen Signifikanz wird vor allem bei der Bemessung der Regelbedarfsstufen von Kindern und Jugendlichen evident. Hier bilden Paare mit einem

Kind und einem niedrigen Einkommen die Referenzgruppe; diese sind in der EVS nur in sehr geringem Umfang vertreten. Sollte eine größere Vergleichsgruppe nicht (mehr) gebildet werden können, fordert der Deutsche Caritasverband eine Kontrollrechnung, anhand derer die im Regelbedarf vorgesehenen Mittel für Güter auf Angemessenheit überprüft werden können, für die im Statistikmodell keine geeigneten Daten erhoben werden konnten. Aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe werden die Ausgaben entnommen, die der Bemessung des Regelbedarfs zugrunde gelegt werden. Für einige Gütergruppen lieferte die vergangene Einkommens- und Verbrauchsstichprobe jedoch keine validen Ergebnisse, weil zu wenig Menschen in diesen Bereichen Ausgaben hatten.

3. Fehlende Flexibilitätsreserve im Regelbedarf

Der Regelbedarf ist eine Pauschale. Das bedeutet: Wenn eine Person in einem Monat z. B. wegen einer Krankheit mehr Geld für nichtverschreibungspflichtige Medikamente ausgeben muss oder wenn eine größere Anschaffung ansteht, muss an anderen Ausgaben gespart werden. Dies gelingt aber häufig nicht, da der Regelbedarf zu wenig finanziellen Spielraum dafür bietet.

Der Deutsche Caritasverband schlägt vor, eine Flexibilitätsreserve in die Regelbedarfsbemessung einzuführen. Dies sollte in einer Größenordnung von fünf Prozent des Regelbedarfs der jeweiligen Regelbedarfsstufe geschehen. So könnte das Prinzip des internen Ausgleichs und Ansparens ohne die Gefahr einer Unterdeckung des Existenzminimums umgesetzt werden.

4. Weiße Ware als einmalige Leistung

Die tatsächlichen Anschaffungskosten für Kühlschränke, Waschmaschinen und Herde lassen sich über ein Statistikmodell nicht zufriedenstellend ermitteln. Ein Ansparen für die Reparatur oder den Kauf eines Ersatzgeräts ist angesichts der großen Differenz des eingerechneten Betrags zu den tatsächlichen Anschaffungskosten nicht realitätsgerecht. Auch die Möglichkeit eines Darlehens über § 24 SGB II ist unter den aktuellen Bedingungen nicht zielführend. Auch das Bundesverfassungsgericht sieht hier die Gefahr einer Unterdeckung. Deshalb schlägt der Deutsche Caritasverband vor, dass Kühlschränke, Waschmaschinen und Herde im Bedarfsfall als einmalige Leistungen gewährt werden.

5. Kostenübernahme für eine Sehhilfe

Die Kosten einer Brille müssen bislang in der Regel aus dem Regelbedarf gezahlt werden. Diese seltenen, aber relativ hohen Anschaffungskosten fließen über das Statistikmodell nicht bedarfsdeckend in den Regelbedarf ein. Die Finanzierung über ein Darlehen vom Jobcenter nach den geltenden Regelungen in §§ 24, 42a SGB II ist ebenfalls nicht zufriedenstellend. Auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat erkannt, dass es zu einer Unterdeckung kommen

² Arbeitslosengeld II und Sozialgeld (SGB II), Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII).

³ Bruckmeier, Kerstin u.a. 2013: IAB Forschungsbericht 5/2013, Nürnberg. Becker, Irene 2015: Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau, Arbeitspapier 309 der Hans-Böckler Stiftung, Düsseldorf.

kann, „wenn Gesundheitsleistungen wie Sehhilfen weder im Rahmen des Regelbedarfs gedeckt werden können noch anderweitig gesichert sind“. Die Caritas schlägt daher vor, die Kosten für notwendige Sehhilfen als einmalige Leistung zu gewähren. Alternativ ist im SGB V auch eine Härtefall-Regelung für Sehhilfen denkbar, die analog zur Regelung für Zahnersatz (§ 55 Abs. 2 SGB V) auszugestalten wäre.

6. Strom im Regelbedarf

Der Anteil für Strom im Regelbedarf ist nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes zu niedrig bemessen. Er muss auf Grundlage des tatsächlichen Stromverbrauchs von Grundsicherungsempfängern ermittelt werden. Auch der Schlüssel, nach dem die Strombedarfe auf die Haushaltsmitglieder verteilt werden und der für die Bemessung der Kinderregelbedarfe maßgeblich ist, ist überholt (vgl. Position des DCV zur Bekämpfung von Energiearmut von 2015)⁴ Der Deutsche Caritasverband hat zusammen mit seinem Projekt Stromspar-Check Plus (SSC) und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) eine empirische Analyse „Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung“ erarbeitet, die detaillierte Daten enthält.⁵ Legt man der Berechnung des Stromanteils im Regelbedarf den tatsächlichen durchschnittlichen Verbrauch der Grundsicherungsempfänger zugrunde, muss der Regelbedarf in den Stufen 1 und 6 angehoben werden.

7. Abgrenzung der Regelbedarfsstufen 1, 2 und 3

Die Regelbedarfsstufen für Erwachsene werden neu abgegrenzt. Regelbedarfsstufe 1 erhalten zukünftig alle Erwachsenen in Wohnungen. Im Gesetzentwurf werden in der Begründung hier ausdrücklich Erwachsene in Wohngemeinschaften und im Geltungsbereich des SGB XII erwachsene Kinder im Haushalt der Eltern genannt (Dr. 18/9984 S. 80). Der Gesetzentwurf sieht hier allerdings zwei Ausnahmen vor.

A) Wenn Erwachsene in einer Paarkonstellation (Ehegatten, Lebenspartner, eheähnliche oder lebenspartnerschaftsähnliche Gemeinschaft) leben, bei der aufgrund des „partnerschaftlichen Einstandswillens“ (BSG Urteil 23.07.2014, B 8 SO 14/23, Rd. 27/28) von Einspareffekten ausgegangen wird, soll wie bisher Regelbedarfsstufe 2 gelten. B) Ab 1. Januar 2020 fallen unter die Regelbedarfsstufe 2 auch erwachsene Personen, die nicht in einer Wohnung leben, sondern denen allein oder mit einer weiteren Person persönlicher Wohnraum und mit weiteren Personen zusätzliche Räumlichkeiten zur gemeinschaftlichen Nutzung überlassen wird. Die Einstufung von Paarkonstellationen in der Regelbedarfsstufe 2 hat in der Systematik einer bedarfsoorientierten Hilfeleistung durchaus eine Berechtigung und ist verfassungsrechtlich nicht bedenklich. Ausgegangen wird von der Annahme eines Einstandswillen in Partnerschaften und einem gemeinsamen Wirtschaften. Durch diese Regelungen werden aber auch Anreize gesetzt, dass Personen sich nicht mehr zueinander bekennen. Die Regelung ist in der Praxis auch mit hohem

bürokratischem Prüfaufwand verbunden, ob eine Paar-Beziehung besteht. Die Regelung ist auch rechtlich streitfähig. Langfristig ist es deshalb aus Sicht der Caritas zur überlegen, ob diese Regelung für Paare abgeschafft werden sollte.

Die Konstellation B trifft auf Leistungsberechtigte in Einrichtungen der Behindertenhilfe zu: Nach dem BTHG wird das Recht der Eingliederungshilfe den Begriff der stationären Einrichtung nicht mehr kennen. Somit werden Personen, die bisher in sogenannten stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe leben, die Kosten für die Unterkunft und Verpflegung i.d.R aus der Grundsicherung nach dem 4. Kap. des SGB XII aufbringen müssen, während es ansonsten für stationäre Einrichtungen eher typisch ist, dass diese Kosten in der Gesamtvergütung oder einem Pflegesatz enthalten sind.

Der Entwurf sieht weiter eine Regelbedarfsstufe 3 (80 Prozent) vor, die für Personen in stationären Einrichtungen gelten soll. Dies betrifft in erster Linie Personen, die in Pflegeheimen oder anderen stationären Einrichtungen leben. Sie bekommen zwar keine Grundsicherungsleistung in Höhe des Regelsatzes, sondern lediglich den Barbetrag und Bekleidungshilfe nach § 27b Abs. 2 SGB XII. Der notwendige Lebensunterhalt in Einrichtungen wird jedoch gem. § 27b Abs. 1 i.V.m. §§ 42 Nr. 1, 27a Abs. 3 und 4 fiktiv beziffert. Diese Bezifferung wirkt sich unmittelbar auf die erweiterte Einstandspflicht für Partner von Personen, die in einem Pflegeheim oder einer anderen stationären Einrichtung leben, aus (§ 92a SGB XII). Wenn die Sozialhilfe in der stationären Einrichtung auch den fiktiven Lebensunterhalt umfasst, muss das Einkommen beider Partner in solchem Umfang eingesetzt werden, dass dem außerhalb der Einrichtung lebenden Partner nur sein grundsicherungsrechtlicher Bedarf zzgl. 20% des Regelsatzes verbleibt.

Unmittelbar betroffen von Regelbedarfsstufe 3 wird voraussichtlich nur sehr kleine relativ kleine Zahl von Personen betroffen sein. Als Anwendungsfälle bleiben damit zum Beispiel noch stationäre Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, in denen die Bewohner/innen sich selbst versorgen.

Der Entwurf lässt eine nachvollziehbare Begründung für die unterschiedliche Einstufung von Erwachsenen vermissen. Bei Personen in Einrichtungen der Behindertenhilfe wird in der Gesetzesbegründung auf § 42a Absatz 5 Satz 4 Nummer 3 SGB XII verwiesen, der in der vorliegenden Entwurfssatzung des BTHG vom 22. Juni 2016 noch nicht existiert (Dr. 18/9984 S. 102). Im Moment ist noch nicht bekannt, wie die Lebenshaltungskosten der Menschen in Einrichtungen der Behindertenhilfe künftig beziffert werden. Eine freihändige Schätzung ohne jede Flexibilität erscheint daher nicht verantwortbar. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes darf es hier zu keinen Verschlechterungen zum Status quo kommen. Es ist sicherzustellen, dass den Betroffenen

⁴ https://www.caritas.de/cms/contents/caritas.de/medien/dokumente/stellungnahmen/position-zur-bekaemp/dcv_position_energiearmut_2015_final.pdf?d=a&f=pdf

⁵ „Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung: Eine empirische Analyse für Deutschland“, Aigeltinger, G. u.a., ZEW Discussion Paper No. 15-075, 2015 abrufbar unter: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp15075.pdf>

auch künftig ein Barbetrag zur persönlichen Verwendung mindestens in Höhe des jetzigen Barbetrages nach § 27b Abs. 2 SGB XII und der Bekleidungspauschale verbleibt.

Nicht nachvollziehbar ist schließlich, warum für Personen in sonstigen Einrichtungen ein ungünstiger Regelsatz gelten soll als für Personen in Einrichtungen der Behindertenhilfe.

Bei Asylbewerbern in Sammelunterkünften erfolgt eine Einstufung in Regelbedarfsstufe 2, da im Gesetzentwurf davon ausgegangen wird, dass in Sammelunterkünften Einspareffekte durch gemeinsames Wirtschaften entstehen. Dies entspricht nicht der Lebensrealität in solchen Unterkünften. Sachgerecht wäre weiterhin die Regelbedarfsstufe 1.

Das neue Anknüpfungsmerkmal für die Zuordnung der Regelbedarfsstufe ist das Wohnen in einer Wohnung. Dabei ist nicht berücksichtigt, dass es Menschen gibt, die nicht in einer Wohnung wohnen, sondern entweder auf der Straße oder in anderen Unterkünften (z.B. Zelt, Wohnwagen oder in einer Notunterkunft/-schlafstelle) leben. Es muss klar gestellt werden, dass diese Personen auch künftig den Regelsatz nach Regelbedarfsstufe 1 erhalten.

8. Besonderheiten bei den Regelbedarfsstufen 4 bis 6 für Kinder und Jugendliche

Die Regelbedarfsstufen 4 bis 6 gelten für Kinder und Jugendliche und sind altersabhängig gestaffelt. Sie werden – ähnlich wie die Regelbedarfsstufe 1 – auf Basis des Statistikmodells unter Verwendung der EVS ermittelt. Für die Gruppe der sechs bis 14jährigen Kinder (Regelbedarfsstufe 5) hat sich aus der EVS 2013 mit 21 Euro die im Vergleich zu den anderen Regelbedarfsstufen größte Erhöhung ergeben.

Bildungs- und Teilhabepaket und Eigenanteil

Auch die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets für Kinder und Jugendliche sind Teil des soziokulturellen Existenzminimums. § 28 Abs. 7 Satz 2 SGB II muss nach Ansicht des BVerfG verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass ein Anspruch auf Fahrtkosten zu den Bildungs- und Teilhabeangeboten besteht. Der Gesetzentwurf sieht eine Eigenbeteiligung für Schülerbeförderung von 5 Euro als zumutbar an. Auch bei der Mittagverpflegung ist ein Eigenanteil von 1 Euro vorgesehen. Die im Regelbedarf vorgesehenen Ausgaben für Verkehr variieren zwischen 13,28 Euro (Jugendliche 14-18) und 26,49 Euro (Kinder 6-14). Ein pauschaler Abzug von 5 Euro wird dem Einzelfall damit nicht gerecht, da die Personen je nach Altersgruppe unterschiedlich stark belastet werden. Zudem löst die Entscheidung über die Eigenbeteiligung einen hohen Verwaltungsaufwand aus. Aus diesem Grund hat sich der Bundesrat bereits in der Rechtsvereinfachung (BR-Drucksache 66/1/16, S. 6) für eine Streichung des Eigenanteils für das Mittagessen ausgesprochen. Der Deutsche Caritasverband schlägt aus den genannten Gründen vor, die Eigenanteile bei Schülerbeförderung und Mittagessen zu streichen. Darauf hinaus sieht der Deutsche Caritasverband die Notwendigkeit, das Bildungs- und Teilhabepaket in den Leistungen zu erweitern. Die Kosten für das Schulstarter-

programm sind aus unserer Sicht zu niedrig ange setzt. Auch die Teilhabeleistungen sollten als Regelbeispiele ausgestaltet werden, um auf diese Weise eine Erweiterung der Teilhabeleistungen zu ermöglichen. Zudem ist der für diese Leistungen vorgese hene Betrag von derzeit 10 Euro pro Monat zu erhöhen. Ausgeweitet werden müssen auch die Förder voraussetzungen für die Lernförderung. Diese darf nicht nur bei akuter Versetzungsgefahr eingesetzt werden, sondern muss frühzeitig greifen. Dies ist an gesagt, wenn z.B. aufgrund schlechter Noten das Erreichen einer bestimmten Schulabschlusses in Gefahr ist oder eine Förderung für eine bessere Schular tempfehlung notwendig ist.

9. Temporäre Bedarfsgemeinschaften

Der Deutsche Caritasverband fordert die Bedarfe der Kinder zu decken, die zwischen den Haushalten ihrer getrennt lebenden Eltern wechseln. Denn zur Existenzsicherung von Kindern, die in zwei Haushalten leben, werden insgesamt mehr Mittel benötigt. Dies wird allein durch eine anteilige Aufteilung des vollen Regelbedarfs des Kindes entsprechend der Gesamtzahl der Anwesenheitstage in der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft der nicht nur vorübergehend getrennt lebenden Elternteile nicht gewährleistet. Für diese Fälle ist die Einführung eines pauschalen Umgangs-Kindermehrbedarfs zielführend, um den ungedeckten Bedarf des Kindes zu sichern.

II. Folgen einer Erhöhung des Regelbedarfs

Der Regelbedarf muss so ausgestaltet sein, dass er das soziokulturelle Existenzminimum sichert. Dazu gehört auch ein Mindestmaß an Teilhabe. Der Deutsche Caritasverband hält aus den oben genannten Gründen den derzeitigen Regelbedarf für zu niedrig bemessen.

Ein erhöhter Regelbedarf führt zu höheren fiskali schen Kosten – auch weil mehr Menschen anspruchsberechtigt werden. Der Deutsche Caritasver band weist darauf hin, dass ein Anstieg der Bezieher von Grundsicherungsleistungen infolge der Ausweitung dieser Leistungen nicht dahingehend interpretiert werden darf, dass die Armut gewachsen ist. Wenn also nach der Erhöhung mehr Menschen Grundsicherungsleistungen erhalten, dann wird bei diesen Menschen Einkommensarmut bekämpft bzw. ihre Einkommenssituation verbessert (Bezieher von ergänzendem ALG II).

Neben der Forderung nach der Teilhabesicherung von Beziehern der Grundsicherungsleistungen regt der Deutsche Caritasverband an, weiter nach Mitteln und Wegen zu suchen, die die Aufnahme von Beschäftigung erleichtern. So muss die aktive Arbeits marktpolitik auch für Menschen aufrechterhalten werden, die sich im verhärteten Kreis der Langzeitarbeitslosen befinden. Hierzu ist eine Weiterentwicklung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik erforderlich, zu der der DCV gesondert Stellung bezogen hat. Es muss aber auch nach Modellen gesucht werden, die die Passung zwischen Grundsicherungssystem und Arbeitsmarkt – insbesondere dem Niedriglohnbereich – verbessern.

Insbesondere ist bei einer Erhöhung der Regelbedarfe für Kinder auch die Höhe des Kinderzuschlags

zu überprüfen. Er muss in seiner Höhe so ausgestaltet sein, dass er zusammen mit dem Wohngeldanteil für das Kind und dem Kindergeld die Hilfebedürftigkeit des Kindes vermeidet. Nur dann ist sichergestellt, dass Eltern nicht nur deswegen hilfebedürftig werden, weil sie Kinder haben.

III. Kosten der Unterkunft und weitere Änderungen im SGB XII

Neben der Neufestsetzung der Regelbedarfe enthält der Entwurf auch einige Sonderregelungen, betreffend die Kosten der Unterkunft für bestimmte Personenkreise, und eine Reihe von neuen Regelungen, die in erster Linie das Verwaltungsverfahren für Grundsicherungsleistungen betreffen. Besonders problematisch sind die geplanten Sonderregelungen für die Unterkunftsosten. Unter anderem soll hier eine indirekte Einstandspflicht für Eltern erwachsener Kinder mit Behinderung, die noch bei ihren Eltern leben, eingeführt werden, während die Einstandspflicht von Eltern, deren erwachsene Kinder mit einer Behinderung nicht mehr mit ihnen zusammenleben, gesetzlich auf 32,08 Euro begrenzt ist (§ 94 Abs. 2 SGB XII).

Die sogenannten Mietobergrenzen für Leistungsbezieher, die in Wohngemeinschaften leben, sollen deutlich abgesenkt werden. Schließlich soll eine besondere und deutlich niedrigere Mietobergrenze für Grundsicherungsbezieher, die nicht in einer Wohnung, sondern zum Beispiel in einer Notunterkunft, einer Pension oder auf einem Campingplatz wohnen, eingeführt werden. Dasselbe gilt für die geplante besondere Mietobergrenze für Leistungsberechtigte, die keine Wohnung finden oder die gar nicht in einer regulären Wohnung wohnen wollen. Der Deutsche Caritasverband hält die Schlechterstellung der Personengruppen, die von diesen Vorschriften betroffen sind, weder für gerechtfertigt noch für sozialpolitisch sinnvoll.

B. Stellungnahme mit ausführlicher Begründung der Kritikpunkte an der Regelbedarfsbemessung

I. Bemessung der Regelbedarfe

1. Wahl der Referenzgruppe im Statistikmodell

a. Größe der Referenzgruppe

Als Referenzhaushalte für die Bemessung des Regelbedarfs von alleinstehenden Erwachsenen werden nach § 4 des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 SGB XII (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz - RBEG) jeweils die unteren 15 Prozent der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Ein-Personen-Haushalte nach Herausnahme der Empfänger(innen) von Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Sozialhilfe herangezogen. Nach § 2 Abs. 3 der bis Ende 2010 geltenden Regelsatzverordnung (RVO) wurden hingegen die Verbrauchsausgaben der untersten 20 vom Hundert dieser Haushalte zugrunde gelegt.

Bewertung

Bezüglich der Ein-Personen-Haushalte ist die Referenzgruppe gemessen an ihrem Anteil an den Gesamthaushalten nach Herausnahme der Empfänger(innen) von Leistungen nach SGB II und SGB XII 2011 verkleinert worden. Begründet wurde dies damals mit dem größeren Umfang dieses Personenkreises und einer höheren Obergrenze des Einkommens der Referenzhaushalte bei Beibehaltung der alten Regelung. Dies hätte höhere Konsumausgaben zur Folge. In der Begründung des Referentenentwurfs des aktuellen Gesetzes wird nun argumentiert, dass durch die unterschiedliche Abgrenzung der Referenzgruppen erreicht wird, dass in allen Gruppen ca. 20 Prozent der Haushalte (Haushalte der Referenzgruppe und Empfänger von SGB II- und SGB XII-Leistungen zusammen) ein Einkommen unterhalb der Referenzgruppenobergrenze haben. In der aktuellen Begründung wird also auf einen Verweis auf höhere Konsumausgaben verzichtet.

Trotzdem vermag die Begründung nicht zu überzeugen. Bei den Alleinstehenden ist ein sehr viel höherer Anteil an SGB II / SGB XII-Empfängern zu verzeichnen als bei den Paaren mit einem Kind. Dies führt dazu, dass bei den Alleinstehenden lediglich die unteren 15 Prozent als Referenzgruppe gewählt werden. De facto sind aber die Einkommenssituation und der Lebensstandard dieser unteren 15 Prozent der Alleinstehenden trotzdem schlechter als die der unteren 20 Prozent der Paare mit einem Kind. Die Zugrundlegung der 15-Prozent-Referenzgruppe anstelle der bisherigen 20-Prozent-Referenzgruppe wurde vom Bundesverfassungsgericht zwar nicht moniert. Dennoch liegt weiterhin der Eindruck nahe, dass hier fiskalische Überlegungen zur Ausgabenbegrenzung den Gesetzgeber geleitet haben.

Lösung

Der DCV fordert, die unteren 20 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Ein-Personen-Haushalte nach Herausnahme der Empfänger(innen) von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach SGB II und SGB XII als Referenzgruppe heranzuziehen.

b. Herausnahme der verdeckt armen Menschen und Ausschluss von weiteren Haushalten aus der Referenzgruppe

Nach § 3 Abs. 1 RBEG werden Haushalte, die Sozialhilfe, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Arbeitslosengeld II und Sozialgeld beziehen, aus der Referenzgruppe ausgeschlossen. Haushalte mit zusätzlichem Erwerbseinkommen, das nicht als Einkommen berücksichtigt wird (z. B. wenn es unter 100 Euro liegt) und Haushalte, die Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts hätten, diese aber nicht in Anspruch nehmen (sog. verdeckt Arme), verbleiben jedoch weiterhin in der Referenzgruppe.⁶ Das BVerfG hatte den Gesetzgeber in seinem Urteil vom 09.02.2010 ver-

⁶ Auch folgende Haushalte sind gemäß § 3 RBEG Teil der Referenzgruppe: Haushalte, die einen Zuschlag nach § 24 SGB II a.F. oder Elterngeld bekommen haben, oder die einen Anspruch auf Eigenheimzulage hatten.

pflichtet, dass bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem SGB II und SGB XII liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschieden werden.⁷ Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hatte dazu ein wissenschaftliches Gutachten⁸ in Auftrag gegeben sowie Experten angehört. Die Identifikation der Haushalte in verdeckter Armut kann diesen Einschätzungen zufolge nicht statistisch exakt, sondern nur näherungsweise erfolgen. In der Entscheidung vom 23.07.2014 bezieht das BVerfG insofern Stellung, dass der Gesetzgeber nicht gezwungen sei, zur Bestimmung der Höhe von Sozialleistungen auf eine bloß näherungsweise Berechnung abzustellen.⁹ Der Gesetzgeber beruft sich auf diese Entscheidung und verzichtet auch bei der aktuellen Auswertung auf eine Herausnahme.

Bewertung

Der Gesetzgeber beruft sich in seiner Entscheidung allein auf verfassungsrechtliche Argumente. Hierbei wird das Urteil sehr verkürzt gelesen. Das BVerfG hat in dem zitierten Urteil vom 23.07.2014 der Politik durchaus auch „Raum für Verhandlungen und für politische Kompromisse“ (BVerfG, 1 BvL 10/12, Rn. 77) gegeben und ins Stammbuch geschrieben: „darum zu ringen ist vielmehr Sache der Politik. Entscheidend ist, dass die Anforderungen des Grundgesetzes, tatsächlich für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen, im Ergebnis nicht verfehlt werden“ (ebenda, Rn. 77). Diesem sozialpolitischen Auftrag ist das BMAS bisher nur durch die Vergabe eines Gutachtens nachgekommen.¹⁰ Dieses Gutachten des IAB kommt zu dem Schluss, dass die Nicht-Inanspruchnahme immerhin zwischen 34 und 43 Prozent liegt und damit ein erheblicher Teil der Personen Leistungen nicht in Anspruch nimmt. Erkannt wurde auch, dass Paare mit Kind „etwas niedrigere Einkommen und Konsumausgaben als die übrigen Haushalten der jeweiligen Referenzgruppe“ (BT-Drs. 17/14282) zeigten. Niedrigeres Einkommen hat aber zur Folge, dass auch die Ausgaben geringer sind, was wiederum das Gesamtausgabeverhalten beeinflusst und die Existenzsicherung in Frage stellt. Damit bleibt der sozialpolitische Auftrag offen, diesem Problem zu begegnen. Der Gesetzgeber bleibt aufgefordert zu prüfen, welchen Weg der Berechnung zur Herausnahme dieser Gruppe er wählen will. Nur so können Zirkelschlüsse bei der Bestimmung der Regelbedarfe wirklich vermieden werden.

Bezüglich der Herausnahme von Haushalten mit zusätzlichem Erwerbseinkommen aus der Referenzgruppe weist der Deutsche Caritasverband darauf hin, dass die ersten 100 Euro eines Erwerbseinkommens nicht auf das Arbeitslosengeld II angerechnet

werden (§ 11b Abs. 2 Satz 1 SGB II). Dieser Betrag dient pauschal zur Deckung der mit der Erzielung des Einkommens verbundenen notwendigen Ausgaben, der geförderten Altersvorsorgebeiträge aufgrund von Riesterverträgen sowie der Beiträge zu gesetzlich vorgeschriebenen oder angemessenen Versicherungen (z. B. Haftpflichtversicherungen). Das IAB stellt fest, dass die wirtschaftliche Situation von Leistungsbeziehern mit einem Erwerbseinkommen von bis zu 100 Euro nicht wesentlich besser ist als bei Leistungsbeziehern, die kein Erwerbseinkommen haben.¹¹ Dieser Befund bestätigt gleichsam die gesetzliche Regelung und zeigt, dass dieser Betrag tatsächlich für die Werbungskosten verwendet wird. Das BVerfG teilt diese Einschätzung zwar, gesteht dem Gesetzgeber jedoch den Wertungsspielraum zu, diese Haushalte bei der Ermittlung der Verbrauchsausgaben dennoch zu berücksichtigen, weil die zusätzlichen Mittel in der Summe über dem Sozialhilfeneinveau liegen.¹²

Auch Personen, die BAföG erhalten und in einem eigenen Haushalt leben, verfügen über ein Einkommen unterhalb des Grundsicherungsniveaus. Diese Haushalte haben ein sehr spezifisches Konsumverhalten, das geprägt ist durch verschiedenste Vergünstigungen wie z. B. sehr preisgünstiges Essen in der Mensa oder Studenten-Tarife bei Monatskarten. Die Bedarfe und Ausgaben von Studenten spiegeln daher nicht die Bedarfe und Ausgaben eines durchschnittlichen Haushalts wider. Diese Haushalte sind aber dennoch in der Referenzgruppe enthalten.

Allein diese beiden Beispiele zeigen, dass es im Sinne der Transparenz wichtig wäre, Informationen darüber zu haben, aus welchen Gruppen sich der Datensatz generell zusammensetzt. Hierfür bietet es sich methodisch an, die soziodemographischen Merkmale auf Personenebene zu beschreiben. Wenn beurteilt werden soll, ob der durch den Gesetzgeber berechnete Regelbedarf im Ergebnis eine menschenwürdige Existenz sichert, ist es wichtig, Aussagen über die Referenzgruppe machen zu können. Der Deutsche Caritasverband fordert deshalb eine soziodemographische Auswertung des Datensatzes.

Lösung

Der Deutsche Caritasverband ist der Ansicht, dass das Phänomen der verdeckten Armut in erheblichem Umfang auch nach der Einführung des SGBII und der Grundsicherung im Alter besteht. Es darf deshalb nicht ignoriert werden. Das Gutachten des IAB von 2013 und weiterentwickelte Forschungen von Irene Becker zeigen, dass es sehr viele verdeckt arme Haushalte gibt. Der Gesetzgeber bleibt aufgefordert zu prüfen, welchen Weg der Berechnung zur Herausnahme dieser Gruppe er wählen will, denn ihm kann

⁷ BVerfG, Urteil vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 169

⁸ Bruckmeier, Kerstin u.a. 2013: „Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008“ vom 17. 06. 2013, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (im Folgenden zitiert als IAB-Endbericht 2013)

⁹ BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 105.

¹⁰ Bruckmeier, Kerstin u.a. 2013: Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung, IAB Forschungsbericht 5/2013, Nürnberg.

¹¹ Bruckmeier, Kerstin u.a. 2013: IAB Endbericht 2013, S. 210.

¹² BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 104.

nicht vorgeschrieben werden, welche Simulationsvariante er zu wählen hat. Es besteht auch die Möglichkeit, in Wertung der Ergebnisse verschiedener Simulationsmethoden eine Entscheidung zu treffen. Nur so können Zirkelschlüsse bei der Bestimmung der Regelbedarfe wirklich vermieden werden.

Auch die Haushalte im Leistungsbezug mit einem Erwerbseinkommen von bis zu 100 Euro müssen nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes ausgeschlossen werden, weil dieser Betrag in der Regel nicht zur Deckung des Lebensunterhalts zur Verfügung steht. Damit leben auch diese Haushalte auf dem Grundsicherungsniveau und dürfen bei der Bemessung der Regelbedarfe nicht berücksichtigt werden. Gleichermaßen gilt auch für BAföG-Haushalte, die aufgrund ihrer spezifischen Bedarfs- und Ausgabenstruktur nicht als repräsentativ gelten können.

Generell ist es für die Beurteilung der Frage, ob der durch den Gesetzgeber berechnete Regelbedarf im Ergebnis eine menschenwürdige Existenz sichert, wichtig, Aussagen über die Referenzgruppe machen zu können. Der Deutsche Caritasverband fordert deshalb eine soziodemographische Auswertung des Datensatzes.

2. Umgang mit Daten mit niedriger Validität

Die EVS 2013 hat einen Stichprobenumfang von 53.490 Haushalten. Die Referenzgruppe der Ein-Personen-Haushalte war mit 2.206 hochgerechneten Datensätzen hinterlegt, die der Kinder zwischen 0 und 5 Jahren mit 243, der Kinder zwischen 6 und 13 mit 130 und die der Kinder zwischen 14 und 18 Jahren mit 89. Das Bundesverfassungsgericht urteilte zur Stichprobengröße der Alleinstehenden von 1.678 Haushalten 2008, dass sie den Anforderungen an einen hinreichend großen Stichprobenumfang gemäß § 28 Abs. 3 Satz 4 SGB XII genüge.¹³ Die Tabellen der Regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben weisen allerdings an mehreren Stellen, insbesondere bei Familien mit älteren Kindern¹⁴, aber auch bei alleinstehenden Erwachsenen, Ausgabepositionen auf, in denen aufgrund niedriger Fallzahlen (weniger als 25 Haushalte, die in dieser Position Ausgaben tätigen) keine Werte angegeben wurden. Diese Ausgabepositionen werden mit „/“ gekennzeichnet. In die Summe der Ausgaben der Abteilung wurde der nicht veröffentlichte Wert allerdings jeweils mit aufgenommen. Deshalb bestehen aus Sicht der Verfassungsrichter auch keine Bedenken. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts lässt sich die Höhe des Regelbedarfs auch dann tragfähig begründen, wenn nicht jeder einzelne Wert unabhängig von datenschutzrechtlichen Erwägungen auch numerisch ausgewiesen ist.¹⁵

Bewertung

Das Statistische Bundesamt schreibt in seiner Veröffentlichung der EVS 2013 bei der Zeichenerklärung „

/ “ = Keine Angabe, da aufgrund der geringen Haushaltszahl (weniger als 25 Haushalte) der Zahlenwert nicht sicher genug ist (relativer Standardfehler von 20 Prozent oder mehr).¹⁶ Ist die Position mit () gekennzeichnet, gilt der Aussagewert als eingeschränkt (relativer Standardfehler zwischen 10 und 20 Prozent).

Wenn das Statistische Bundesamt einzelne Ausgabepositionen aus Qualitätsgründen nicht ausweist, ist es nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes zumindest nötig, zu begründen, warum diese Werte dennoch Grundlage für die Berechnung der Regelbedarfe sein können. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht keine verfassungsrechtlichen Bedenken hat, ist bei Berechnungen, die auf sehr niedrigen Fallzahlen basieren, Vorsicht geboten. Diese Bedenken bestehen vor allem da, wo für ganze Abteilungen oder große Ausgabepositionen keine Werte veröffentlicht werden können. Unplausibel erscheint insbesondere das Ergebnis der Sonderauswertung zu Mobilitätsausgaben von Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren, das auf der Basis von 12 (!) Haushalten beruht und in der Summe mit den anderen Aufwendungen für Mobilität zu Regelbedarfsrelevanten Ausgaben von 13,28 Euro führt.

Grundsätzlich ist gerade in Bezug auf die 14- bis 17-Jährigen die Datenlage so schlecht, dass der gesamte Regelbedarf mindestens mit einem relativen Standardfehler von 10 Prozent behaftet ist.

Lösung

Bei Ausgabepositionen, die aus Qualitätsgründen nicht ausgewiesen werden können, ist eine Kontrollrechnung erforderlich, um zu überprüfen, ob dennoch die Übernahme der Werte in die Regelbedarfsberechnung vertretbar ist. In künftigen Erhebungen der EVS ist der Stichprobenumfang so zu erhöhen, dass in allen Ausgabenkategorien valide Werte zur Verfügung stehen.

3. Flexibilitätsreserve

Bei der Bemessung des Regelbedarfs werden nur Ausgaben für solche Gütergruppen berücksichtigt, die der Gesetzgeber als dem soziokulturellen Existenzminimum zugehörig empfindet und die nicht schon anderweitig gedeckt werden. Neben den laufenden Ausgaben müssen die Leistungsberechtigten auch unregelmäßig auftretende Bedarfe einkalkulieren. Zwar können die Leistungsempfänger ein Darlehen beantragen und so einen unabsehbaren Bedarf unmittelbar decken. In der Folge wird jedoch der Regelbedarf automatisch um 10 Prozent gemindert, bis die Darlehenssumme zurückgezahlt ist.

Bewertung

Beim durch das Statistikmodell ermittelten Regelbedarf handelt es sich um eine Pauschale, die anhand der Durchschnittsausgaben der Referenzgruppe für

¹³ BVerfG, Beschluss vom 23.07.14, Rn. 99.

¹⁴ Die Gruppengröße betrug bei Paaren mit einem Kind unter sechs Jahren 237 Haushalte, bei Paaren mit einem Kind im Alter von sechs bis 13 Jahren 184 Haushalte und bei Paaren mit einem Kind im Alter von 14 bis 17 Jahren 115 Haushalte; Becker, „Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung“, Soziale Sicherheit Extra, September 2011, S. 33, 34.

¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 23.07.14, Rn. 101.

¹⁶ Statistisches Bundesamt, Fachserie 15 Heft 4, Wirtschaftsrechnungen, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte.

bestimmte Güter bemessen wird. Die ermittelten Durchschnittsausgaben decken in einem Teil der Empfängerhaushalte nicht das, was ausgegeben werden muss, wenn ein Bedarf an einem bestimmten Gut entsteht (Beispiel: Reparaturen im Haushalt). Diese Abweichungen des in den Regelbedarf übernommenen Durchschnittswerts vom Bedarf des Einzelnen sind im Statistikmodell folgerichtig. Sie sind aber nur dann tragbar, wenn dem Leistungsberechtigten Flexibilitätsreserven bzw. Ansparmöglichkeiten bleiben und dieser somit notwendigenfalls seinen Konsum in anderen Ausgabenkategorien einschränken kann. Diese Ansicht vertritt auch das BVerfG in seinem Urteil vom 09.02.2010 (1 BvL 1/09, Rn. 172): „Dem Statistikmodell liegt bei der Bildung des regelleistungsrelevanten Verbrauchs die Überlegung zugrunde, dass der individuelle Bedarf eines Hilfebedürftigen in einigen Ausgabepositionen vom durchschnittlichen Verbrauch abweichen kann, der Gesamtbetrag der Regelleistung es aber ermöglicht, einen überdurchschnittlichen Bedarf in einer Position durch einen unterdurchschnittlichen Bedarf in einer anderen auszugleichen. Der Gesetzgeber muss deshalb die regelleistungsrelevanten Ausgabepositionen und -beträge so bestimmen, dass ein interner Ausgleich möglich bleibt.“ Auch in seinem Beschluss vom 23.07.2014 beanstandet das BVerfG die Herausnahme einzelner Positionen der EVS aus der Berechnung des Regelbedarfs nicht.¹⁷ Es sieht jedoch in Orientierung an den auf der Grundlage einer Stichprobe berechneten Verbrauchsausgaben eines Teils der Bevölkerung die Gefahr, dass mit der Gesamtsumme des Regelbedarfs die Kosten für einzelne bedarfssensitive Güter nicht durchgängig gedeckt sind. Diese Problematik verschärfe sich, wenn aufgrund politischer Wertungen nachträglich einzelnen Bedarfpositionen herausgenommen werden.¹⁸ Der Umfang dieser Streichungen reicht nach Auffassung des höchsten Gerichts bereits an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist.¹⁹ So weist das BVerfG an verschiedenen Stellen auf die Gefahr einer Unterdeckung des Existenzminimums hin:

- Haushaltsstrom: Angesichts der außergewöhnlichen Preissteigerungen für Haushaltsstrom sei der Gesetzgeber verpflichtet, nicht nur den Fortschreibungsindex, sondern auch die grundlegenden Vorgaben für die Ermittlung des Bedarfs zu überprüfen und ggf. anzupassen.²⁰
- Mobilität: Die Entscheidung, ein Kfz nicht als existenznotwendig anzuerkennen, ist verfassungsrechtlich vertretbar. Dadurch erhöhen sich jedoch die Aufwendungen der Hilfebedürftigen

für den ÖPNV. Gerade in Regionen ohne entsprechende Infrastruktur sei Mobilität nicht nur für die Teilhabemöglichkeiten bedeutsam, sondern auch erforderlich, um die Bedarfe des täglichen Lebens zu decken. Deshalb müsse der Gesetzgeber mit Blick auf die Lebenshaltungskosten künftig sicherstellen, dass der existenznotwendige Mobilitätsbedarf tatsächlich gedeckt werden könne.²¹

- Weiße Ware: Bei existenznotwendigen, langlebigen Konsumgütern ergibt sich eine sehr hohe Differenz zwischen statistischem Durchschnittswert und Anschaffungspreis.²²
- Sehhilfen: Eine Unterdeckung kann entstehen, wenn Gesundheitsleistungen wie Sehhilfen weder im Rahmen des Regelbedarfs gedeckt werden können, noch anderweitig gesichert sind.²³

Das BVerfC kritisiert nicht die Regelung, dass Bedürftige die Mittel zur Bedarfsdeckung eigenverantwortlich ausgleichen und ansparen müssen. Dieses Modell setze jedoch voraus, dass die Bemessung der Regelbedarfe hinreichend Spielraum für einen Ausgleich lasse.²⁴

In der Begründung des Referentenentwurfs wird auf den Prüfauftrag des Bundesverfassungsgerichts eingegangen. Es wird in der Folge argumentiert, dass „keine Notwendigkeit ergänzender Regelungen zur Vermeidung von Bedarfsunterdeckungen im Einzelfall gesehen“²⁵ werden. Zum einen müsse der Bedarf in einer Notlage zwar gedeckt werden, aber nicht zwingend durch die Anschaffung „hierfür notwendiger Ge- und Verbrauchsgüter zum marktüblichen Anschaffungspreis“.²⁶ Zum anderen könnten die Güter entweder durch geschütztes Einkommen oder Vermögen finanziert werden oder durch ein Darlehen. Die Darlehen seien so ausgestaltet, dass ausreichend Spielraum bleibe, individuellen Überforderungssituationen bei der Rückzahlung gerecht zu werden: „So können Darlehen im Rechtskreis des SGB II erlassen werden, sofern deren vollständige Tilgung während des Leistungsbezugs etwa aufgrund der Tilgungsrate oder aufgrund der Tilgungsdauer unbillig wäre. Hierbei sind finanzielle Überforderungssituationen ebenso zu berücksichtigen wie bei der Tilgung von Regelsatzdarlehen nach dem SGB XII: Diese sehen die Ausübung von Ermessen bei der Höhe der Tilgungsrate vor.“²⁷

Der Deutsche Caritasverband ist der Meinung, dass die Bemessung des Regelbedarfs keine ausreichende Flexibilität zum Ausgleich zwischen einzelnen Ausgabepositionen bietet. Der Gesetzgeber schränkt die

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 109.

¹⁸ BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 115 und 113.

¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 121.

²⁰ BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 111.

²¹ BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 114.

²² BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 120; siehe dazu auch Punkt III.

²³ BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 120.

²⁴ BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 116, 117 und 119.

²⁵ Referentenentwurf RBEG vom 29.08.2016, S. 22f.

²⁶ Referentenentwurf RBEG vom 29.08.2016, S. 22

²⁷ Referentenentwurf RBEG vom 29.08.2016, S. 23.

Flexibilität durch eine Auswahl der Regelbedarfsrelevanten Ausgabepositionen ein, wie zum Beispiel dadurch, dass Ausgaben für Alkohol und Tabak nicht in den Regelbedarf einfließen. Eine weitere Einschränkung der Flexibilität erfolgt durch die engere Wahl der Referenzgruppe (s.o.).

Die Argumentation im Referentenentwurf, die notwendigen Ausgaben könnten über geschütztes Einkommen und Vermögen oder durch Darlehen finanziert werden, überzeugt nicht. Zum einen werden Haushalte, die über einen längeren Zeitraum Grundsicherung beziehen, kein oder sehr wenig geschütztes Einkommen oder Vermögen haben. Zum anderen schränkt die Rückzahlung von Darlehen die Flexibilität im Regelbedarf weiter ein. Zur Rückzahlung eines Darlehens für unabewiesbare Bedarfe (z. B. für notwendige Anschaffungen) müssen Leistungsbezieher monatlich 10 Prozent des Regelbedarfs an das Jobcenter zahlen (§§ 24 Abs. 1, 42a SGB II). Zwar ist nach Auffassung des BVerfG diese vorübergehende monatliche Kürzung in Anbetracht der Ansparkkonzeption grundsätzlich nicht zu beanstanden (1 BvL 1/09, Rn. 150). Die Darlehensrückzahlung erfordert jedoch notwendige Flexibilitätsräume.²⁸ Und diese sind in den geltenden Regelbedarfen nicht gegeben. Die Ausführungen des Referentenentwurfs zu den Möglichkeiten, Darlehen zu erlassen, überraschen in diesem Zusammenhang. Darlehen im SGB II können derzeit nur erlassen werden, wenn der Leistungsbezug beendet ist. Der Deutsche Caritasverband würde eine Lockerung im Sinne der Begründung des Referentenentwurfs begrüßen. Durch eine größere Flexibilität der Darlehensregelungen könnte im Einzelfall eine unzumutbare Belastung eher vermieden werden. So sollte eine individuelle Ermessensentscheidung über die Höhe der Rückzahlungsraten und im Ausnahmefall auch ein Erlass möglich sein.

Lösung

Der Deutsche Caritasverband schlägt die Einführung einer Flexibilitätsreserve vor, die unabhängig von konkreten Ausgabekategorien der EVS gewährt wird. Die Flexibilitätsreserve ist nicht nur für eine Ware/Warenguppe gedacht, sondern soll außerplanmäßige Anschaffungen bzw. das Wirtschaften mit dem knappen Budget generell erleichtern. Dies sollte in einer Größenordnung von fünf Prozent des Regelbedarfs der jeweiligen Regelbedarfstufe geschehen. Dazu wird der Regelbedarf nach den geltenden gesetzlichen Regelungen (RBEG) auf der Grundlage der EVS berechnet. Im Anschluss daran werden fünf Prozent des so ermittelten Betrags als Flexibilitätsreserve hinzugerechnet. Dies geschieht bei jeder Regelbedarfstufe entsprechend. Dieser Anspartbetrag ist nicht mit konkreten Regelbedarfsrelevanten Gütern hinterlegt, sondern leitet sich aus dem zuvor berechneten Regelbedarf ab und ist daher kein willkürlich geprägter Betrag. Somit genügt er den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Berechnungsgrundlage und die Methode. Da es sich um einen Zu- und nicht einen Abschlag zum Regelbedarf

handelt, ist der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum ohnehin vergleichsweise weit.

Die Pauschalierung des Regelbedarfs und die damit einhergehende Idee, dass der Einzelne individuell haushalten muss, erfordert auf der anderen Seite auch eine flexible Handhabung bei der Vergabe von Darlehen nach §§ 24, 42a SGB II. Die geltende Regelung kann dies mangels Entscheidungsspielraum nicht leisten. Hierzu ist eine Lockerung sowohl bei der Höhe der Rückzahlungen als auch für einen im Einzelfall möglichen Erlass notwendig. § 42a SGB soll wie folgt ergänzt werden:

§ 42a Darlehen

(1) *unverändert*

(2) *Solange* Darlehensnehmer Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts beziehen, ~~werden~~ **können** Rückzahlungsansprüche aus Darlehen ab dem Monat, der auf die Auszahlung folgt, durch monatliche Aufrechnung in Höhe von **bis zu** 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs getilgt **werden**. § 43 Absatz 3 gilt entsprechend. Die Aufrechnung ist gegenüber den Darlehensnehmern schriftlich durch Verwaltungsakt zu erklären. Satz 1 gilt nicht, soweit Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes als Darlehen erbracht werden.

(3) – (6) *unverändert*

Unter *der* Bedingung, dass die Regelbedarfe eine ausreichende Flexibilität bieten und die Modalitäten der Darlehensrückzahlung gelockert werden, kann auf einmalige Leistungen für weiße Ware und Sehhilfen verzichtet werden.

4. Weiße Ware als einmalige Leistung

Die Problematik, dass der individuelle Bedarf mehr oder weniger stark abweichen kann von dem Bedarf, der aus den Durchschnittsausgaben einer Referenzgruppe abgeleitet wird, wurde unter Punkt II. (Flexibilitätsreserve) beschrieben. Dieses Phänomen zeigt sich besonders deutlich bei hochpreisigen Waren, die nur sehr selten eingekauft werden. Unter den Regelbedarfsrelevanten Gütern sind das in erster Linie Kühlschränke, Waschmaschinen und Herde (sogenannte Weiße Ware). In der EVS 2013 hatten lediglich zwischen 25 und 99 Haushalte Ausgaben für diese Geräte. Dementsprechend gering ist der Durchschnittswert, der bei rund drei Euro lag (EVS 2013). Das Bundesverfassungsgericht führt in seinem Beschluss vom 23.07.2014 dazu aus: „Nach der vorliegenden Berechnungsweise des Regelbedarfs ergibt sich beispielsweise die Gefahr einer Unterdeckung hinsichtlich der akut existenznotwendigen, aber langlebigen Konsumgüter, die in zeitlichen Abständen von mehreren Jahren angeschafft werden, eine sehr hohe Differenz zwischen statistischem Durchschnittswert und Anschaffungspreis. So wurde für die Anschaffung von Kühlschrank, Gefrierschrank und -truhe, Waschmaschine, Wäschetrockner, Geschirrspül- und Bügelmaschine (Abteilung 05; BT-

²⁸ BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 116, 117.

Drs. 17/3404, S. 56, 140) lediglich ein Wert von unter 3 Euro berücksichtigt.“²⁹

Bewertung

Die tatsächlichen Anschaffungskosten für Kühl- schränke, Waschmaschinen und Herde lassen sich über ein Statistikmodell nicht zufriedenstellend ermitteln. Ein Ansparen für die Reparatur oder den Kauf eines Ersatzgerätes ist angesichts der großen Differenz des eingerechneten Betrags zu den tatsächlichen Anschaffungskosten nicht realitätsgerecht. Auch die Möglichkeit eines Darlehens über § 24 SGB II ist unter den aktuellen Bedingungen nicht zielführend, denn in der Folge wird der Regelbedarf über Monate hinweg um 10 Prozent gemindert. Treten mehrere unabweisbare Bedarfe zeitnah auf, besteht die Gefahr, dass über einen sehr langen Zeitraum hinweg nur der geminderte Regelbedarf zur Verfügung steht. Die Argumentation im Gesetzentwurf, die notwendigen Ausgaben könnten über geschütztes Einkommen oder Vermögen und über Darlehen finanziert werden, überzeugt aus diesen und den im Kapitel Flexibilitätsreserve dieser Stellungnahme genannten Gründen nicht.

Lösung

Der Betrag für die entsprechenden Güter in der Abteilung 05 „Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände“ soll aus dem Regelbedarf herausgenommen und die Ersatzanschaffung und Reparatur von Kühlschränken, Waschmaschinen und Herden im Bedarfsfall als einmalige Leistungen gewährt werden. Bei sehr kurzem Leistungsbezug z.B. unterhalb von sechs Monaten ist eine Eigenbeteiligung denkbar. Dazu kann die Regelung aus § 24 Abs. 3 Satz 4 SGB II herangezogen werden. Für Leistungsbezieher, die insgesamt schon länger als sechs Monate im Leistungsbezug stehen, sollte diese Regelung nicht angewendet werden. Die Regelung steht im Ermessen, damit die Jobcenter eine einzelfallgerechte Entscheidung treffen können. Die Kostenbeteiligung geschieht, indem das Einkommen berücksichtigt wird, das der Leistungsberechtigte innerhalb eines Zeitraums von bis zu sechs Monaten nach Ablauf des Monats erwirbt, in dem er aus dem Leistungsbezugs ausgeschieden ist.

Einmalige Leistungen für Kühlschrank, Waschmaschine und Herd sollen auch Haushalte bekommen können, die zwar nicht im Leistungsbezug nach dem SGB II stehen, die aber den Bedarf nicht aus eigenen Mitteln decken können ohne hilfebedürftig zu werden („Schwellenhaushalte“). Diese Haushalte bekommen auch heute schon die Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II (Erstausstattungen und orthopädische Schuhe etc.), so dass hier an die bestehende Praxis angeknüpft werden kann.

§ 24 SGB soll wie folgt ergänzt werden:

§ 24 Abweichende Erbringung von Leistungen

(1) und (2) (unverändert)

(3) Nicht vom Regelbedarf nach § 20 umfasst sind Bedarfe für

1. Erstausstattungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten,
2. Erstausstattungen für Bekleidung und Erstausstattungen bei Schwangerschaft und Geburt sowie
3. Anschaffung und Reparaturen von orthopädischen Schuhen, Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen sowie die Miete von therapeutischen Geräten,
4. Ersatzanschaffung und Reparatur von Kühl- schrank, Waschmaschine und Herd.

Leistungen für diese Bedarfe werden gesondert erbracht. Leistungen nach Satz 2 werden auch erbracht, wenn Leistungsberechtigte keine Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts einschließlich der angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung benötigen, den Bedarf nach Satz 1 jedoch aus eigenen Kräften und Mitteln nicht voll decken können. In diesem Fall kann das Einkommen berücksichtigt werden, das Leistungsberechtigte innerhalb eines Zeitraumes von bis zu sechs Monaten nach Ablauf des Monats erwerben, in dem über die Leistung entschieden wird. *Dies gilt bei Leistungen nach Satz 1 Nr. 4 auch für Personen, die innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten nach Bewilligung aus dem Leistungsbezug ausscheiden.* Die Leistungen für Bedarfe nach Satz 1 Nummer 1, ~~und~~ 2 und 4 können als Sachleistung oder Geldleistung, auch in Form von Pauschalbeträgen, erbracht werden. Bei der Bemessung der Pauschalbeträge sind geeignete Angaben über die erforderlichen Aufwendungen und nachvollziehbare Erfahrungswerte zu berücksichtigen.

5. (4) und (5) (unverändert)

5. Kostenübernahme für notwendige Sehhilfe

Für ALG II- und Sozialhilfe-Empfänger/innen kann sich das Problem der Aufbringung von Kosten für eine Brille oder Kontaktlinsen stellen. Zu Lasten der gesetzlichen Krankenkasse (GKV) besteht ein Anspruch auf Sehhilfen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres. Geht die Brille z. B. kaputt oder verloren, besteht ein erneuter Versorgungsanspruch ab Vollen dung des 14. Lebensjahres nur bei einer Änderung der Sehfähigkeit um mindestens 0,5 Dioptrien. Wenn keine Augenverletzung oder Augenerkrankung vorliegt, werden Kosten für Brillengläser für Versicherte, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, von der GKV nur bei einer schweren Sehbeeinträchtigung übernommen. Diese liegt vor, wenn bei bestmöglicher Korrektur, trotz Verwendung von Sehhilfen, die Sehschärfe auf beiden Augen nur noch maximal 30 Prozent beträgt. Eine schwere Sehbeeinträchtigung auf nur einem Auge führt damit nicht zur Kostenübernahme durch die GKV. Die Kosten für das Brillengestell werden von der GKV in keinem Fall übernommen. Eine Härtefallregelung wie beim Zahnersatz existiert nicht. Bei einer notwendigen

²⁹ BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014, Rn. 120.

Zahnprothese bekommen Versicherte einen Festzuschuss von der Krankenkasse. Dieser kann sich erhöhen, wenn die Versicherten ansonsten unzumutbar belastet würden. Für Empfänger von SGB II- oder XII-Leistungen greift diese Härtefallregelungen bereits kraft Gesetz (§ 55 Abs. 2 SGB V).

Die Kosten der Brille erstattet das Jobcenter/Sozialamt grundsätzlich nicht als Zuschuss. Das bedeutet, dass die Brille in der Regel aus dem Regelbedarf zu zahlen ist. Im Regelbedarf der Regelbedarfsstufe 1 war in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013 ein Anteil für therapeutische Geräte und Mittel in Höhe von monatlich 2,70 Euro enthalten. Die Anschaffungskosten einer Brille oder anderen Sehhilfe sind deutlich höher. Wenn es nicht möglich ist, den Betrag aus Ersparnissen zu zahlen, ist die Beantragung eines Darlehens erforderlich. Das führt aber in der Praxis dazu, dass die Rückzahlungsforderung mit dem laufenden Regelbedarf verrechnet wird, wobei die Höhe der Tilgungsrate 10 Prozent des Regelbedarfs entspricht. Faktisch bedeutet dies eine Kürzung von ca. 41 Euro bei der Regelbedarfsstufe 1.

Das LSG Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 2013 anerkannt, dass in einer besonderen Fallkonstellation die Kosten für eine Brille nach der Härtefallregelung des § 21 Abs. 6 SGB II als Zuschuss übernommen werden können.³⁰ Dies soll dann gelten, wenn der Betroffene, z.B. bei einer Augenerkrankung nachweisen kann, dass nicht auszuschließen ist, dass auch in Zukunft immer wieder eine neue Brille angeschafft werden muss (LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12.06.2013, L 7 AS 138/13 B). Diese Rechtsprechung hat die Bundesagentur für Arbeit bislang jedoch nicht in ihre fachlichen Hinweise aufgenommen. Vereinzelt wird von erstinstanzlichen Gerichten eine Gleitsichtbrille als Förderung aus dem Vermittlungsbudget nach § 44 SGB III zugesprochen,³¹ in einem Ausnahmefall wurde eine Brille auch nach § 73 SGB XII gewährt.

Bewertung

Da aufgrund der engen Voraussetzungen die GKV in den seltensten Fällen für die Kosten der Sehhilfe aufkommen muss und eine Härtefallregelung wie beim Zahnersatz bisher im Gesetzfehlt, müssen ALG II-/Sozialhilfe-Empfänger/innen in der Regel ein Darlehen aufnehmen. Das führt dazu, dass ihnen über mehrere Monate nur ein gekürzter Regelbedarf zur Besteitung des Lebensunterhalts zur Verfügung steht. Ihnen steht dann monatlich weniger zur Verfügung als anderen Leistungsbeziehern ohne Sehbehinderung. Dies kann auch dazu führen, dass mit der Anschaffung einer neuen Brille abgewartet bzw. ganz darauf verzichtet wird.

Auch das BVerfG hat erkannt, dass es zu einer Unterdeckung kommen kann, „wenn Gesundheitsleistungen wie Sehhilfen weder im Rahmen des Regelbedarfs gedeckt werden können noch anderweitig gesichert sind“.³² Nach Ansicht des BVerfG muss der

Gesetzgeber zukünftig darauf achten, dass der existenznotwendige Bedarf insgesamt gedeckt ist. Dies setzt voraus, dass die Bemessung der Regelbedarfe hinreichend Spielraum für einen internen Ausgleich lässt oder dass für eine anderweitige Bedarfsdeckung gesorgt ist. Die Argumentation der Bundesregierung, dass dieser Spielraum vorhanden sei, wird vom Deutschen Caritasverband aus den im Kapitel Flexibilitätsreserve dieser Stellungnahme genannten Gründen abgelehnt.

Lösung

Da sich die Kosten für Sehhilfen nicht zufriedenstellend im Regelbedarf abbilden lassen und auch die Härtefallregelung des § 21 Abs. 6 SGB II nur in sehr seltenen Fällen eine Lösung bietet, schlägt die Caritas vor, dass die Kosten für notwendige Sehhilfen als einmalige Leistung vom Jobcenter übernommen werden.

§ 24 Abs. 3 SGB II ist wie folgt zu ergänzen:

§ 24 Abweichende Erbringung von Leistungen

(1) und (2) (unverändert)

(3) Nicht vom Regelbedarf nach § 20 umfasst sind Bedarfe für

1. Erstausstattungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten,
2. Erstausstattungen für Bekleidung und Erstausstattungen bei Schwangerschaft und Geburt sowie
3. Anschaffung und Reparaturen von orthopädischen Schuhen, Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen sowie die Miete von therapeutischen Geräten,
4. Ersatzanschaffung und Reparatur von Kühl- und Gefrierschrank, Waschmaschine und Herd.
5. Anschaffungen und Reparaturen von Sehhilfen. Diese umfassen auch das Brillengestell.“

(...)

Alternativ ist auch eine Härtefall-Regelung für Sehhilfen im SGB V denkbar, die analog zur Regelung für Zahnersatz (§ 55 Abs. 2 SGB V) auszugestalten wäre.

6. Strom im Regelbedarf

Die Stromkosten, die Grundsicherungsempfänger durchschnittlich haben, lassen sich aus dem für Strom vorgesehenen Anteil im Regelbedarf nicht finanzieren. Das hat eine Auswertung des Projekts Stromspar-Check Plus (SSC) durch Caritas und ZEW

³⁰ So auch schon das SG Detmold, Urteil vom 11.01.2011 - S 21 AS 926/10.

³¹ Sozialgericht Frankfurt am Main, Urteil vom 22.03.2016 – S 19 AS 1417/13; a. A. LSG NRW, L 2 AS 407/14

³² BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014 – 1 BvL 10/12, u.a. Rn. 120.

ergeben.³³ Darüber hinaus ist die aktuelle wohnraumbezogene Aufteilung des Stromverbrauchs nicht sachgerecht. Die vom BMAS in Auftrag gegebene Studie der Ruhr Universität Bochum bestätigt diese Ergebnisse.³⁴

Bewertung

Der Anteil für Strom im Regelbedarf ist nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes zu niedrig bemessen. Er muss auf andere Weise ermittelt werden. Auch der Schlüssel, nach dem die Strombedarfe auf die Haushaltsglieder verteilt werden und der für die Bemessung der Kinderregelbedarfe maßgeblich ist, ist überholt. Die Caritas hat anhand der Daten aus dem Projekt Stromspar-Check Plus zusammen mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) den Stromkonsum von Haushalten in der Grundsicherung untersucht. Im Rahmen einer empirischen Analyse werden die Daten zum tatsächlichen Verbrauch und den Kosten dem Stromanteil in den Regelbedarfen gegenübergestellt. Die Studie hat gezeigt, dass die tatsächlich anfallenden Stromkosten für die verschiedenen untersuchten Haushaltstypen, die ihr Warmwasser nicht mit Strom aufbereiten, durchgehend im Mittel über den Regelbedarfsanteilen liegen.

Bei den Stromkosten ohne Warmwasserbereitung betrug die Differenz zwischen dem Regelbedarf und dem Mittelwert der Stromkosten in den Daten des Stromspar-Check Plus für die verschiedenen Haushaltstypen und je nach Berechnungsmethode zwischen monatlich knapp 5 Euro und bis zu monatlich 11 Euro.

Auch bezogen auf die neuen Regelbedarfsstufen ergibt sich eine Unterdeckung für die Regelbedarfsstufen 1 (Alleinstehende) und 6 (Kinder der Altersgruppe 0-5), wobei die Unterdeckung mit etwa 10 Euro im Monat bei den Alleinstehenden am deutlichsten ausfällt.

Wird Warmwasser mit Strom dezentral bereitet, führt das zu deutlich höheren Stromkosten. Die Differenz zwischen den Mehrbedarfen für Warmwasser und den im Durchschnitt zusätzlich anfallenden Kosten lag in der Studie in den verschiedenen Haushaltstypen zwischen monatlich 9 Euro und 17 Euro. Die Caritas bedauert, dass es im Gesetzentwurf versäumt wurde, die Mehrbedarfe für elektrische Warmwasserbereitung zu erhöhen.

Lösung

Die Caritas fordert eine Erhöhung der Regelbedarfe für die Stufen 1 und 6, damit die tatsächlichen durchschnittlichen Stromkosten von Haushalten in der Grundsicherung gedeckt werden können. Um die tatsächlichen durchschnittlichen Stromkosten für

Warmwasser zu decken, müssten die Mehrbedarfe erhöht werden.

7. Abgrenzung der Regelbedarfsstufen 1, 2 und 3

Regelbedarfsstufe 1 gilt künftig für alle Erwachsenen, die in einer Wohnung wohnen. Ausgenommen sind nur die Fälle der Regelbedarfsstufe 2, also Paare (Ehepaare und eheähnliche Gemeinschaften, gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften und lebensgemeinschaftsähnliche gleichgeschlechtliche Partnerschaften). Im SGB II wird bzgl. der 18 – 25jährigen Kinder im Haushalt der Eltern weiterhin von einer häuslichen Ersparnis durch gemeinsames Wirtschaften ausgegangen. Bis zu ihrem 25. Geburtstag bekommen sie wie bisher die Regelbedarfsstufe 3, danach die Regelbedarfsstufe 1.

Regelbedarfsstufe 2 gilt weiterhin für alle Paarkonstellationen und ab 2020 auch für Menschen, die in Einrichtungen der Behindertenhilfe leben (Wohnform gemäß § 42b Abs. 2 Nr. 2 SGB XII in der Fassung durch BTHG).

Regelbedarfsstufe 3 beträgt 80 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 und soll im Anwendungsbereich des SGB XII nur noch für erwachsene Bewohner stationärer Einrichtungen gelten. Hauptanwendungsfall ist damit die fiktive Bezifferung des Lebensunterhaltes in Einrichtungen gemäß § 27b Abs. 1 i.V.m. §§ 42 Nr. 1, 27a Abs. 3 und 4 SGB XII. Dies betrifft in erster Linie Personen, die in Pflegeheimen oder anderen stationären Einrichtungen leben und die lediglich den Barbetrag und Bekleidungshilfe nach § 27b Abs. 2 SGB XII erhalten. Diese Bezifferung wirkt sich unmittelbar auf die erweiterte Einstandspflicht für Partner von Personen, die in einem Pflegeheim oder einer anderen stationären Einrichtung leben, aus (§ 92a SGB XII). Wenn die Sozialhilfe in der stationären Einrichtung auch den fiktiven Lebensunterhalt umfasst, muss das Einkommen beider Partner in solchem Umfang eingesetzt werden, dass dem außerhalb der Einrichtung lebenden Partner nur sein grundsicherungsrechtlicher Bedarf zzgl. 20% des Regelsatzes verbleibt. Daneben beschränkt sich der Anwendungsbereich dieser Regelung auf Einrichtungen, innerhalb derer die Lebenshaltungskosten nicht vom Entgelt für die Einrichtung (z. B. Pflegesatz) umfasst sind. Weil ab 2020 für Bewohner von Einrichtungen der Behindertenhilfe Sonderregelungen gelten werden, sind hier wohl nur andere Einrichtungen gemeint. In Betracht kommen zum Beispiel Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe (§§ 67 ff. SGB XII). In der Begründung wird argumentiert, dass in diesen Fällen weite Teile des Lebensunterhalts durch die Einrichtung erbracht würden, beziehungsweise einzelne der Verbrauchsausgaben nicht anfallen. Dies wird jedoch nicht erläutert, auch Beispiele werden nicht genannt. Die Regelbedarfsstufen 2 und 3 werden derzeit nicht direkt aus der EVS ermittelt,

³³ „Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung: Eine empirische Analyse für Deutschland“, Aigeltinger, G. u.a., 2015, ZEW Discussion paper, No. 15-075. Die Studie bezieht sich auf Daten aus dem Jahr 2014 und ist abrufbar unter: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp15075.pdf>

³⁴ „Überprüfung der bestehenden und Entwicklung neuer Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008“, Juni 2013, Ruhr Universität Bochum, (im Folgenden zitiert als RUB), S. 328.

sondern auf der Basis eines Gutachtens vom Deutschen Verein von 1989 von der Regelbedarfsstufe 1 abgeleitet.³⁵ Zusätzlich hat das BMAS eine Strukturanalyse beim Statistischen Bundesamt in Auftrag gegeben, um den Vorteil gemeinsamen Wirtschaftens zu überprüfen. Die Neuregelung in § 8 RBEG hält daran fest, normiert jedoch ein neues Merkmal für die Abgrenzung der Regelbedarfsstufen für Erwachsene. Im Gegensatz zu den bisher geltenden Definitionen knüpft die Neufassung der Regelbedarfsstufen 1, 2 und 3 nicht mehr an die alleinige oder gemeinschaftliche Haushaltsführung an, sondern daran, ob Erwachsene allein oder in einer Mehrpersonenkonstellation in einer Wohnung leben und – im Falle der Mehrpersonenkonstellation – ob sie als Paar zusammenleben. Zum einen werden dadurch bisherige Schwierigkeiten bei der Interpretation des Merkmals der Haushaltsführung beendet. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollte es allein auf die tatsächliche und nachweisbare finanzielle Beteiligung an der Haushaltsführung ankommen. Das BSG hat jedoch auf die Verrichtung haushaltsbezogener Tätigkeiten abgestellt und vom Merkmal der Zahlungsverpflichtung ausdrücklich Abstand genommen (Urteil vom 23.7.2014, B 8 SO 14/13 R, juris, Rn. 16 ff. und Urteil vom 17.12.2015, B 8 SO 10/14 R). Aufgrund dieser Rechtsprechung wird voll erwerbsgeminderten Erwachsenen, die mit weiteren Personen in einem Haushalt leben, statt der gesetzlich vorgesehenen Regelbedarfsstufe 3 bereits heute die Regelbedarfsstufe 1 zuerkannt. Der Gesetzentwurf greift diese Entwicklung auf und verzichtet auf das Kriterium der Haushaltsführung.

Bewertung

Die geplante Abgrenzung der Regelbedarfsstufen für Erwachsene bringt eine Verbesserung für volljährige erwerbsgeminderte Menschen, die mit anderen Erwachsenen in einem Haushalt leben (in der Regel im elterlichen Haushalt). Sie bekommen künftig die Regelbedarfsstufe 1. Damit wird die bereits praktizierte Regelung nun gesetzlich festgeschrieben und die Rechtsprechung des BSG umgesetzt.

Die neue Zuordnung dieser Gruppe von Erwachsenen zur Regelbedarfsstufe 1 lässt die Frage aufkommen, wie die Zuordnung von Paaren zur Regelbedarfsstufe 2 gerechtfertigt werden kann. Mehrpersonenhaushalten mit Erwachsenen (z. B. Wohngemeinschaften) wird ein im Vergleich zu Paarhaushalten höherer Regelbedarf zuerkannt (200 statt 180 Prozent der Stufe 1). Dieser Minderbedarf von Paaren hat in der Systematik einer bedarfsorientierten Hilfeleistung durchaus seine Berechtigung und begegnet auch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken: „Darüber hinaus darf der Gesetzgeber, ohne damit die Ehe zu diskriminieren, die Konsequenz aus der Erfahrung des täglichen Lebens ziehen, dass in einer Haushaltsgemeinschaft umfassend aus einem Topf gewirtschaftet wird mit der Folge, dass zusammenlebende Ehegatten einen finanziellen Mindestbedarf haben, der unter dem Doppelten des Bedarfs eines Alleinwirtschaftenden liegt (BVerfG, Urteil vom

17.11.1992 (1 BvL 8/87), Rn 79; vgl. auch BVerfG 75, 382 (394)). Auch das BSG sieht keine verfassungsrechtlich zu beanstandende Schlechterstellung von Partnerschaften: „Die besondere Stellung von Partnerschaften beruht indes nicht allein auf der Annahme der gemeinsamen Haushaltsführung, sondern auf der typisierenden Annahme eines Einstandswillens in dieser Partnerschaft, der darauf schließen lässt, dass nicht nur aus einem Topf gewirtschaftet wird, sondern das Ausgabeverhalten auch erkennen lässt, dass der Partner zunächst den gemeinsamen Lebensunterhalt sicherstellt, bevor die Mittel für eigene Bedürfnisse eingesetzt werden“ (BVerfG, 23.07.2014, B 8 SO 14/13 R, Rd. 27). Faktisch wird dadurch aber ein Anreiz gesetzt, dass Personen sich nicht zu einer Partnerschaft bekennen, denn sie würden ihren Einstandswillen mit einem um 20 Prozent niedrigeren Regelbedarf „bezahlen“.

In der Praxis hat diese Regelung negative Auswirkungen in zweierlei Hinsicht. Zum einen verursacht die Feststellung, ob es sich um einen Paarhaushalt handelt, einen nicht unerheblichen bürokratischen Aufwand. Darüber hinaus zeigt die umfangreiche Erfahrung mit dem SGB II, dass die Frage, ob eine geschlechtliche Beziehung besteht, entgegen der Grundsatzentscheidung des BVerfG vom 17.11.1992 (1 BvL 8/87) in der Praxis als das entscheidende und oft einzige Indiz für das Vorliegen einer Einstandsgemeinschaft interpretiert wird. Gerade das hatte BVerfG verhindern wollen: „Die Annahme, es liege eine eheähnliche Gemeinschaft vor,“ setze „nicht die Feststellung voraus, dass zwischen den Partnern geschlechtliche Beziehungen bestehen. [...] Wenn es Arbeitsämter an dem gebotenen Respekt vor der Intimsphäre der Partner eheähnlicher Gemeinschaften fehlen lassen sollten, obliegt es den Fachgerichten, hiergegen Rechtsschutz zu gewähren.“ (Rn 118)

In der Praxis zeigt sich allerdings, dass die Zuordnung zu den Bedarfsstufen in einem Teil der Haushaltsgemeinschaften die Erhebung von Sachverhalten erfordert, die den sehr persönlichen Lebensverhältnissen, teilweise auch der Intimsphäre zuzurechnen sind. Dass es bislang nicht gelungen ist, dieses Problem zu lösen, ist ein wichtiges Argument gegen Regelungen, die die Höhe eines Leistungsanspruchs an die Qualität einer privaten Beziehung knüpfen. Langfristig wäre deshalb zu überlegen, wie die Zuordnung zu den Regelbedarfsstufen sachgerecht geregelt werden könnte ohne dass diese Folgen entstehen.

Zu überlegen ist, ob die Regelbedarfsstufe 2 für Paare langfristig abgeschafft werden sollte. Sie setzt negative Anreize, da wegen der eingegangenen Einstandspflicht ein niedrigerer Bedarf zuerkannt wird. Es kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein, dass Menschen für das gegenseitige Bekenntnis zueinander – sei es durch die Ehe, Lebenspartnerschaft oder ehe- und partnerschaftsähnlich Verhältnisse – „bestraft“ werden.

In Einrichtungen der Eingliederungshilfe, die ab 2020 „gemeinschaftliche Wohnsettings“ heißen, soll

³⁵ Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen nicht, BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 (1 BvL 1/09 u.a., Rn. 154) und BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014 (1 BvL 10/12 u.a., Rn. 100)

künftig Regelbedarfsstufe 2 gelten. Diese Neuregelung steht im Kontext des geplanten BTHG. Die Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem künftigen SGB IX (BTHG Art. 1) werden nur noch die Fachleistung der Eingliederungshilfe umfassen. Die Kosten der Lebenshaltung werden auch in Einrichtungen künftig im Rahmen der Sozialhilfe, in der Regel also der wirtschaftlichen Grundsicherung nach dem Vier-ten Kapitel des SGB XII, finanziert werden. Künftig müssen die Leistungsbezieher einen bestimmten Anteil des Regelbedarfs an die Einrichtung entrichten. In welcher Höhe Einrichtungsträger die Kosten der Lebenshaltung künftig beziffern werden, ob und mit wem diese Positionen ausgehandelt werden und welchen Einfluss die Sozialhilfeträger künftig darauf nehmen können, ist derzeit offen. Daneben wird es zu indirekten Effekten kommen: Die Träger von Einrichtungen werden gemeinsam mit den Trägern der Eingliederungshilfe aushandeln müssen, welche Kosten künftig der Fachleistung zugeordnet werden. Die Ergebnisse dieser Aushandlungsprozesse werden Rückwirkungen auf die Frage entfalten, in welcher Höhe in Einrichtungen Lebenshaltungskosten entstehen werden. Die Ergebnisse dieser Prozesse sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht prognostizierbar.

Die Argumentation in der Begründung des Entwurfs, nach der die Lebenssituation in Einrichtungen wirtschaftlich ungefähr so zu bewerten sei wie die wirtschaftliche Situation eines Paares, entbehrt einer Grundlage. Eine Setzung des Regelbedarfs ohne plausible Begründung erscheint angesichts der Vorgaben, die sich aus dem Urteil des BVerfG vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09 ergeben, problematisch. Für Bezieher von Grundsicherungsleistungen, die in Einrichtungen leben, gilt dasselbe wie für alle anderen auch: Ihre Bedarfe sind in einem transparenten Verfahren plausibel zu beziffern. Solange das nicht möglich ist, ist eine Regelung erforderlich, die so flexibel ist, dass die Deckung der Bedarfe in Einrichtungen künftig sichergestellt werden wird. Die avisierte Regelung erfüllt nicht die Voraussetzung der Plausibilität.

Die Neuregelung muss sicherstellen, dass Personen in Einrichtungen der Behindertenhilfe auch künftig mindestens den Barbetrag und daneben mindestens den im Regelsatz rechnerisch enthaltenen Anteil für Bekleidung zur freien Verfügung haben.

Die Zuordnung der Regelbedarfsstufen erfolgte bislang unter Bezugnahme auf den Haushalt. Dies soll nun ersetzt werden durch das "Wohnung in einer Wohnung". Gleichzeitig wird in § 42a SGB XII-E erstmals eine Unterscheidung zwischen "Wohnungen" und "sonstigen Unterkünften außerhalb von Einrichtungen" eingeführt. Dabei ist nicht berücksichtigt, dass es Menschen gibt, die nicht in einer Wohnung wohnen, sondern entweder auf der Straße oder in anderen Unterkünften (z.B. Zelt, Wohnwagen oder in einer Notunterkunft/-schlafstelle) leben. Es muss klargestellt werden, dass diese Personen auch künftig den Regelsatz nach Regelsatzstufe 1 erhalten.

Lösung

Die Caritas begrüßt es, dass alle Erwachsenen, die in einem Haushalt mit weiteren Erwachsenen leben,

unabhängig von der vollen Erwerbsminderung die Regelbedarfsstufe 1 bekommen.

Für Menschen in gemeinschaftlichen Wohnsettings der Eingliederungshilfe – bis 2020 Einrichtungen der Behindertenhilfe – innerhalb derer der Lebensunterhalt nach Inkrafttreten des BTHG aus der Grundsicherung finanziert werden muss, ist eine flexible Regelung erforderlich. Die Regelung muss sicherstellen, dass Leistungsberechtigte in gemeinschaftlichen Wohnsettings der Eingliederungshilfe ihren Lebensunterhalt auch tatsächlich aus dem Regelsatz bestreiten können. Sie muss auch sicherstellen, dass mindestens der Barbetrag (heute § 27b Abs. 2 SGB XII) und die Bekleidungspauschale erhalten bleibt.

Eine abweichende Bezifferung des Regelsatzes in sonstigen stationären Einrichtungen ist nicht gerechtfertigt und sollte unterbleiben. Wenn in sonstigen Einrichtungen Bedarfe teilweise durch Leistungen der Einrichtungen gedeckt sind, dann ist ohnehin § 27a Abs. 4 SGB XII anzuwenden. Der Regelsatz ist dann nach dieser Vorschrift zu Lasten der Leistungsberechtiger abweichend zu beziffern. Hauptwendungsfall dieser Vorschrift ist heute die Versorgung mit einem Mittagessen in Werkstätten für Menschen mit Behinderung. Die bestehenden Regelungen sind also ausreichend und bedürfen keiner Ergänzung.

Für Menschen mit Behinderung in gemeinschaftlichen Wohnsettings der Eingliederungshilfe – die es auch unter der Ägide des BTHG geben wird – sollte schon aus Gründen des Gleichheitsgrundsatzes ebenfalls Regelbedarfsstufe 1 gelten. Ergänzend empfiehlt der Deutsche Caritasverband, § 27a SGB XII um einen Abs. 5 zu ergänzen, der zum 01.01.2020 in Kraft tritt und lautet:

(5) Der Bedarf von Berechtigten, die in einer Wohnform nach § 42b Abs. 2 Nr. 2 leben, ist ggf. abweichend so zu beziffern, dass sichergestellt ist, dass der Berechtigte mindestens über den Barbetrag nach § 27b Abs. 2 und den im Regelbedarf für Bekleidung vorgesehenen Betrag frei verfügen kann.

Für Menschen, die nicht in einer Wohnung wohnen, sondern entweder auf der Straße oder in anderen Unterkünften (z.B. Zelt, Wohnwagen oder in einer Notunterkunft/-schlafstelle) leben, muss klargestellt werden, dass sie auch künftig den Regelsatz nach Regelbedarfsstufe 1 erhalten. Der Deutsche Caritasverband empfiehlt § 8 Abs. 1 Nr. 1 RBEG ist wie folgt zu fassen:

1. in der Regelbedarfsstufe 1 auf 409 € für jede erwachsene Person, die in einer Wohnung, einer Wohnform nach § 42b Abs. 2 Nr. 2 oder in einer sonstigen Unterkunft lebt oder die wohnungslos ist und für die nicht Nummer 2 gilt

8. Besonderheiten der Regelbedarfsstufen 4 bis 6 für Kinder und Jugendliche

Die Regelbedarfsstufen 4 bis 6 für Kinder und Jugendliche sind altersabhängig gestaffelt. Sie werden ebenso wie die Regelbedarfsstufe 1 auf Basis des Statistikmodells unter Verwendung der EVS ermittelt. Die unter Teil A., 1. bis 6. aufgeführten Kritikpunkte

gelten insofern auch hier.³⁶ Die Referenzgruppe wird gebildet aus den untersten 20 Prozent der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Paarhaushalte, in denen ein Kind bzw. Jugendlicher lebt. Die Ausgaben dieser Haushalte werden mithilfe verschiedener Verteilungsschlüssel den einzelnen Haushaltsteilnehmern zugeordnet. Diese Vorgehensweise begrenzt keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.³⁷ Jedoch muss der Gesetzgeber die Verteilungsschlüssel anpassen, wenn sich bei einer Bedarfsposition erhebliche Veränderungen zeigen, die eine Zuordnung von ermittelten Verbrauchsausgaben der Familienhaushalte mit dem bisherigen Verteilungsschlüssel an einzelne Mitglieder des Haushalts offensichtlich unrealistisch werden lassen.³⁸

a. Bildungs- und Teilhabepaket und Eigenanteil

Auch die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets für Kinder und Jugendliche sind Teil des soziokulturellen Existenzminimums. Die Caritas hat dazu Verbesserungsvorschläge erarbeitet, die sowohl die Regelungen in § 28 SGB II als auch die Verwaltungspraxis betreffen. Die Stellungnahme zu den Reformbedarfen im Bildungs- und Teilhabepaket ist unter www.caritas.de³⁹ zu finden. Bereits heute sind Eigenanteile für das Schul-Mittagessen und die Schülerbeförderung vorgesehen. In der Regel betragen sie einen Euro für das Schul-Mittagessen und fünf Euro für die Schülerbeförderung. Der Gesetzentwurf fasst die Eigenanteile nun in einer zentralen Regelung in § 9 RBEG zusammen, um eine einheitliche Verwaltungspraxis zu ermöglichen.

Bewertung

Die Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistungen ist nur gewährleistet, wenn die Angebote für die jungen Menschen auch erreichbar sind. Das betont auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 23.07.2014. Es macht deutlich, dass § 28 Abs. 7 Satz 2 SGB II verfassungskonform dahingehend auszulegen ist, dass ein Anspruch auf Fahrtkosten zu den Bildungs- und Teilhabeangeboten besteht.⁴⁰ Der Gesetzentwurf sieht eine Eigenbeteiligung für Schülerbeförderung von 5 Euro für Verkehr als zumutbar an. Auch bei der Mittagsverpflegung ist ein Eigenanteil von 1 Euro vorgesehen. Die im Regelbedarf vorgesehenen Ausgaben für Verkehr variieren zwischen 13,28 Euro (Jugendliche 14-18) und 26,49 Euro (Kinder 6-14). Ein pauschaler Abzug von 5 Euro wird dem Einzelfall damit nicht gerecht, da die Personen je nach Altersgruppe unterschiedlich

stark belastet werden. Zudem löst die Eigenbeteiligung einen hohen Verwaltungsaufwand aus.

Lösung

Der Deutsche Caritasverband schlägt in Übereinstimmung mit dem Bundesrat eine Streichung der vorgenannten Eigenanteile vor.

b. Verteilungsschlüssel

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) war verpflichtet, die Verteilungsschlüssel zu überprüfen und zum 1. Juli 2013 einen entsprechenden Bericht vorzulegen (§ 10 RBEG).⁴¹ In dem von der Regierung beauftragten Gutachten stellte sich heraus, dass die 2010 verwendeten Schlüssel für die Ermittlung der auf Kinder fallenden Ausgaben im Detail mangelhaft waren.⁴² Die auf Grundlage von alternativen Verfahren durch die Gutachter ermittelten Werte lägen im Ergebnis jedoch so nahe bei den geltenden Werten, dass diese jedenfalls nicht zu knapp bemessen seien.⁴³ Anders als bei der 2010 verwendeten Methodik sei im Rahmen der Studie jedoch ein einheitlicher, aktuellen Standards entsprechender Verteilungsschlüssel ermittelt worden. Diese Methodik habe sich als belastbar erwiesen und stelle dem derzeitigen Verfahren gegenüber eine klare Verbesserung dar.⁴⁴ Insbesondere die Verteilungsschlüssel für die Regelbedarfsstufen 4 bis 6 für Kinder und Jugendliche erwiesen sich im Vergleich zu den Ergebnissen der aktuellen Studie als unpassend.⁴⁵

Die Bundesregierung ist demgegenüber der Ansicht, dass einfachere Berechnungen und Plausibilitätsüberlegungen die Anforderungen an die Regelbedarfsermittlung weit besser erfüllen.⁴⁶ Das Gutachten biete keinen Anlass zu alternativen Verfahren für die künftige Regelbedarfsermittlung.⁴⁷ Insbesondere seien die von der RUB verwendeten Verfahren für Laien unverständlich und derart komplex, dass damit das Transparenzgebot nicht zu erfüllen sei.⁴⁸ In der Folge wurden die Verteilungsschlüssel auch in der neuen Bemessung der Regelbedarfe nicht angepasst.

Bewertung

Nach Auffassung des DCV ist festzustellen, dass bereits die heute verwendeten Verfahren ohne vertiefte Sachkenntnis nicht nachzuvoollziehen sind. Dies hat auch das Gutachten der RUB bestätigt.⁴⁹ In erster Linie

³⁶ Mit Ausnahme der unter 1.a. dargestellten Problematik zur Größe der Referenzgruppe (15 bzw. 20 Prozent).

³⁷ BVerfG, Beschluss vom 23.07.14, Rn. 124.

³⁸ BVerfG, Beschluss vom 23.07.14, Rn. 146.

³⁹ <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/03-08-2013-positionzudenbildung-undteil>.

⁴⁰ BVerfG, Beschluss vom 23.07.14, Rn. 132, 148.

⁴¹ „Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nach § 10 RBEG über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung der Regelbedarfe anzuwendenden Methodik“, S. 23 (im Folgenden zitiert als Bericht des BMAS).

⁴² RUB, S. 15.

⁴³ RUB, S. 145 ff.

⁴⁴ RUB, S. 145.

⁴⁵ RUB, S. 146.

⁴⁶ Bericht des BMAS, S. 53.

⁴⁷ Bericht des BMAS, S. 60.

⁴⁸ Bericht des BMAS, S. 61.

⁴⁹ RUB, S. XVII, 318, 320, 326, 331, 338.

nie kommt es darauf an, dass das Verfahren plausibel ist. Mit den Vorgaben des BVerfG ist es nicht ver einbar, die Plausibilität zugunsten einer (vermeintlich) besseren Verständlichkeit für Laien aufzugeben. Auch wenn Nichtfachleute die Rechenwege nicht unmittelbar nachvollziehen können, ist es daher schon von Verfassungs wegen geboten, ein Verfahren zu wählen, das dem aktuellen Stand der For schung entspricht.

Lösung

Notwendig ist, dass jedenfalls Fachleute und die fachkundigen Mitglieder des Parlaments die ange stellten Berechnungen nachvollziehen können. Dies ist beim heutigen Verfahren ausweislich des Gutachtens zweifelhaft. Die Bundesregierung sollte daher eines der anerkannten Verfahren auswählen, das die RUB in ihrem Gutachten verwendet hat. Jedenfalls sollten die von der RUB aufgezeigten Berechnungsmöglichkeiten genutzt werden, um die Regelbedarfs werte regelmäßig mittels einer Kontrollrechnung zu überprüfen.

9. Transparenz bei der Fortschreibung der Regel bedarfe und zeitnahe Anpassungsmöglichkeiten

Die Regelbedarfe werden jährlich an die Preissteigerung (Gewichtung 70 Prozent) und die Entwicklung der Nettolöhne und –gehälter (Gewichtung 30 Prozent) angepasst. Die Werte werden immer ca. drei bis vier Monate vor dem Jahreswechsel bekannt gegeben. Die Preise für einzelne Güter wie z. B. Strom steigen mitunter auch in kürzeren Zeiträumen von wenigen Monaten stark.

Die Bundesregierung veröffentlicht lediglich die Veränderungsrate des regelbedarfsspezifischen Verbraucherpreisindexes. Die Veränderungsraten für die einzelnen Abteilungen der EVS werden jedoch nicht veröffentlicht bzw. herausgegeben.

Bewertung

Die strikte jährliche Taktung des Fortschreibungsmechanismus ist zu unflexibel, um zeitnah auf schnelle, hohe Preissteigerungen von einzelnen Gütern reagieren zu können. Vor allem bei Gütern, die einen verhältnismäßig großen Anteil des Regelbedarfs ausmachen, besteht damit die Gefahr einer Unterdeckung, da die Beträge – obwohl sie fortgeschrieben wurden – nicht ausreichen. Auch das Bundesverfassungsgericht fordert angesichts außergewöhnlicher Preissteigerungen, den Fortschreibungsmechanismus zu überprüfen und ggf. anzupassen.⁵⁰ Wegen der ungenügenden Transparenz bei der Fortschreibung ist nicht erkennbar, wie hoch die Beträge der einzelnen Abteilungen im Regelbedarf sind. Die Fortschreibung kann deshalb nicht im Detail nachvollzogen werden, was die Kontrolle erschwert.

Lösung

Die Caritas fordert mehr Transparenz bei der Fortschreibung der Regelbedarfe. Die Veränderungsraten der einzelnen Abteilungen der EVS sollten veröffentlicht werden. Bei außergewöhnlichen Preissteigerun

gen einzelner Güter muss der Regelbedarf auch außerhalb der jährlichen Fortschreibung zeitnah angepasst werden.

10. Temporäre Bedarfsgemeinschaften im SGB II

Weiterhin ungelöst ist das Problem der Deckung von Bedarfen von Kindern, die zwischen den Haushalten ihrer getrennten lebenden Eltern wechseln (= temporäre Bedarfsgemeinschaften). Der Gesetzentwurf schlägt hierfür keine Lösung vor.

Bewertung und Lösung

Der Deutsche Caritasverband fordert eine bedarfsdeckende Lösung für die Kinder, die zwischen den Haushalten ihrer getrennt lebenden Eltern wechseln. Er spricht sich dafür aus, dass dem Elternteil, bei dem sich das Kind überwiegend aufhält, der komplette Regelsatz des Kindes ausgezahlt und dem Kind für seinen ungedeckten Bedarf ein Umgangs-Kindermehrbedarf gewährt wird, sofern es sich in dem zweiten Haushalt aufhält. Hierdurch kann der das Kind überwiegend betreuende Elternteil verlässlich mit dem vollen Regelbedarf des Kindes dessen Bedarfe decken, denn bei Aufenthalten des Kindes an einzelnen Tagen beim Umgangsberechtigten mindert sich der Bedarf für Kleidung, Spielzeug, Hausrat etc. des Kindes in der Haupt-Bedarfsgemeinschaft kaum. Das Kind muss in diesen Fällen jedoch einen Umgangs-Kindermehrbedarf für die Zeiten im anderen Haushalt erhalten. Diesen kann der umgangsberechtigte Elternteil, der das Kind nicht überwiegend betreut, für das Kind beantragen. Dieser Umgangs-Kindermehrbedarf muss auch den Bedarf an Spielzeug, Bekleidung, Hygieneartikeln etc. abdecken und tritt als Mehrbedarf des Kindes z. B. neben den Mehrbedarf des Elternteils für hohe Fahrtkosten nach § 21 Abs. 6 SGB II oder die Erstausstattung für die Wohnung nach § 24 Abs. 3 Nr. 1 SGB II. Dabei ist zu beachten, dass ein solcher Umgangs-Kindermehrbedarf bereits mit dem ersten Tag des Aufenthalts beim anderen Elternteil entsteht, was durch einen gestaffelten pauschalierten Umgangs-Kindermehrbedarf berücksichtigt werden könnte.

In den Fällen, in denen das Kind in annähernd hälftigen Anteilen zwischen den Haushalten der Eltern wechselt, sollte der Regelsatz auf beide Elternteile aufgeteilt und dem Kind in beiden Elternhaushalten der hälftige Umgangs-Kindermehrbedarf gewährt werden. Eine solche Lösung ist sachgerecht, denn zur Existenzsicherung von Kindern, die in zwei Haushalten leben, werden insgesamt mehr Mittel benötigt. Dies wird allein durch eine anteilige Aufteilung des vollen Regelbedarfs des Kindes entsprechend der Gesamtzahl der Anwesenheitstage in der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft der nicht nur vorübergehend getrennt lebenden Elternteile – wie es das BMAS zwischenzeitlich im Rahmen der Gesetzgebung zur Rechtsvereinfachung vorgeschlagen hat – nicht gewährleistet. Der Vorschlag des BMAS führt zwar zur Verwaltungsvereinfachung, da eine kalendari sche Benennung der konkreten Aufenthaltstage nicht mehr erforderlich ist. Er führt jedoch infolge der Abzüge vom Sozialgeld des Kindes für Umgangstage dazu, dass das Existenzminimum des Kindes in

⁵⁰ BVerfG, Beschluss vom 23.07.14, Rn. 85, 111.

dem Haushalt, in dem es sich hauptsächlich aufhält, nicht ausreichend gesichert ist. Auch der Mehrbedarf für Alleinerziehende, der diesen für Pflege und Erziehung gewährt wird, deckt gerade nicht den Bedarf des Kindes, der dadurch entsteht, dass es in zwei Haushalten lebt.

II. Weitere Änderungen im SGB XII

1. Abweichende Festsetzung des Regelsatzes im Einzelfall, Tagessätze (§ 27a Abs. 3, 4 und 5 SGB XII)

Für Fälle, in denen ein Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt für weniger als einen Monat besteht, wird der Regelsatz bereits heute anteilig gewährt. Durch die Ergänzung des § 27a Abs. 3 SGB XII wird diese Praxis bestätigt und klargestellt, dass keine abweichende Regelsatzfeststellung vorgenommen werden muss. Eine abweichende Festsetzung erfolgt – wie bisher –, wenn bestimmte Bedarfe anderweitig gedeckt sind (Kürzung nach § 27a Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 SGB XII) oder aber wenn ein unabweisbarer überdurchschnittlicher Bedarf vorliegt, der nicht anderweitig gedeckt werden kann (Erhöhung nach § 27a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 SGB XII). Bei einer niedrigeren Festsetzung wird um die Beträge gekürzt, die sich aus der jeweils maßgeblichen Abteilung der EVS 2013 ergeben, vgl. §§ 5 bzw. 6 RBEG. Eine Fortschreibung erfolgt dabei nicht. Der Referentenentwurf sah bei einer Kürzung wegen mehrerer Bedarfe noch eine Überprüfung vor, um sicherzustellen, dass die verbleibenden Bedarfe mit dem verbleibenden Budget auch gedeckt werden können. Als Maßstab für die Beurteilung eines überdurchschnittlichen Bedarfs dienen ebenfalls die jeweils maßgeblichen durchschnittlichen Verbrauchsausgaben, die der Regelbedarfsermittlung zugrunde liegen.

Für die ab 2020 geltenden Regelbedarfsstufe 2b) soll der Regelbedarf nicht abweichend festgesetzt werden dürfen, sofern Bedarfe nach § 42a Abs. 5 Satz 4 Nr. 3 gedeckt werden.

Für den Fall, dass Leistungsberechtigte in einer fremden Familie (i.d.R. Pflegefamilie) untergebracht sind, bestimmt § 27a Abs. 5 SGB XII, dass der Bedarf in der Regel in Höhe der tatsächlichen angemessenen Kosten der Unterbringung festgesetzt wird. Diese Regelung wird künftig auf minderjährige Leistungsberechtigte begrenzt; bisher galt sie ohne Altersbeschränkung.

Bewertung

Durch die Neufassung der Absätze 3, 4 und 5 wird das Verfahren bei einer abweichenden Festsetzung des Regelbedarfs und bei Tagessätzen gesetzlich geregelt. Zugunsten der Leistungsberechtigten erfolgt bei einer abweichenden niedrigeren Festsetzung keine Fortschreibung des „Kürzungsbetrags“, was auch aus Praktikabilitätsgründen begrüßt wird. Die Caritas bedauert, dass die ursprünglich vorgesehene Kontrolle für den Fall, dass der Regelsatz um mehrere Positionen gekürzt wird, nun nicht mehr durchgeführt werden muss. In Anbetracht der Tatsache, dass die Existenzsicherung in Frage steht, sollte eine solche Gesamtbetrachtung erfolgen.

Allerdings ist zu befürchten, dass die Regelung dazu führen könnte, dass Sozialhilfeträger verstärkt ermitteln, ob einzelne Bedarfe ganz oder teilweise anderweitig gedeckt sind. Dies würde erheblichen und letztlich unangemessenen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen und wahrscheinlich auch zu vermeidbaren Verfahren vor den Sozialgerichten führen.

Für den Sonderfall der Unterbringung in einer Pflegefamilie sieht der Entwurf eine Einschränkung auf Minderjährige vor. Für Volljährige richtet sich die Festsetzung des Regelbedarfs künftig nach den allgemeinen Regelungen des Abs. 4.

Diese Einschränkung steht in Widerspruch zu dem Vorhaben der Bundesregierung, die Situation der Pflegekinder zu verbessern und in diesem Zuge auch für eine Verbesserung der Übergänge nach Beendigung der Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe zu sorgen. Die Situation von Pflegekindern mit einer Behinderung, die nach Ende der Zuständigkeit des Jugendamtes noch für einige Jahre bei den Pflegeltern bleiben (anstatt z.B. in eine stationäre Einrichtung zu ziehen), würde durch diese Regelung ohne einen ersichtlichen Grund verschlechtert.

Die Regelung widerspricht auch dem Leitgedanken des Bundesteilhabegesetzes, das ambulante Wohnformen auch für ältere Erwachsene mit einer Behinderung fördern soll. Das betrifft z.B. Menschen mit chronischen psychischen Krankheiten, die in begleitetem Wohnen in Familien leben.

Lösung

Der Deutsche Caritasverband fordert, die bisherige Regelung zur abweichenden Bezifferung des Regelsatzes aus § 27a Abs. 4 SGB XII beizubehalten. Er fordert außerdem, in Abs. 5 der Vorschrift das Wort „minderjährige“ wieder zu streichen.

2. Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung (Artikel 4, §§ 32, 32a, SGB XII)

Die Vorschriften zur Übernahme von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung werden überarbeitet. Es erfolgt eine Klarstellung, dass Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung als Bedarf anzuerkennen sind, soweit sie das (um Steuern bereinigte) Einkommen übersteigen. Vorhandenes Einkommen muss folglich vorrangig und weitest möglich für diese Beiträge eingesetzt werden. Ist dies mangels Einkommens nicht (vollständig) möglich, werden die (anteiligen) Beiträge als Direktzahlung an die Krankenkasse überwiesen. Dieser Weg der unmittelbaren Zahlung an das Versicherungsunternehmen wird in § 32a Abs. 2 SGB XII neu eingeführt. Diese Änderungen sollen zum 01.01.2018 in Kraft treten.

Für privat Krankenversicherte wird regelmäßig ein Beitrag in Höhe des halbierten monatlichen Basis tarifs bzw. des bis Ende 2008 geltenden brancheneinheitlichen Standardtarifs als angemessener Bedarf anerkannt, soweit er nicht durch das Einkommen gedeckt werden kann. Im Falle eines absehbar nur vorübergehend bestehenden Leistungsbezugs können auch unangemessene Beiträge berücksichtigt werden, um zu verhindern, dass die Versicherten ihren Tarif trotz der nur kurzzeitigen Hilfebedürftigkeit wechseln müssen. Im Unterschied zur geltenden

Fassung des Gesetzes wird die „voraussichtlich kurze Dauer“ nun auf drei Monate festgelegt, mit einer Verlängerungsoption auf max. sechs Monate.

Für die Beiträge zur sozialen bzw. privaten Pflegeversicherung gelten die Vorschriften entsprechend. Auch hier müssen die Beiträge möglichst aus dem vorhandenen Einkommen beglichen werden.

Bewertung

Zwar erscheint die nun generell geplante Direktzahlung der Beiträge auf den ersten Blick geeignet, mögliche Beitragsschulden zu verhindern. In diesem Zusammenhang ist jedoch anzumerken, dass die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge nur dann als Bedarf anerkannt werden, wenn sie nicht vom Versicherten selbst durch sein Einkommen gezahlt werden können. Ungeachtet der geplanten Direktzahlung ist also nicht in jedem Fall eine vollständige und pünktliche Beitragsszahlung gewährleistet. Zudem ändert sich die Höhe der anzuerkennenden Beiträge je nach Einkommenssituation. Hier stellt sich die Frage, ob bzw. wie dann eine Korrektur bereits gezahlter Beiträge erfolgt. Hinzu kommt eine „zweigeteilte“ Beitragsszahlung, da ggf. der Versicherte selbst und der Sozialleistungsträger je einen Anteil des Beitrags zahlen. Unklar ist, wie die Versicherungen hier eine korrekte Zuordnung sicherstellen. Die Caritas sieht trotz der im Gesetzesentwurf nun vorgenommenen Information von Leistungsbeziehern und Versicherungsunternehmen die Gefahr, dass durch die Änderungen mögliche Fehler bei der Beitragsszahlung bzw. -zuordnung zu Lasten der Versicherten gehen.

3. Bedarfe für die Vorsorge, Sterbegeldversicherungen (§ 33 SGB XII)

Leistungsberechtigte sollen künftig auch während des Bezuges von Sozialhilfe eine angemessene Alterssicherung aufbauen können. Nach bisheriger Rechtslage stand die Übernahme der erforderlichen Aufwendungen im Ermessen des Sozialhilfeträgers. Künftig muss er die Aufwendungen als Bedarf anerkennen, soweit sie angemessen sind. Wenn die Beiträge nicht vom Einkommen abgesetzt werden können, sind sie vom Sozialhilfeträger zu tragen. Neu gefasst wird auch die Regelung einer angemessenen Sterbegeldversicherung (§ 33 Abs. 2 SGB XII). Aufwendungen hierfür werden als Bedarf anerkannt, soweit sie nicht vom Einkommen abgesetzt werden. Anders als bei der Altersvorsorge soll das aber nur dann gelten, wenn entsprechende angemessene Aufwendungen bereits vor Leistungsbeginn nachgewiesen werden. Auch dies stand bislang im Ermessen der Träger, wird künftig aber als Anspruch ausgestaltet.

Bewertung

Gerade vor dem Hintergrund der Diskussionen um die Zunahme der Altersarmut hält der Deutsche Caritasverband die Stärkung der Altersvorsorge für sozialpolitisch sinnvoll. Er begrüßt die Ausgestaltung als Anspruch und weist darauf hin, dass hierdurch die Beitragss Zahler der Rentenversicherungssysteme entlastet werden. Die damit einhergehende Belastung der Steuerzahler ist insofern gerechtfertigt, als das Armutsrisiko so von der ganzen Gesellschaft

und nicht nur von den Beitragsszahlern getragen wird. Die Chancen von Sozialhilfebeziehern, im Alter nicht mehr auf Grundsicherungsleistungen angewiesen zu sein, werden dadurch verbessert.

4. Vorübergehender Auslandsaufenthalt (§ 41a SGB XII neu)

Künftig verlieren Personen, die sich länger als vier Wochen im Ausland aufhalten, ihren Leistunganspruch auf Grundsicherung. Bei nachgewiesener Rückkehr ins Inland werden die ursprünglich bewilligten Leistungen wieder erbracht. Begründet wird diese Einschränkung damit, dass die Existenzsicherung von Menschen mit gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland nur erfüllt werden kann, wenn diese Menschen sich auch tatsächlich im Inland aufhielten. Deutsche mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland können zwar auch existenzsichernde Leistungen nach dem SGB XII bekommen. Allerdings gelten hierfür strenge Voraussetzungen. Diese sollen laut Begründung nicht unterlaufen werden.

Bewertung

Der Anspruch auf existenzsichernde Leistungen nach dem SGB XII knüpft an den gewöhnlichen Aufenthalt an. Nach § 30 Abs. 3 Satz 2 SGB I ist dies dort, wo eine Person sich unter Umständen aufhält, die erkennen lassen, dass sie an diesem Ort oder in diesem Gebiet nicht nur vorübergehend verweilt. Der wichtigste Anknüpfungspunkt für den gewöhnlichen Aufenthalt ist der Wohnsitz (§ 30 Abs. 3 Satz 1 SGB I). Der gewöhnliche Aufenthalt unterscheidet sich damit vom tatsächlichen Aufenthalt und besteht in der Regel auch im Fall einer Abwesenheit von mehreren Monaten fort, wenn der Wohnsitz nicht aufgegeben wird. Anders als das im SGB II, innerhalb dessen die persönliche Anwesenheit wegen der Vermittlung in Arbeit eine besondere Bedeutung hat, kennt das SGB XII bislang keine Residenzpflicht. Ein sachlicher Grund für eine solche Restriktion ist auch nicht ersichtlich. Die Grundsicherung nach dem 4. Kap. des SGB XII wurde ursprünglich mit dem Grundsicherungsgesetz (GSiG) eingeführt, das zum 01.01.2003 in Kraft trat. Erklärtes Ziel der Grundsicherung war es, verschämte Armut zu bekämpfen und diejenigen Leistungsbezieher, die keiner Erwerbsobligie unterliegen, von Restriktionen, die mit dem Bezug von Sozialhilfe verbunden sind, zu entlasten. Diese Ziele wurden durch die Übernahme in das SGB XII, die auf einem Kompromiss im Vermittlungsausschuss beruht, nicht aufgegeben.

Lösung

Der Deutsche Caritasverband fordert, § 41a SGB XII neu zu streichen.

5. Besondere Regelungen für die Übernahme der Kosten der Unterkunft (§ 42a SGB XII neu)

Die Vorschrift soll neu in das SGB XII eingefügt werden. Bei der Bezeichnung ist möglicherweise ein redaktioneller Fehler unterlaufen. Art. 13 Nr. 16 Kabinettsentwurf für das Bundesteilhabegesetz (BTHG) lässt vermuten, dass es „§ 42b“ heißen müsste. Die neue Regelung umfasst drei unterschiedliche Regelungsbereiche: eine Regelung für Bezieher von Grundsicherung, die mit Angehörigen zusammenle-

ben (Abs. 3), eine Regelung für Bezieher von Grundsicherung, die in Wohngemeinschaften leben (Abs. 4) und eine Regelung für Bezieher von Grundsicherung, die in sonstigen Unterkünften wie zum Beispiel Notunterkünften und auf Campingplätzen leben (Abs. 5).

a. Regelung für Leistungsbezieher, die mit Angehörigen zusammenleben (Abs. 3)

Die Vorschrift betrifft in erster Linie Bezieher von Grundsicherungsleistungen, die mit ihren Eltern zusammenleben. Dieser Gruppe gehören vor allem junge Erwachsene mit einer Behinderung an, die nicht alleine leben können und deren Eltern für eine Übergangszeit oder auf Dauer Betreuungsleistungen übernehmen. Nach geltendem Recht gilt für diese Gruppe die Regelung für Unterkunftskosten aus § 35 SGB XII. Unterkunftskosten sind damit in angemessener Höhe zu übernehmen. Anhand eines Beispiels sollen die aktuelle und die geplante Rechtslage verdeutlicht werden:

Beispiel: Ein 20-jähriger Mann („A“), der schwer mehrfachbehindert ist, lebt zusammen mit seinen beiden Eltern („B“ und „C“) in einer Mietwohnung mit einer Fläche von 100 qm. Er verfügt dort über ein eigenes Zimmer mit einer Fläche von 20 qm. Gemeinsam nutzt die Familien Wohnzimmer, Küche, Bad und Flur, zusammen 45 qm. Darüber hinaus umfasst die Wohnung ein Schlafzimmer der Eltern mit 15 qm und ein weiteres nur von den Eltern genutztes Zimmer mit 20 qm. Die Warmmiete beträgt 900 Euro. Die grundsicherungsrechtliche Mietobergrenze wird, wie in der überwiegenden Zahl der Fälle, als sog. „Angemessenheitsobergrenze“ (BSG) nach § 12 WoGG bestimmt. Es gilt die Mietstufe IV.

Der Höchstwert nach § 12 WoGG beträgt damit: 1 Person: 434 Euro, 2 Personen: 526 Euro, 3 Personen 626 Euro. Die Mietobergrenze errechnet sich nach der Rechtsprechung des BSG durch Multiplikation mit dem Faktor 1,1. Dazu kommt noch die Obergrenze der Heizkosten, die unterschiedlich beziffert wird. Sie liegt oft bei einem Wert von 1 Euro/qm, der dann mit der fiktiven Maximalwohnfläche für die Haushaltsgroße, die aus den Richtlinien für den sozialen Wohnungsbau (die vom Bundesland abhängen) abgeleitet wird, multipliziert wird. Im Beispiel werden folgende Werte als angemessen unterstellt: 45 qm für eine, 60 qm für zwei und 75 qm für drei Personen. Damit ergibt sich für das Beispiel eine Mietobergrenze einschließlich der Heiz- und Warmwasserkosten von 522,40 Euro für eine Person, 638,60 Euro für zwei Personen und 763,60 für drei Personen.

Geltendes Recht: Die Unterkunftskosten werden nach dem Kopfteilprinzip aufgeteilt, bei drei Personen also gedrittelt. A werden also 300 Euro zugeteilt. Für ihn gilt die Mietobergrenze für eine Person (522,40 Euro). Die Miete ist angemessen und wird vom Sozialamt übernommen.

Die Angemessenheit bestimmt sich zwar zunächst nach der allgemeinen Obergrenze (sog. „Mietobergrenze“). Sie ist jedoch darüber hinaus immer auf den Einzelfall zu prüfen. Damit ist sichergestellt,

dass die tatsächlichen Kosten der Unterkunft, soweit sie angemessen sind, im Rahmen der Grundsicherung Berücksichtigung finden.

Würde die Mietobergrenze für eine Person im Beispiel nur 270 Euro betragen, müsste die konkrete Miete von 300 Euro dennoch als angemessen gelten, weil A durch seine Eltern versorgt wird und ihm ein Umzug deshalb nicht zugemutet werden kann.

Künftig soll stattdessen gelten, dass nur noch Kosten der Unterkunft in Höhe der Differenz zwischen der Angemessenheitsgrenze, die für den ganzen Haushalt gilt, und der Angemessenheitsgrenze, die für einen um eine Person kleineren Haushalt gelten würde, berücksichtigt werden sollen (sogen. Differenzmethode).

Geplantes Recht: A erhält die Differenz zwischen der Mietobergrenze für drei Personen (763,60 Euro) und der Mietobergrenze für zwei Personen (638,60 Euro), also 125 Euro. A erhält künftig 175 Euro weniger als nach geltendem Recht.

Die verbleibenden Kosten müssen von den Angehörigen, in der Regel den Eltern getragen werden.

Wenn die Angehörigen dazu wirtschaftlich nicht in der Lage sind, soll eine Ausnahme gelten. In diesen Fällen sollen die tatsächlichen Kosten der Unterkunft nach dem Kopfteilprinzip anerkannt werden. Allerdings soll dann die Angemessenheitsgrenze für die Zahl aller Bewohner der Haushaltsgemeinschaft gelten.

Erweiterung des Beispiels: Die Eltern von A beziehen eine Altersrente. B bezieht eine Rente von netto 1.200 Euro. C hat sich über Jahrzehnte hauptsächlich um A gekümmert und bezieht eine Rente von 150 Euro netto. Das Kindergeld, das B für A erhält, wird wegen eines Abzweigungsantrages an das Sozialamt gezahlt. Um beurteilen zu können, ob die Eltern die Wohnkosten schultern können, muss ihr sozialhilferechtlicher Bedarf fiktiv ermittelt werden. Dieser beträgt (2017): 2 mal Regelsatz à 368 Euro = 736 Euro. Dazu kommen zwei Drittel der Miete, also 600 Euro, macht insgesamt 1.336 Euro.

Geltendes Recht: A erhält vom Sozialamt 300 Euro für die Wohnung.

Geplantes Recht: Wegen des geringeren Einkommens der Eltern bekommt A nicht mehr lediglich die Differenz von 125 Euro zwischen der Mietobergrenze für zwei und für drei Personen. Stattdessen gilt jetzt für ihn ein Drittel der Mietobergrenze für drei Personen als Mietobergrenze, also 245,53 Euro. Den Betrag von 54,47 Euro (300 – 245,53 Euro) monatlich müssen B und C übernehmen.

Wenn die Familie in einer Wohnung wohnt, deren Kosten die Angemessenheitsgrenze für Sozialhilfeempfänger übersteigen, muss sie diese Kosten senken (notfalls durch einen Umzug), bevor die tatsächlichen Kosten der Unterkunft des Grundsicherungsbeziehers übernommen werden können.

Das Einkommen von B und C übersteigt ihren Grundsicherungsbedarf um 14 Euro. Deshalb haben sie keinen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen. Durch die Übernahme des Betrages von 54,47 Euro rutscht ihr Einkommen jedoch unter das Existenzminimum. Wenn sie das Problem lösen wollen, müssen sie in eine Wohnung ziehen, die den Standards der wirtschaftlichen Grundsicherung entspricht.

Bewertung

In der Begründung zu dieser Regelung wird auf Rechtsprechung des BSG Bezug genommen, nach der insbesondere in Fällen erwachsener Menschen mit Behinderung, die bei ihren Eltern leben, die Kosten der Unterkunft nur dann akzeptiert würden, wenn der Nachweis geführt werde, dass die Leistungsbezieher rechtlich zur Zahlung der Kosten verpflichtet seien. Der Sozialhilfesrat des BSG hat diese Rechtsprechung jedoch bereits Ende 2015 aufgegeben (BSG, 17.12.2015, B 8 SO 10/14 R, Leitsatz in juris: „Zu den tatsächlichen Aufwendungen für eine Unterkunft gehören auch die Kosten, die dem Leistungsberechtigten durch die Nutzung der Wohnung entstehen und von ihm faktisch (mit-)getragen werden, ohne dass eine entsprechende rechtliche Verpflichtung bestehen muss“).

Der in der Gesetzesbegründung angeführte Grund, nach dem Hürden bei der Inanspruchnahme von Kosten der Unterkunft beseitigt werden sollten, ist damit hinfällig. Ratio legis des Absatz 3 ist nicht die bessere Zugänglichkeit des Anspruchs auf Leistungen für die Unterkunft, sondern eine einschneidende Kürzung dieses Anspruchs. Die avisierte Regelung führt dazu, dass nur noch Beträge anerkannt werden können, die schätzungsweise bei 30 – 50 Prozent der heute anzuerkennenden Kosten liegen. Die übrigen Kosten müssen die Eltern bzw. die Angehörigen des Betroffenen tragen.

Wenn sie dazu nicht in der Lage sind, müssen sie künftig dann, wenn sie ihre eigenen Unterkunftskosten selbst tragen können, diese aber oberhalb der Angemessenheitsgrenze für Bezieher von Sozialhilfe liegen, notfalls umziehen, um ihre Kosten auf das in der Sozialhilfe angemessene Maß zu senken. Nur wenn sie dann noch immer nicht in der Lage sind, den größeren Teil der Unterkunftskosten ihres behinderten Angehörigen zu tragen, soll die Grundsicherung die Unterkunftskosten des behinderten Angehörigen voll übernehmen.

Eine solche Regelung ist nicht sinnvoll und auch nicht gerecht. Eltern erwachsener behinderter Kinder tragen oft die Hauptlast des Betreuungsaufwandes für ihre Kinder. Wenn sie auf die hier vorgesehene Weise faktisch dazu gezwungen werden, die Unterkunftskosten größtenteils zu übernehmen, dann bedeutet das eine Ausnahme vom Angehörigenprivileg des § 43 Abs. 5 SGB XII. Diese Ausnahme trüfe gerade ein Gruppe, die aus familiärer Solidarität große Leistungen erbringt, für die ansonsten der Eingliederungshilfeträger aufkommen müsste: Eltern, die ihre erwachsenen behinderten Kinder noch selbst versorgen, würden für den größten Teil der Unterkunftskosten faktisch zum Unter-

halt herangezogen. Für Eltern hingegen, deren erwachsene behinderte Kinder in einer Einrichtung leben, soll das nicht gelten. Eine solche Ungleichbehandlung ist weder sachlich gerecht, noch sozialpolitisch sinnvoll. Durch die Regelung würden gerade diejenigen Eltern wirtschaftlich herangezogen, die sich in besonderer Weise für ihre erwachsenen behinderten Kinder engagieren, während für andere Eltern lediglich die allgemeinen Regeln der Einstandspflicht und der Privilegierung bei der Unterhaltspflicht gelten. Es würden Anreize gesetzt, die erwachsenen Kinder außerhäuslich unterzubringen.

Die Regelung ist darüber hinaus streitanfällig, weil in Fällen geringer Einkünfte der Eltern oft entschieden werden muss, ob sie Anwendung findet, oder ob die Eltern der Obliegenheit zu unterstellen sind, zunächst ihre eigenen Unterkunftskosten zu senken, um so in der Lage zu sein, einen Anteil der Unterkunftskosten ihres Kindes zu übernehmen.

Sie ist systemwidrig, weil mit ihr eine indirekte Einstandspflicht, die über die Einstandspflichten des § 19 SGB XII hinausgeht, eingeführt wird. Sie ist kontraproduktiv, weil diese indirekte Einstandspflicht in erster Linie ausgerechnet diejenigen Eltern erwachsener behinderter Kinder trifft, die sich für ihre Kinder besonders engagieren.

Lösung

Der Deutsche Caritasverband lehnt eine indirekte Einstandspflicht, die durch die Kosten der Unterkunft vermittelt wird und die in erster Linie Eltern erwachsener behinderter Kinder trifft, ab. Die derzeitige Rechtslage umfasst bessere und gerechtere Regelungen, die allerdings unzureichend umgesetzt werden. Die Praxis der Grundsicherungsträger ist nicht einheitlich. Insbesondere wird die oben genannte Entscheidung des Bundessozialgerichts vom 17.12.2015 nicht verlässlich umgesetzt. Daher erscheint eine Klarstellung im Gesetz sinnvoll, dass es keines Nachweises der tatsächlichen Zahlungsverpflichtung bedarf.

Wegen der Besonderheit der Situation dieser Gruppe kommt eine Senkung der Unterkunftskosten nach den Vorgaben des § 35 SGB XII in aller Regel nicht in Betracht. Deshalb ist die Angemessenheitsgrenze großzügiger auszustalten als in der Sozialhilfe. In Anlehnung an § 85 SGB XII könnten Aufwendungen als angemessen gelten, „soweit sie den der Besonderheit des Einzelfalls angemessenen Umfang nicht übersteigen“. Im Gegenzug sollte die Übernahme der Kosten stets auf das nach dieser Vorschrift angemessene Maß begrenzt werden. So wird sichergestellt, dass einerseits unbillige Härten in Einzelfällen vermieden werden, andererseits aber in Fällen unangemessen hoher Kosten der Unterkunft diese nicht dem Sozialhilfeträger zur Last fallen.

Der Deutsche Caritasverband empfiehlt, Abs. 3 des § 42a(b?) SGB XII neu durch folgende Formulierung zu ersetzen:

Lebt eine leistungsberechtigte Person zusammen mit mindestens einem Elternteil, mit mindestens einem volljährigen Geschwisterkind oder einem volljährigen Kind in einer Wohnung im Sinne

von Abs. 2 Satz 1 Nummer 1 und Satz 2 (Mehrpersonenhaushalt), sind die auf die leistungsberechtigte Person entfallenden Aufwendungen für Unterkunft als Bedarf anzuerkennen, soweit diese Kosten angemessen im Sinne von § 85 SGB XII sind. Eines Nachweises, dass die leistungsberechtigte Person für die Kosten der Unterkunft tatsächlich in Anspruch genommen wird, bedarf es nicht. § 35 SGB XII findet keine Anwendung.

b. Regelung für Leistungsbezieher, die in Wohngemeinschaften leben (Abs. 4)

Für Wohngemeinschaften soll künftig gelten, dass unabhängig von der Frage, ob eine Haushaltsgemeinschaft besteht, nur die Angemessenheitsgrenze gelten soll, die sich aus der Zahl aller Bewohner der Wohngemeinschaft ergibt. Dieser Wert ist dann durch die Zahl der Bewohner zu dividieren. Nur der sich so ergebende Wert soll künftig als angemessen anerkannt werden.

Beispiel: Drei Menschen mit einer psychischen Erkrankung leben in einer ambulant betreuten Wohngemeinschaft. Jeder der drei hat ein Zimmer mit etwa 15 qm, die übrige Fläche wird gemeinsam genutzt. Die Wohnfläche beträgt 100 qm, die Warmmiete beträgt 900 Euro. Alle drei beziehen Grundsicherung. Die Mietobergrenze aus dem oben stehenden Beispiel gilt auch hier.

Geltendes Recht: Die drei bekommen vom Sozialamt jeweils 300 Euro für die Miete (Mietobergrenze für eine Person warm 522,40 Euro).

Geplantes Recht: Die Mietobergrenze beträgt für jeden der drei ein Drittel der Mietobergrenze für drei Personen (763,60 Euro), also 254,53 Euro. Die drei müssen umziehen, um ihre Miete zu senken. Wenn sie in drei Einzelappartements umziehen, beträgt die Mietobergrenze für jeden 522,40 Euro. Die Kosten können insgesamt also steigen.

Etwas anderes soll aber dann gelten, wenn „die leistungsberechtigte Person aufgrund einer mietvertraglichen Vereinbarung nur für konkret bestimmte Anteile des Mietzinses zur Zahlung verpflichtet ist“. In diesen Fällen soll die Angemessenheitsgrenze für einen Einpersonenhaushalt gelten.

Wenn im oben stehenden Beispiel, Mitwirkung des Vermieters unterstellt, einer der drei die gesamte Wohnung alleine mietet und zum Teil mit Untermietverträgen an die beiden anderen weitervermietet, gilt für jeden einzelnen wieder die Mietobergrenze von 522,40 Euro. Die drei können in der Wohnung bleiben.

Für Erwachsene mit einer Behinderung, die bei ihren Eltern leben, soll diese Lösung aber versperrt sein, denn § 42a Abs. 3 Satz 4 SGB XII-E verweist ausdrücklich nur auf § 42a Abs. 4 Satz 1 SGB XII-E und schließt die Anwendung der Ausnahmeregelung dadurch aus.

Auch davon soll es eine Ausnahme geben: das soll wiederum dann nicht gelten, wenn „der von der leistungsberechtigten Person zu zahlende Mietzins zur

gesamten Wohnungsmiete“ nicht „in einem angemessenen Verhältnis“ steht.

Das würde greifen, wenn derjenige, der die Wohnung alleine mietet, vom einen Untermieter 400 Euro Untermiete verlangt und vom anderen 200 Euro. Für denjenigen, der 400 Euro bezahlt, würde dann wieder die Mietobergrenze von 254,53 Euro gelten (ein Drittel der Angemessenheitsgrenze für drei Personen).

Bewertung

Die Regelung ist im Kontext der Sicherungsleistungen nach dem SGB XII systemwidrig. Sie würde dazu führen, dass Bezieher von Grundsicherungsleistungen zum Zwecke der Senkung der Unterkunftskosten umziehen müssen – nach dem Umzug wären aber in vielen Fällen höhere Aufwendungen für die Unterkunft vom Grundsicherungsträger zu übernehmen als zuvor. Würden beispielsweise die Kosten einer Wohngemeinschaft nach der neuen Regelung nicht mehr als angemessen gelten, entstünden durch den notwendigen Umzug in eigene Wohnungen, in Zimmer zur Untermiete oder ggf. in eine Pflegeeinrichtung in der Regel höhere Kosten.

Die Regelung ist nicht gerecht, denn Bezieher von Grundsicherungsleistungen, die zum Beispiel mit dem Hauptmieter der Wohnung einen Untermietvertrag geschlossen haben, werden bessergestellt als solche, die mit den übrigen Bewohnerinnen und Bewohnern der Wohngemeinschaft gemeinsam eine Wohnung mieten. Die Regelung sieht ausdrücklich kein anderes Anknüpfungsmerkmal vor. Allein die Frage der Gestaltung der Mietverträge ist jedoch kein Anknüpfungsmerkmal, dass eine Ungleichbehandlung unter gleichheitsrechtlicher Betrachtung gerechtfertigt erscheinen lassen könnte.

Die Regelung mit ihrer doppelten Ausnahmeregelung ist in der Praxis kaum zu handhaben und in hohem Maße Streit anfällig.

Die Regelung würde schließlich die Situation für ambulant betreute Wohngemeinschaften deutlich erschweren. Bereits heute haben ambulant betreute Wohngemeinschaften gelegentlich – zum Beispiel für Menschen mit psychischen Krankheiten – große Schwierigkeiten, geeigneten Wohnraum am Wohnungsmarkt zu finden. Wenn für diese Wohngemeinschaften nun die Angemessenheitsgrenze für die Gesamtzahl der Haushaltsangehörigen gelten soll, wird es in vielen Fällen nahezu unmöglich werden, noch Wohnungen zu finden.

Die Vorschrift berücksichtigt nicht, dass die Angemessenheitsgrenzen für Mehrpersonenhaushalte von Familien ausgehen, die zusammen leben. In Familien hat nicht unbedingt jede Person ein eigenes Zimmer. Die Rechtsprechung anerkennt in Bezug auf die Bezifferung der Angemessenheitsgrenze zum Beispiel kein Erfordernis, dass heranwachsende Kinder innerhalb einer Familie über eigene Zimmer verfügen. In Wohngemeinschaften kann das jedoch nicht gelten. In Wohngemeinschaften, die ambulant betreut werden, ist die Regel, dass jede Bewohnerin/jeder Bewohner ein eigenes Zimmer hat und dass darüber hinaus ein gemeinsames Wohnzimmer zu Verfügung steht. Es wäre nicht mehr zu finanzieren,

wenn für solche Wohngemeinschaften künftig die Angemessenheitsgrenze gilt, die für die Gesamtzahl der Personen gelten würde, wenn sie als Familie zusammenlebten. Im Ergebnis müssten in vielen Fällen Wohngemeinschaften aufgelöst werden, wenn es nicht gelingt, eine vertragliche Gestaltung zu finden, die zur Anwendung der Ausnahmeregel führt.

Im Ergebnis ist die Vorschrift weder sozialpolitisch sinnvoll, noch gerecht, noch besteht ein Erfordernis für eine Neuregelung.

Lösung

Der Deutsche Caritasverband fordert, § 42a(b?) Absatz 4 SGB XII neu ersatzlos zu streichen.

c. Regelung für Leistungsbezieher, die in sonstigen Unterkünften leben (Abs. 5)

Schließlich soll für Leistungsbezieher, die in sonstigen Unterkünften (in der Begründung werden Notunterkünfte für Wohnungslose, Campingplätze, Ferienwohnungen und Zimmer in Pensionen genannt) eine Angemessenheitsgrenze für die Warmmiete eingeführt werden. Diese Angemessenheitsgrenze soll in Höhe der „durchschnittlichen angemessenen tatsächlichen Aufwendungen für die Warmmiete eines Einpersonenhaushaltes im örtlichen Zuständigkeitsbereich“ des zuständigen Grundsicherungsträgers beziffert werden. Die Träger der Grundsicherung müssen nach dieser Vorschrift künftig die Warmmieten aller Leistungsbezieher in ihrem Zuständigkeitsgebiet erfassen und daraus einen Durchschnittswert bilden, der dann als Obergrenze des Angemessenen für diejenigen Leistungsbezieher gelten soll, die nicht in einer Wohnung, sondern in einer sonstigen Unterkunft wohnen.

Die praktischen Auswirkungen sollen anhand eines Beispiels verdeutlicht werden:

Die Mietobergrenze für einen 1-Personenhaushalt beträgt 450 Euro. 10 Prozent der Leistungsbezieher bezahlen Mieten, die im Schnitt 40 Euro über diesem Wert liegen. Die übrigen Mieten verteilen sich auf Werte zwischen 200 Euro und 450 Euro. 10 Prozent verteilen sich gleichmäßig auf 200 bis 250 Euro, 20 Prozent auf 200 bis 300 Euro, 30 Prozent auf 300 bis 400 und weiter 30 Prozent auf 400 bis 450 Euro. Daraus ergibt sich ein Durchschnittswert von 357 Euro.

Ein Leistungsempfänger, der auf einem Campingplatz wohnt und Kosten in Höhe von 390 Euro monatlich hat, müsste umziehen. Wenn er eine Wohnung findet, müsste das Sozialamt bis zu 450 Euro monatlich übernehmen.

Zieht er nicht um und werden die Leistungen nach einem halben Jahr gekürzt, müsste das Sozialamt zunächst ermitteln, wie sich die durchschnittliche Miete der Grundsicherungsempfänger seither entwickelt hat. Wenn dieser Wert so weit gestiegen ist, dass die Kosten jetzt angemessen sind, erwiese sich die Aufforderung zur Kostensenkung rückwirkend als rechtswidrig – obwohl das auch vom Sozialamt nicht vorhergesehen werden konnte.

Bewertung

Die Vorschrift ist nicht hinreichend bestimmt. Die Bezugsgröße für die neue Angemessenheitsgrenze für Personen, die nicht in einer eigenen Wohnung wohnen, ist eine dynamische Größe, die davon abhängt, welche Wohnungen Grundsicherungsbezieher, die in Wohnungen wohnen, anmieten. Es fehlt an der Definition eines Zeitraumes, für den Durchschnittswerte ermittelt werden sollen, und eines Zeitraumes, für den diese Werte dann gelten sollen.

Zum zweiten ist es nicht angemessen, eine Obergrenze des Angemessenen aus den Durchschnittswerten der Unterkunftskosten von Beziehern von Grundsicherungsleistungen zu ermitteln (Zirkelschluss). Dies gilt umso mehr, als die vorgesehene Formulierung dem Wortlaut nach auch diejenigen Haushalte in die Datengrundlage einschließt, die nicht in Wohnungen, sondern in sonstigen Unterkünften leben. Im Ergebnis würden sich so „Sondermietobergrenzen“ für Personen, die keine Wohnung haben, ergeben, die voraussichtlich erheblich unter den oft knapp bemessenen „Mietobergrenzen“ liegen würden.

Zum dritten ergibt sich aus dem Unterschied zwischen einer Wohnung und einer sonstigen Unterkunft, wie zum Beispiel einer Pension, kein zulässiges Anknüpfungsmerkmal für eine Ungleichbehandlung in Bezug auf die höchstens zu übernehmenden Unterkunftskosten. Eine solche Ungleichbehandlung würde voraussetzen, dass es eine Obliegenheit gibt, in Wohnungen und nicht in sonstigen Unterkünften zu wohnen. Dies wäre jedoch bereits mit dem allgemeinen Selbstbestimmungsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG unvereinbar. Auch sozialpolitisch ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen Wohnungen im Verhältnis zu anderen Unterkünften privilegiert werden sollten.

Zum vierten müsste die vorgesehene Regelung (wie Absatz 4 in Bezug auf Wohngemeinschaften) dazu führen, dass Personen zum Zwecke der Unterkunftskostensenkung umziehen müssen. Finden sie keine günstigere Wohnung, müssen die Kosten der neuen – event. teureren Wohnung übernommen werden. Unter fiskalischen Gesichtspunkten wäre die Regelung deshalb nur dann sinnvoll, wenn man davon ausgeinge, dass die Betroffenen auf dem ersten Wohnungsmarkt ohnehin keine Wohnung finden, so dass sich in der Folge eine Art zweiter Unterkunftsmarkt etabliert, für den dann eine niedrigere Obergrenze durchsetzbar ist. Durch das vorgesehene Verfahren entsteht ein vermeidbarer zusätzlicher Verwaltungsaufwand, da zum einen eine Sonderobergrenze berechnet werden muss und zum anderen Personen zum Umzug aufgefordert werden, auch wenn sie faktisch keine günstigere Wohnung finden werden.

Umso mehr wäre die Signalwirkung einer solchen Regelung sozialpolitisch verfehlt. In vielen Fällen würde sie bedeuten, dass Personen, die ohnehin von einem besonders hohen Exklusionsrisiko betroffen sind, in Bezug auf die zu übernehmenden Unterkunftskosten noch mehr unter Druck gesetzt werden.

Lösung

Der Deutsche Caritasverband fordert, die Regelung ersatzlos zu streichen.

6. Gesamtbedarf, Zahlungsanspruch, Direktzahlung (§ 43a SGB XII neu)

Um eine Vereinheitlichung der Verwaltung zu erreichen, werden die Begriffe des Gesamtbedarfs, des Zahlungsanspruchs und der Direktzahlung definiert. Unter Gesamt- oder auch Bruttobedarf (Abs. 1) versteht man danach die Summe aus Regelsatz, einmaligen und Mehrbedarfen, Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen, Altersvorsorgeaufwendungen, die Bedarfe für Bildung und Teilhabe sowie für Unterkunft und Heizung. Der monatliche Zahlungsanspruch ergibt sich aus dem monatlichen Gesamtbedarf abzüglich des anrechenbaren Einkommens und Vermögens. Ggf. sind auch Nachzahlungen, Auf- oder Verrechnungen zu berücksichtigen (Abs. 2). Die Direktzahlung stellt eine besondere Form der Leistungsgewährung dar. Sie ist nur in jeweils normierten Ausnahmefällen möglich (z.B. bei der Miete oder den Krankenversicherungsbeiträgen). Die Definition im neuen § 43a Abs. 3 SGB XII schafft insofern keine neuen Tatbestände, die eine Direktzahlung ermöglichen würden. Durch den neuen § 43a Abs. 4 SGB XII wird jedoch eine solche Möglichkeit der Direktzahlung geschaffen, um eine drohende Stromsperr zu verhindern. Wenn einem Leistungsempfänger wegen Zahlungsrückständen unmittelbar eine Stromsperr droht, kann der Träger die laufenden Abschlagszahlungen direkt an den Energieversorger überweisen. Nach dem Gesetzentwurf ist eine Direktzahlung unabhängig von der Zustimmung des Leistungsempfängers möglich.

Bewertung

Die Caritas begrüßt die Möglichkeit einer Direktzahlung bei einer drohenden Unterbrechung der Stromversorgung im Grundsatz. Diese muss aber an die vorherige Zustimmung des Leistungsempfängers gebunden sein. Andernfalls bedeutet die Direktzahlung einen nicht unerheblichen Eingriff in die Dispositionsfreiheit des Leistungsberechtigten und damit in seine Selbstbestimmtheit, der nicht allein durch eine drohende Stromsperr gerechtfertigt werden kann. Nach Auffassung der Caritas ist eine gesetzliche Regelung im SGB XII daher entbehrlich, denn eine Direktzahlung mit Zustimmung des Leistungsberechtigten stellt sich als eine (zivilrechtliche) Stellvertretung dar, die bereits nach geltender Rechtslage möglich ist. Die Caritas plädiert dafür, im Fall des Eintritts von Stromschulden mit *Einverständnis des Leistungsempfängers (Verbrauchers)* zwischen örtlichen Energielieferanten, Verbrauchern, ggf. den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende und Vertretern der Freien Wohlfahrtspflege ein Verfahren für das weitere Vorgehen zu vereinbaren, um schnellstmöglich die Versorgung mit Energie aufrechtzuerhalten und eine sachgerechte Lösung für die Rückzahlung der Schulden zu treffen. Dabei können die Schuldner- und Sozialberatungsstellen der Wohlfahrtspflege wichtige Clearing-Stellen sein. Solche Vereinbarungen gibt es bereits in einzelnen Kommunen, besonders in NRW. Den Clearing-Stel-

len sind direkte Ansprechpartner bei den Energieversorgern zu nennen, damit die Kommunikation besser und zügiger abläuft als z. B. über Call-Center. In die Vereinbarung sind auch sozialverträgliche Grenzen für die Bemessung der an den Stromversorger zu zahlenden Raten aufzunehmen, wobei auch kleine monatliche Raten möglich sein müssen.

7. Vorläufige Entscheidung (§ 44a SGB XII neu)

Nicht selten können Leistungen deshalb nicht gewährt werden, weil zwar eine Anspruchsberechtigung dem Grunde nach feststeht, einzelne leistungserhebliche Umstände aber noch nicht abschließend ermittelt werden können. Für diese Fälle wird in § 44a SGB XII eine eigenständige Regelung für vorläufige Entscheidungen geschaffen.

Bewertung

Wie im Rahmen der Rechtsvereinfachung für das SGB II, so wird nun auch im SGB XII eine Grundlage für vorläufige Entscheidungen geschaffen. Anders als im SGB II verfügen Leistungsberechtigte nach dem SGB XII eher selten über Erwerbseinkommen. Die Problematik der Berücksichtigung von (schwankendem) Einkommen stellt sich hier also nicht in der gleichen Dringlichkeit. Insgesamt erscheint die geplante Regelung sehr kompliziert und angesichts der Vorschuss-Regelung in § 42 SGB I auch nicht notwendig.

8. Aufrechnung, Verrechnung (§ 44b SGB XII neu)

Mit § 44b Abs. 4 SGB XII wird erstmals eine Rechtsgrundlage für eine Aufrechnung für die Rückforderung unverschuldet Überzahlungen in der Sozialhilfe geschaffen, die in engem Zusammenhang mit der vorgesehenen Regelung für die vorläufige Entscheidung über Leistungen steht und nur für Überzahlungen gelten soll, die sich aus einer vorläufigen Bewilligung ergeben haben. Die Regelung tritt neben die allgemeine Aufrechnungsregelung des § 26 SGB XII und soll abweichend von jener Regelung ausschließlich für die wirtschaftliche Grundsicherung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII gelten. Im Fall der Aufrechnung nach § 26 SGB XII muss der Sozialhilfeträger im Einzelfall Ermessen ausüben. Die Aufrechnung ist auf 5 Prozent des maßgeblichen Regelsatzes begrenzt (wie die Aufrechnungsregelung für die Rückführung von Darlehen, § 37 Abs. 5 SGB XII). Darüber hinaus soll der SGB XII-Leistungsträger ermächtigt werden, Erstattungs- oder Rückzahlungsansprüche anderer SGB XII-Träger mit laufenden Leistungen an den Empfänger zu verrechnen. Diese Regelung soll eine Realisierung der Forderung erleichtern, wenn z.B. wegen eines Umzugs die Zuständigkeit wechselt. Die Aufrechnung soll auf 3 Jahre ab Bestandskraft des Bescheides, aus dem es die Forderung, die aufgerechnet werden soll, ergibt, begrenzt werden. Schließlich stellt die avisierte Vorschrift (anders als § 26 SGB XII) wie §§ 42a, 43 SGB II klar, dass die Aufrechnung durch Verwaltungsakt erfolgt. Die Verwaltungsaktqualität der Aufrechnungsentscheidung war lange Zeit umstritten.

Bewertung

Die Vorschrift bedeutet einen Bruch mit der bisher in der Sozialhilfe geltenden Grundregel, nach der

das Existenzminimum nur dann angetastet wird, wenn der Leistungsberechtigte sich schuldhaft verhalten hat. Wenn Leistungsberechtigte weder fahrlässig, noch vorsätzlich die Ursache für eine Überzahlung setzen, sollte es den Sozialhilfeträger möglich sein, Überzahlungen weitestgehend zu vermeiden. Die bisherige Rechtslage hat eine nicht zu unterschätzende Anreizfunktion: Wenn Erstattungsfordernisse, zu denen es bei ordnungsgemäßem Verwaltungshandeln nicht hätte kommen müssen, nicht aufgerechnet werden können, fördert das die frühzeitige und gründliche Prüfung von grundsicherungsrechtlichen Ansprüchen.

In Fällen von schuldhaft herbeigeführter Überzahlung (auch im Rahmen der neuen Vorläufigkeitsregelung des § 44a SGB XII neu) ist eine Aufrechnung auch nach geltendem Recht möglich (§ 26 SGB XII). Die Regelung umfasst schließlich keinen ausdrücklichen Schutz vor mehrfacher Aufrechnung nach § 26 SGB XII, § 37 Abs. 5 SGB XII und dem neuen § 44b SGB XII. Eine solche mehrfach-Aufrechnung wäre zwar möglicherweise ermessensfehlerhaft. Dennoch erscheint es ggf. geboten, den Schutz vor mehrfach-Aufrechnung – ähnlich wie dies in § 43 Abs. 3 SGB II geregelt ist – ausdrücklich zu garantieren.

Lösung

Der Deutsche Caritasverband empfiehlt, die Regelung zu streichen. Mindestens erscheint es jedoch erforderlich, eine Regelung analog § 43 Abs. 3 SGB II zu ergänzen, um Mehrfach-Aufrechnungen vorzubeugen.

In § 26 SGB XII sollte klargestellt werden, dass die Aufrechnung ein Verwaltungsakt (§ 31 SGB X) ist. Ergänzend könnte klargestellt werden, dass die Aufrechnung auch gegen Sozialhilfeleistungen anderer Träger zulässig ist, wenn es nach Erlass eines Erstattungsbescheides zu einem Zuständigkeitswechsel gekommen ist. Dies wäre allerdings lediglich eine Klarstellung, denn nach geltendem Recht dürfte das auch jetzt möglich sein.

9. Feststellung der dauerhaften Erwerbsminderung (§ 45 SGB XII)

Auch Personen im Eingangs- oder Berufsbildungsbereich einer WfbM sollen künftig ohne weitere Prüfung dem Personenkreis der Grundsicherung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII zugerechnet werden. Bislang galt dies faktisch nur für Personen im Arbeitsbereich einer WfbM.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt diese Änderungen.

III. Drittes Gesetz zur Änderungen des AsylbLG

Am 06.09.2016 hat der Deutsche Caritasverband den Referentenentwurf „Drittes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes“ erhalten und am 13.09.2016 in einem Brief an die zuständige Bundesministerin kommentiert. Am 23.09.2016 wurde der Regierungsentwurf (BR-Drs. 542/16) dem Bundesrat übermittelt. Der Deutsche Caritasverband führt nachfolgend anhand ausgewählter Punkte seine Einschätzung zum Regierungsentwurf aus. Bedauerlich ist,

dass wie bereits bei den Asylpaketen und dem Integrationsgesetz keine ausreichende Beteiligung der Verbände erfolgte. Der Deutsche Caritasverband erkennt an, dass angesichts des Drucks, unter dem Politik seit geraumer Zeit agiert, tatkräftiges Handeln erforderlich ist. Dies kann aber für die anstehende Neufestsetzung des Regelbedarfs, die langfristig planbar ist, nicht gelten. Weiter gibt er zu bedenken, dass reguläre Beteiligungsverfahren mit ausreichenden Rückmeldefristen dazu beitragen können, ungewollte Rechtsfolgen und unzumutbare Härten abzuwenden.

Mit dem Gesetzentwurf werden die Bedarfssätze aus § 3 AsylbLG nach der Sonderauswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013 neu ermittelt und die Bedarfsstufen angelehnt an die Vorgaben im Entwurf des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes (RBEG-E) neu geregelt. In Umsetzung des Koalitionsbeschlusses vom 13.04.2016 werden die regelbedarfsrelevanten Ausgaben für Haushaltsenergie und Wohnungsinstandhaltung aus dem Bedarfssatz ausgegliedert und gesondert erbracht. Weiterhin wird eine dem SGB XII entsprechende Freibetragsregelung für ehrenamtliche Tätigkeiten eingeführt.

Der Deutsche Caritasverband begleitet das Asylbewerberleistungsgesetz seit seiner Einführung im Jahr 1993 kritisch und spricht sich seit langem für eine Aufhebung des Gesetzes und eine Überführung der Personengruppen in die Hilfesysteme der Bücher II und XII des Sozialgesetzbuches aus. Die grundsätzliche Kritik bezieht sich unter anderem darauf, dass das Asylbewerberleistungsgesetz die Teilhabe der Leistungsberechtigten am gesellschaftlichen Leben in Deutschland erschwert. In der Praxis sind Mitarbeitende der Caritas zudem häufig mit den negativen Auswirkungen auf den Gesundheitszustand durch die beschränkte Versorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetzes konfrontiert.

In Zeiten, in denen ein breiter Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit einer frühzeitigen Integration besteht, greift der Entwurf wichtige Herausforderungen nicht auf und erschwert die Teilhabe von Leistungsberechtigten.

Zu ausgewählten geplanten Neuregelungen im Einzelnen:

1. Leistungsberechtigte (§ 1 Abs. 1, Abs. 3 AsylbLG-E)

Mit der Änderung des Asylgesetzes durch das Integrationsgesetz entsteht die Gestattung mit der Ausstellung eines Ankunfts nachweises und ist nicht mehr an die Äußerung des Asylgesuches geknüpft. Für Fälle, in denen ein Asylgesuch geäußert, jedoch noch kein Ankunfts nachweis ausgestellt ist, wurde eine Leistungsberechtigung geschaffen, um Regelungslücken zu schließen.

Ferner wurde im Absatz 3 für den Wechsel des Rechtskreises vom AsylbLG ins SGB II / SGB XII die Rechtsstellung von Ausländern mit Flüchtlingseigenschaften der Rechtsstellung von Asylberechtigten angeglichen. Mit der positiven Entscheidung durch das Bundesamt für Migration oder durch eine gerichtliche Entscheidung, die das Bundesamt für Migration zur Anerkennung verpflichtet, erhalten sie ab

dem Folgemonat einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II oder nach dem SGB XII.

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Klarstellungen und die damit einhergehende Rechtssicherheit für die Betroffenen und regt an, in Absatz 3 alle international Schutzberechtigten aufzunehmen.

2. Leistungen in besonderen Fällen (§ 2 Abs. 1 AsylbLG-E)

Als Folgeänderung zur Schaffung einer besonderen Bedarfsstufe für erwachsene Leistungsberechtigte (§ 3a Abs. 1 Nr. 2b, Abs. 2 Nr. 2b AsylbLG-E) in Flüchtlingsunterkünften wird diese Regelung auf Analogleistungsbezieher übertragen, die in entsprechenden Einrichtungen leben. Auch die Regelung für erwachsene Kinder, die im Haushalt der Eltern leben (§ 3a Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG-E), wird auf diese Gruppe übertragen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband sieht beide Regelungen auch mit ihren Auswirkungen auf die Analogleistungsbezieher kritisch und verweist auf die nachfolgenden Bewertungen.

3. Gesonderte Erbringung des Bedarfs für Wohnungsinstandsetzung und Haushaltsenergie (§ 3 Abs. 3 AsylbLG-E)

Um Doppelleistungen zu vermeiden, werden zukünftig auch die regelbedarfsrelevanten Verbrauchs- ausgaben für Haushaltsenergie und Wohnungsinstandhaltung (Abteilung 4) aus den Leistungssätzen

für den notwendigen Bedarf ausgegliedert (bislang: Unterkunft, Heizung, Hausrat). Begründet wird dies damit, dass diese Bedarfe speziell bei einer Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften regelmäßig durch Sachleistungen gedeckt werden.

Bewertung und Handlungsbedarf

Das Ansinnen, Doppelleistungen zu vermeiden, ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nachvollziehbar. Allerdings gilt diese Regelung nicht nur für Personen, die in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind, sondern dem Grundsatz nach auch für Leistungsbezieher, die in Wohnungen leben. Für diese Personengruppe befürchtet der Deutsche Caritasverband durch die notwendig werdende Beantragung dieses gesondert als Geld- oder Sachleistung zu erbringenden Bedarfs und das anschließende Prüfverfahren einen erhöhten Erfüllungsaufwand für die Verwaltung und erhebliche Schwierigkeiten für die Leistungsbezieher.

4. Bedarfssätze der Grundleistungen (§ 3a AsylbLG-E)

Bedingt durch das RBEG kommt es im Asylbewerberleistungsgesetz zu Veränderungen hinsichtlich der Höhe der Bedarfssätze. Durch die gesonderte Erbringung der Bedarfe für Wohnungsinstandsetzung und Haushaltsenergie liegen die Sätze unterhalb der bisherigen Höhe. Diese Ausgliederung regelbedarfsrelevanter Verbrauchsausgaben sorgt in Verbindung mit Streichungen in einzelnen Abteilungen dafür, dass die Sätze für Leistungsbezieher wie bereits in der Vergangenheit deutlich unterhalb der Leistungen des SGB XII, die sich aus dem RBEG ergeben, liegen.

Regelbedarfsstufe	Notwendiger persönlicher Bedarf	notwendiger Bedarf	Gesamt-bedarf*	Regelbedarfe nach dem SGB XII**
Stufe 1	145 Euro	187 Euro	332 Euro	409 Euro
Stufe 2	131 Euro	168 Euro	299 Euro	368 Euro
Stufe 3	116 Euro	150 Euro	266 Euro	327 Euro
Stufe 4	76 Euro	189 Euro	265 Euro	311 Euro
Stufe 5	93 Euro	165 Euro	258 Euro	291 Euro
Stufe 6	81 Euro	125 Euro	206 Euro	237 Euro

* gesondert erbracht werden im AsylbLG Bedarfe für Unterkunft, Heizung, Hausrat, Wohnungsinstandsetzung und Haushaltsenergie

** gesondert erbracht werden im SGB XII Bedarfe für Unterkunft und Heizung

Bewertung und Handlungsbedarf

Mit seinem Urteil vom 18. Juli 2012 (1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11) verpflichtete das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber zu einer transparenten und bedarfsgerechten Bemessung der Leistungssätze und stellte klar, dass die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums keine Abstriche aus migrationspolitischen Erwägungen zulässt.

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes bleiben Zweifel, inwieweit es sich im Umsetzung der Kriterien des Bundesverfassungsgerichts tatsächlich um eine bedarfsgerechte Bemessung handelt. Dabei gilt es unter anderem zu berücksichtigen, dass auch Personen Leistungen aus dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, die sich nicht nur vorübergehend in

Deutschland aufhalten. Verschärft wird die Situation für die Leistungsbezieher dadurch, dass ein Großteil der Schutzbuchenden aufgrund der Unterbringung in Flüchtlingsunterkünften künftig nochmals abgesenkte Leistungen nach Stufe 2 erhalten wird. Zu einzelnen Veränderungen wird im Folgenden Stellung genommen.

a. Streichungen in einzelnen Abteilungen beim notwendigen persönlichen Bedarf (§ 3a Abs. 1 AsylbLG-E)

Bereits seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren bleiben einzelne der im RBEG als regelbedarfsrelevant ausgewählten Verbrauchsausgaben unberücksichtigt. Auch bei der Neubemessung auf Grundlage der Einkommens- und

Verbrauchsstichprobe 2013 werden diese nicht berücksichtigt. Betroffen hiervon sind die Abteilungen 9 (Freizeit, Unterhaltung, Kultur), Abteilung 10 (Bildung) und Abteilung 12 (Sonstige Dienstleistungen).

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband hat in seiner Stellungnahme zum Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren ausführlich dargelegt, dass er es für unzulässig hält, in dieser Form auf das soziokulturelle Existenzminimum der Betroffenen zuzugreifen. Die hier in Frage stehenden Teilhabeleistungen gehören zum individuellen, persönlichen Bedarf und hängen nicht von der Dauer des Aufenthalts oder einer Bleibeperspektive ab. Sie sind deshalb für die gesamte Dauer des Aufenthalts in Deutschland zu sichern. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes ist diese Streichung auch anhand der Begründung des hier bewerteten Gesetzentwurfs nicht schlüssig: wenn an anderer Stelle zu Recht die Bedeutung des Engagements beispielsweise in Sportvereinen betont wird (Gesetzesbegründung Dr. 18/9985, S. 21), ist es nicht plausibel, für eine Kürzung bei Sport- und Musikunterricht sowie der hierfür benötigten Ausrüstung und Gebrauchsgüter zu argumentieren.

b. Gesonderte Bedarfsstufe für Erwachsene in Flüchtlingsunterkünften (§ 3a Abs. 1 Nr. 2b, Abs. 2 Nr. 2b AsylbLG-E)

Mit der Nummer 2b wird eine besondere Bedarfsstufe für erwachsene Leistungsberechtigte eingeführt, die in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften oder vergleichbaren Unterkünften untergebracht sind. Die Bedarfsstufe beträgt 90 Prozent des Satzes der Bedarfsstufe 1. Die Veränderung erfolgt in der Annahme, dass sich bei einer Gemeinschaftsunterbringung für die Bewohner Einspareffekte ergeben, die mit denen in Paarhaushalten im Ergebnis vergleichbar sind (Gesetzesbegründung Dr. 18/9985, S. 17).

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband bezweifelt auf Grundlage der langjährigen Erfahrung der Caritas in der Flüchtlingshilfe, dass sich bei dieser Unterbringungsform für die Bewohner(innen) Einspareffekte ergeben und hält die Schaffung der gesonderten Bedarfsstufe, die für die Betroffenen eine weitere Leistungsabsenkung bedeutet, daher für ungerechtfertigt. Von Familienangehörigen, die in familiärer Gemeinschaft zusammen leben, kann zumutbar erwartet werden, dass sie „aus einem Topf“ wirtschaften. Empirische Grundlagen können eine damit einhergehende Einsparung belegen (BVerfG, 1 BvR 371/11). Hingegen ist ein mit der Unterbringung in Flüchtlingsunterkünften einhergehendes Einsparpotential empirisch nicht belegt und auch nicht plausibel. Die Annahme, dass bei Fremden, deren einzige Verbindung es ist, in der Anonymität von Massenunterkünften leben zu müssen, durch eine vermeintliche „Schicksalsgemeinschaft“ (Gesetzesbegründung Dr. 18/9985, S. 18) eine Solidarisierung erfolgt, aus der sich für die Bewohner(innen) finanzielle Synergieeffekte ergeben, wird der Realität in Flüchtlingsunterkünften nicht gerecht. Voraussetzung für ein gemeinsames Wirtschaften ist vielmehr ein gefestigtes gegenseitiges Vertrauen. Ob sich dies zwischen

Fremden entwickeln kann, ist zweifelhaft – zu Recht wird dies in der Gesetzesbegründung im Zusammenhang mit der Zuordnung erwachsener Kinder in Bedarfsstufe 3 betont: „Denn ebenso wie bei Paaren besteht auch zwischen Eltern und ihren auch erwachsenen Kindern ein besonderes Näheverhältnis, weshalb ihnen ein gemeinschaftliches Wirtschaften möglich und zumutbar ist.“ (Gesetzesbegründung Dr. 18/9985, S. 19). Allein die Fluktuation in Flüchtlingsunterkünften verhindert üblicherweise den Aufbau eines solchen Näheverhältnisses. Dass Bewohner(innen) regelmäßig aus unterschiedlichen Herkunftsregionen stammen, woraus sich Verständigungsschwierigkeiten ergeben, steht als weiterer Faktor einem gemeinsamen Wirtschaften entgegen. Hinzu kommt, dass sich laut Gesetzesbegründung die zu erwartenden Einspareffekte auch dadurch ergeben sollen, dass „Wohnraum gemeinsam genutzt wird, im Haushalt vorhandene Gebrauchsgüter gemeinsam angeschafft und genutzt werden“ (Gesetzesbegründung Dr. 18/9985, S. 17). Leistungen dafür sind aber schon in der Bedarfsstufe 1 nicht enthalten, da sie gesondert erbracht werden (vgl. § 3 Abs. 3 S. 3 AsylbLG und oben Punkt 3). Daher können sich hier keine Einspareffekte für die Betroffenen ergeben. Auch mit Blick auf den notwendigen persönlichen Bedarf verbietet sich die vorgesehene Leistungsminderung. Aufgrund des Bezuges von Sachleistungen ist dieser Betrag oftmals die einzige Möglichkeit, selbstbestimmt über einen Teil des eigenen Lebens sowie individuelle Bedarfe zu entscheiden. Dass auch Notunterkünfte, in denen regelmäßig eine behelfsmäßige Unterbringung ohne jeden Synergieeffekt für die Bewohner(innen) erfolgt und die sich nach allen Erfahrungen nicht für eine dauerhafte oder längere Unterbringung eignen, einbezogen werden, erschließt sich ebenfalls nicht.

c. Zuordnung von Haushaltangehörigen erwachsenen Kindern in Bedarfsstufe 3 (§ 3a Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG-E)

Ebenso wie bei Paarhaushalten wird auch bei Haushaltangehörigen erwachsenen Kindern unter 25 Jahren davon ausgegangen, dass sie mit ihren Eltern aus einem Topf wirtschaften, sodass sich entsprechende geringere Kosten und Einspareffekte ergeben.

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband teilt grundsätzlich die Ansicht, dass zwischen Eltern und erwachsenen Kindern – anders als zwischen Fremden – ein Näheverhältnis besteht, das zu Einsparungen im Bereich des notwendigen Bedarfes führen kann. Mit Blick auf den notwendigen persönlichen Bedarf sind die Ausführungen in der Gesetzesbegründung allerdings fragwürdig: Zwar kann der allgemeine Lebenserfahrung, wonach Eltern regelmäßig den überwiegenden Teil der Kosten einer Tageszeitung oder von anderen Mediendienstleistungen tragen und dabei auf eine Abrechnung wie unter Fremden verzichten, nicht bestritten werden. Eltern, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, sind anders als andere Gruppen aber regelmäßig nicht in der Lage, zusätzlichen Kosten für ihre Kinder zu übernehmen, zumal sie auch in Bedarfsstufe 1 (bzw. 2) nur einen im Vergleich zum Regelsatz gekürzten Beitrag für den eigenen Bedarf zur Verfügung haben

(s.o. Punkt 4.1.). Damit geht diese Regelung zu Lasten der Eltern, die – nach der Annahme in der Gesetzesbegründung – zu Gunsten der Kinder ihren eigenen persönlichen Bedarf, der nicht deckungsgleich zu dem ihrer Kinder ist, einschränken werden.

5. Schaffung einer Freibetragsregelung für ehrenamtliche Tätigkeiten (§ 7 Abs. 3 AsylbLG-E)

Eine neu geschaffene Freibetragsregelung lässt – entsprechend § 82 Absatz 3 Satz 4 SGB XII – Bezüge oder Einnahmen, die nach den dort genannten Bestimmungen des Einkommensteuergesetzes steuerbefreit sind, anrechnungsfrei. Dies betrifft insbesondere Aufwandsentschädigungen für nebenberufliche Tätigkeiten als Übungsleiterin oder Übungsleiter oder Ausbilderin oder Ausbilder sowie für nebenberufliche, ehrenamtliche Tätigkeiten im Rahmen gemeinnütziger Zwecke.

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Schaffung einer Freibetragsregelung bei der Einkommensrechnung für ehrenamtliche Tätigkeiten. Aus unserer langjährigen Erfahrung können wir bestätigen, dass ehrenamtliches Engagement einen Schlüssel zur Integration und zum Spracherwerb darstellen kann, Begegnung fördert und gegenseitige Vorbehalte abbaut. Wenn sich Menschen frühzeitig engagieren, kann hiervon die gesamte Gesellschaft profitieren.

IV. Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen

Im Antrag wird gefordert, die Höhe der Regelsätze auf sachgerechte Weise zu ermitteln. Die Referenzgruppe sollen die untersten 20 Prozent der nach Einkommen geschichteten Haushalte bilden. Zirkelschlüsse sollen durch die Herausnahme der verdeckt Armen, der AsylbLG-Leistungsberechtigten und Aufstocker vermieden werden. Es muss sichergestellt werden, dass durch Streichungen weder die Bedarfsdeckung auf dem Weg internen Ausgleichs, noch die soziale und kulturelle Teilhabe gefährdet wird. Zudem sind die Kinderregelsätze auf verlässliche und sachgerechte Weise zu ermitteln. Gefordert wird des Weiteren ein Umgangsmehrbedarf, Einmalleistungen für die Anschaffung Weißer Waren, die Weiterentwicklung des Bildungs- und Teilhabepakets (Abschaffung Eigenanteil Mittagessen und Globalantrag) und die Abschaffung des Asylbewerberleistungsge setzes.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband unterstützt die Forderung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, wie in den vorgegangenen Kapiteln begründet.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)829

24. November 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drucksache 18/9984

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes
- BT-Drucksache 18/9985

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreea, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen
- BT-Drucksache 18/10250

Dr. Andy Groth

I. Thesenhafte Zusammenfassung

- Die Regelbedarfsermittlung nach dem vorliegenden Gesetzentwurf folgt denselben Grundsätzen wie diejenige, die dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz 2011 (im Weiteren: RBEG 2011) zugrunde liegt. Bis in die Detailebene hinein werden identische Wertentscheidungen getroffen. Deshalb ist davon auszugehen, dass der vorliegende Entwurf wie das RBEG 2011 mit dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum vereinbar ist.
- Die Prüfaufträge und Überwachungspflichten, die der Gesetzgeber in § 10 RBEG 2011 und das BVerfG im Beschluss vom 23. Juli 2014 vorgegeben und einer Regelbedarfsneuermittlung vorangestellt haben, sind abgearbeitet worden, ohne dass sich daraus zwingende konzeptionelle Änderungsbedarfe ergeben hätten.
- Was technische Fragen sowie politische Wertentscheidungen anbelangt, wird sich der Entwurf im Wesentlichen denselben Einwänden ausgesetzt sehen wie das Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz 2011. Der Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist aber nach wie vor nicht überschritten.

• Die Neudefinition der Regelbedarfsstufen insbesondere im Zusammenhang mit der Regelbedarfsstufe 3 entschärft Konflikte mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung und dürfte allgemein zur Rechtsbefriedung beitragen. Rechtspolitisch ist die Neuregelung begrüßenswert.

• Die Neudefinition der Regelbedarfsstufe 3 ist im Kontext mit beabsichtigten Neuregelungen zur Zuordnung der Unterkunftskosten in Haushalten zu sehen, in denen behinderte Kinder zusammen mit ihren Eltern leben. Diese Regelungen sind grundsätzlich begrüßenswert, müssten sprachlich aber noch unmissverständlich gefasst werden.

II. Vorbemerkung

Beide Gesetzgebungsvorhaben haben eine große soziale und (verfassungs-)rechtliche Tragweite und die Gesetzentwürfe weisen entsprechend – schon um den dem Gesetzgeber auferlegten spezifischen Begründungspflichten in gebotener Weise Rechnung zu tragen – einen erheblichen Begründungsumfang auf. Es ist mir als Einzelsachverständigem nicht möglich gewesen, innerhalb der kurzen Anhörungsfrist beide Gesetzentwürfe in allen Details zu prüfen und verfassungsrechtlich zu bewerten. Ich bitte das Hohe Haus um Nachsicht, dass ich mich bei meiner Stellungnahme auf die mir wesentlich erscheinenden rechtlichen Problemstellungen beschränken muss.

III. Regelbedarfsneuermittlung und Novelle des RBEG

Der Entwurf eines neuen Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes (RBEG-E) entspricht in seiner Konzeption und in seinem Grundgerüst dem ersten Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz in der Fassung vom 24. März 2011 (BGBl. I S. 453), das vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als grundsätzlich verfassungsgemäß gebilligt worden ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 u.a. – BVerfGE 137, 34).

Grundsätzlich soll sich die Regelbedarfsermittlung weiterhin nach dem bewährten Statistikmodell richten. Als Referenzhaushalte im weiteren Sinne (nunmehr: „zugrundeliegende Haushaltstypen“) sieht der Entwurf erneut einerseits Einpersonenhaushalte und andererseits Familienhaushalte vor, wobei bei den Familienhaushalten (Paarhaushalte mit einem Kind), die wie gehabt nur für die Ermittlung der Kinderregelbedarfe Relevanz haben, wie bisher nach Altersgruppen der Kinder entsprechend der Regelbedarfsstufen 4 bis 6 differenziert wird. Diese Differenzierung ist nunmehr aber in § 2 Satz 2 und 3 RBEG-E deutlicher zum Ausdruck gebracht.

Dieses Grundgerüst der statistischen Bedarfsbemessung hat sich seit dem ersten Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz bewährt. Für die Bestimmung der Regelbedarfe von Kindern und Jugendlichen ist kaum ein anderes System sachlich begründbar. Verfassungsrechtlich problematisch ist es insbesondere nicht, sich insoweit nur auf Paarhaushalte mit einem Kind zu stützen und sonstige Formen von Familienhaushalten (Paarhaushalte mit mehreren Kindern; Alleinerziehendenhaushalte mit einem Kind oder mehreren Kindern) außer Ansatz zu lassen. Für die Kinderregelbedarfe dürfte sich diese Eingrenzung tendenziell positiv auswirken, weil der Haushalttyp der Paarhaushalte mit einem Kind ein höheres Einkommensniveau aufweist als andere Formen von Familienhaushalten und jedes Kind in einem auf existenzsichernde Leistungen angewiesenen Haushalt wegen seines Bedarf letztlich wie ein Einzelkind behandelt wird.

Vor Abgrenzung der Referenzhaushalte sollen wie bisher – zur Vermeidung von Zirkelschlüssen – diejenigen Haushalte ausgeschlossen werden, die existenzsichernde Leistungen beziehen, also Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel des SGB XII, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII und Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld nach dem SGB II, sofern sie nicht zusätzlich Erwerbseinkommen erzielen (§ 3 RBEG-E). Auch diese Vorschrift entspricht weitgehend § 3 RBEG 2011. Auf sonstige Rücknahmen (Bezug von befristetem Zuschlag, Elterngeld oder Eigenheimzulage) konnte wegen Wegfall dieser Leistungen oder Anrechnung auf die existenzsichernde Leistung verzichtet werden; der Wegfall der Rücknahmen kann sich auf die Höhe der Leistungen ohnehin nur positiv auswirken und ist deshalb nicht problematisch. Soweit gelegentlich gefordert wird, auch Bezieher von Wohngeld und Kinderzuschlag von vornherein aus der Referenzgruppe auszunehmen, ist dies nach meiner Einschätzung weder verfassungsrechtlich geboten noch fachlich sinnvoll: Beide Leistungen sind nicht als existenzsichernd im

engeren Sinne zu qualifizieren. Der Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag setzt zudem anderweitiges Einkommen, typischerweise Erwerbseinkommen, notwendig voraus. Wegen der insbesondere im SGB II (vgl. § 11b Abs. 2 und 3 SGB II) aber auch in § 6a BKGG geltenden Grund- und Erwerbstätigfreibeträge ist ein Bezug dieser Leistungen auch dann noch möglich, wenn der Haushalt tatsächlich über ein Einkommen verfügt, das deutlich über der „Sozialhilfeschwelle“ liegt. Bereits im Gesetzgebungsverfahren zum RBEG 2011 war überdies diskutiert worden, inwieweit „verdeckt Arme“ aus dem Kreis der potentiellen Referenzhaushalte ausgeschlossen werden konnten. Letztlich wurde damals darauf verzichtet, weil kein geeignetes Verfahren zur Bestimmung verdeckter Armut ausgemacht werden konnte (vgl. dazu Groth, NZS 2011, 571, 573). Deshalb ist dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales gesetzlich ein entsprechender Prüfauftrag erteilt worden (§ 10 Abs. 2 Nr. 1 RBEG 2011), der abgearbeitet worden ist (vgl. BT-Drs. 17/14282, S. 13 ff.). Angesichts der Unsicherheit von Simulationsberechnungen zu verdeckter Armut erscheint es nachvollziehbar, dass auf einen Ausschluss solcher Personengruppen nach wie vor verzichtet werden soll. Dies entspricht auch der Rechtsprechung des BVerfG (BVerfG, a.a.O., Rn. 105).

Die Abgrenzung der Referenzgruppen soll wie nach bisherigem Recht wieder dergestalt vorgenommen werden, dass von den verbleibenden Einpersonenhaushalten die unteren 15 %, von den verbleibenden Familienhaushalten die unteren 20 % der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte berücksichtigt werden (§ 4 Abs. 1 RBEG-E). Diese Vorgehensweise stand insbesondere wegen der Berücksichtigung unterschiedlicher Prozentsätze bereits beim RBEG 2011 in der Kritik (vgl. insbesondere Münder, Verfassungsrechtliche Bewertung des RBEG, Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung, Soz-Sich extra, September 2011, S. 73 f.). Das BVerfG hat insoweit indes einen Verstoß gegen die Anforderungen methodengerechter Regelbedarfsbemessung zu Recht nicht gesehen (BVerfG, a.a.O., Rn. 98). Die Gesetzesbegründung stellt zusätzlich darauf ab, dass wegen der bei Einpersonenhaushalten deutlich höheren Zahl der vorab nach § 3 RBEG-E herausgerechneten SGB-II- und SGB-XII-Empfängerhaushalte insgesamt die Obergrenzen aller Referenzgruppen knapp oberhalb der 20%-Marke liegen (BT-Drs. 18/9984, S. 33). Dies ist ein Effekt, der auch bei der letzten Regelbedarfsermittlung nach diesem System so zu beobachten war.

Hinzu kommt – auch dies zeigt die Tabelle auf S. 33 der Drucksache recht eindrucksvoll – dass bei den Familienhaushalten auch aus statistischen Gründen ein höheres Perzentil benötigt wird, um überhaupt noch zu validen Ergebnissen zu kommen. Während bei den Einpersonenhaushalten hochgerechnet 2.206.000 Referenzhaushalte existieren (effektiv 2.023 erfasste Haushalte), sind es bei den zur Bestimmung der Regelbedarfsstufe 4 maßgebenden Familienhaushalten mit einem Kind zwischen 14 und 18 Jahren nur noch 89.000 (effektiv nur 106 erfasste Haushalte; vgl. Anlage zu BT-Drs. 18/9984). Hier offenbart sich ein Problem der statistischen Regelbedarfsermittlung unter den Vorgaben des BVerfG: Je

kleiner die Personengruppe ist, für die Bedarfe gesondert bestimmt werden müssen, desto unschärfer wird das statistisch ermittelbare Ergebnis. Die Folgen sind bei der vorliegenden Regelbedarfsermittlung eindrucksvoll an der Regelbedarfsstufe 5 nachzuvollziehen: Der deutliche Anstieg dort ist auf hohe Ausgabenzuwächse in den Bereichen Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke zurückzuführen; als Ursache dafür wird – nicht unplausibel – das höhere Durchschnittsalter der Kinder in der Referenzgruppe verantwortlich gemacht (BT-Drs. 18/9984, S. 82). Dieser Effekt kann jedoch nur eintreten, weil die absolute Zahl von Familienhaushalten mit einem Kind zwischen 6 und 13 Jahren sehr klein ist, deutlich kleiner etwa als die absolute Zahl der Einpersonenhaushalte.

Bei der Bestimmung der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben der Einpersonenhaushalte (vgl. § 5 RBEG-E) und der Familienhaushalte (vgl. § 6 RBEG-E) sind größere Änderungen gegenüber dem RBEG 2011 ausgeblieben. Wieder sind einzelne EVS-Positionen (z.B. Schnittblumen und Zimmerpflanzen, Hundefutter, Kantinenessen, chemische Reinigung, Vorstellungsgespräche, Tabak und alkoholische Getränke) als nicht regelbedarfsrelevant aus den Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe herausgerechnet worden. Die Herausrechnung einzelner Positionen wird vom BVerfG nicht grundsätzlich beanstandet. Modifikationen des Statistikmodells dürfen lediglich insgesamt kein Ausmaß erreichen, das die Tauglichkeit des Modells für die Ermittlung der Höhe existenzsichernder Regelbedarfe in Frage stellt (BVerfG, a.a.O., Rn. 109). Sind die Modifikationen für die letzte Regelbedarfsermittlung 2011 nicht verfassungsrechtlich beanstandet worden, dürfte gleiches wegen der nur sehr unbedeutenden Veränderungen (z.B. bzgl. Praxisgebühren) auch für den vorliegenden Entwurf gelten.

Das BVerfG hat allerdings bei bestimmten EVS-Positionen die Gefahr gesehen, dass dem gewählten System der Ermittlung der Regelbedarfe – auch wegen des durch Herausnahme einzelner EVS-Positionen nur unvollkommen gewährleisteten internen Ausgleichs – die Gefahr innenwohnt, dass einzelne existentielle Bedarfe tatsächlich nicht gedeckt werden, den Gesetzgeber insoweit zur Beobachtung angehalten und unterschiedliche Lösungswege aufgezeigt (Gewährung einmaliger Leistungen, Erweiterung des internen Ausgleichs, etc.). Dies betrifft insbesondere die Bereiche Haushaltsstrom und „weiße Ware“. Was den Bereich Haushaltsstrom anbelangt, hat das BVerfG den Gesetzgeber insbesondere aufgefordert, auch bei unterjährigen, extremen Preisschwankungen tätig zu werden (vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 111 f., 144). Solche Schwankungen hat es nach – soweit für mich nachvollziehbar – vertretbarer Einschätzung des Gesetzgebers in den letzten Jahren nicht gegeben. Zudem ist zu berücksichtigen, dass auch solche Preisschwankungen nur dann zu einer zwingenden gesetzlichen Anpassung führen müssten, wenn keine gegenläufigen Preisentwicklungen bei anderen EVS-Positionen in gleicher Größenordnung festgestellt werden können. Auch das Problem „weiße Ware“ hat sich in den letzten Jahren seit dem RBEG nicht verschärft; es ist allerdings auch nicht abgemildert

worden. Zwar finden Anschaffungen solch langlebiger Elektrogeräte bei Einpersonenhaushalten nur mit etwas mehr als 3 € Eingang in den monatlichen Regelbedarf (vgl. BT-Drs. 18/9984, S. 38). Zwangsläufig reichen die in die Regelbedarfsbemessung eingegangenen Beträge erst nach sehr langen Ansparzeiträumen für die Neuanschaffung eines Elektrogeräts (z.B. Kühlschrank) aus. Allerdings ist der Bedarf grundsicherungsrechtlich auch nicht zwingend durch Neugeräte zu decken. Insgesamt sind die vorhandenen gesetzlichen Regelungen (vgl. §§ 24 Abs. 1, 44 SGB II) ausreichend, um im Einzelfall zu verhindern, dass eine Bedarfslage vollständig ungedeckt bleibt oder – durch Rückführung vom Regelbedarfsdarlehen – zu unzumutbar langandauernden Bedarfsunterdeckungen führt. Verfassungsrechtlich ist deshalb meiner Einschätzung nach noch keine bedenkliche Situation eingetreten.

Gegenüber dem RBEG unverändert geblieben sind die Verteilungsschlüssel, mit denen in Familienhaushalten die Zuordnung der Verbrauchsausgaben zum Kind erreicht wird. Auch insoweit ist der gesetzliche Prüfauftrag aus § 10 Abs. 2 Nr. 2 RBEG 2011 abgearbeitet worden (vgl. BT-Drs. 17/14282, S. 31 ff.). Der Entwurf geht angesichts des dazu durchgeführten Forschungsvorhabens m.E. vertretbar davon aus, dass sich die bisherigen Verteilungsschlüssel bewährt haben (BT-Drs. 18/9984, S. 50). Handgreifliche Defizite haben sich in den vergangenen fünf Jahren auch in der forensischen Praxis nicht feststellen lassen.

Ebenfalls bewährt hat sich die Fortschreibung der Regelbedarfe mithilfe eines Mischindexes, in den die regelbedarfsrelevante Preisentwicklung zu 70 % und die Nettolohnentwicklung zu 30 % Eingang findet (vgl. § 28a Abs. 2 SGB XII). Dafür spricht auch, dass zwischen den innerhalb der letzten fünf Jahre fortgeschriebenen Regelbedarfen und deren Neuermittlung mit dem vorliegenden Entwurf keine substanzielle „Abbruchkante“ entstanden ist.

IV. Bildung der Regelbedarfsstufen – insbesondere: Die Regelbedarfsstufe 3

Substanzielle Neuerungen sieht der Entwurf bei der Definition der Regelbedarfsstufen und der Zuordnung leistungsberechtigter Personen zu den einzelnen Regelbedarfsstufen vor. Handlungsbedarf resultiert in diesem Bereich im Wesentlichen aus der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) zur Regelbedarfsstufe 3 (vgl. BSG, Urteil vom 23. Juli 2014 – B 8 SO 14/13 R – BSGE 116, 210). Nach Auffassung des BSG soll die Regelbedarfsstufe 3 nach bisherigem Recht bei Zusammenleben mit anderen in einem Haushalt nur zur Anwendung kommen, wenn keinerlei eigenständige oder eine nur ganz un wesentliche Beteiligung an der Haushaltstüpführung vorliegt.

Daran orientiert sich nunmehr auch der Gesetzentwurf, wenn er jede erwachsene Person, die in einer Wohnung lebt (zum Begriff der Wohnung, vgl. § 8 Abs. 1 Satz 2 RBEG-E), ohne mit einem Partner zusammenzuleben, der Regelbedarfsstufe 1 zuordnet; die Regelbedarfsstufe 3 beschränkt sich damit vorerst auf Personen, deren notwendiger Lebensunterhalt sich nach § 27b SGB XII bestimmt, weil sie in

einer stationären Einrichtung untergebracht sind. Die Loslösung der Regelbedarfsstufen- von der Haushaltszuordnung ist rechtspolitisch zu begrüßen, zumal für die Regelbedarfe eine Gleichstellung mit (über 25-jährigen) erwerbsfähigen Kindern erreicht wird, die mit ihren Eltern in einer Wohnung zusammen leben. Dass demgegenüber die unterschiedliche Behandlung von volljährigen Kindern im Haushalt der Eltern (U- bzw. Ü-25) im SGB II und die unterschiedliche Behandlung von volljährigen Kindern U-25 im SGB II und SGB XII beibehalten wird, dürfte verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein. Das bisher schon differenzierende Regelungsgefüge ist jedenfalls erst kürzlich vom BVerfG für grundsätzlich zulässig erachtet worden (BVerfG, Beschluss vom 27. Juli 2016 - 1 BvR 371/11 – FamRZ 2016, 1839). Die Regelungen im SGB XII, die insbesondere behinderte Kinder im Haushalt ihrer Eltern betreffen, dürfen zukünftig nicht mehr als diskriminierend empfunden werden.

Lediglich Personen, die in stationären Einrichtungen leben, sollen auch weiterhin Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 3 erhalten, was mit der bisherigen BSG-Rechtsprechung konform gehen dürfte. Nach dem Wegfall stationärer Einrichtungen durch das Bundesteilhabegesetz und die Einführung besonderer Wohnformen zum 1. Januar 2020 soll eine Zuordnung von Personen, die in diesen besonderen Wohnformen leben, zur Regelbedarfsstufe 2 erfolgen. Dies erscheint im Hinblick darauf, dass in der Praxis zumeist eine Nutzungsüberlassung vollausgestatteter Räume mit entsprechenden Regelbedarfsbezogenen Einspareffekten erfolgen dürfte, sachgerecht.

V. Beabsichtigte Änderungen im Bereich des Vier-ten Kapitels des Zwölften Buch

Bei den Änderungen im SGB XII ist in materieller Hinsicht insbesondere § 42a Abs. 3 SGB XII zu beachten. Danach soll sich in einem Mehrpersonenhaushalt (zur Definition, vgl. § 42a Abs. 3 SGB XII-E)

die Bemessung des auf die grundsicherungsberechtigte Person entfallenden Unterkunftskostenanteils nach der Differenzmethode bestimmen, während ansonsten, insbesondere bei Wohngemeinschaften, weiterhin das Kopfteilprinzip gilt (§ 42a Abs. 4 SGB XII-E). Auch hier sind in erster Linie volljährige behinderte Kinder, die im Haushalt ihrer Eltern leben, Adressaten der Regelung.

Grundsätzlich ist ein Regelungsbedürfnis anzuerkennen, weil gegenwärtig eine einheitliche Rechtsanwendungspraxis der Sozialhilfeträger nicht festzustellen ist. Faktisch wird von kopfteiliger Anerkennung von Unterkunftskosten über die Anerkennung nur bei vorliegendem Mietvertrag bis zur vollständigen Verneinung eines eigenen Unterkunftsbedarfs der leistungsberechtigten Person alles vertreten. Insoweit ist die Regelung durchaus als für den leistungsberechtigten Personenkreis vorteilhaft anzusehen. Dafür spricht maßgeblich auch § 42a Abs. 3 Satz 3 SGB XII-E. In Fällen, in denen zwischen der leistungsberechtigten Person und den Eltern ein ernstlicher und wirksamer Mietvertrag geschlossen ist, dürfte hingegen der mietvertraglich vereinbarte Mietzins für die Bestimmung des Unterkunftsbedarfs maßgeblich sein (vgl. § 42a Abs. 4 Satz 2 SGB XII-E). So verstanden handelt es sich um eine insgesamt sachgerechte und begrüßenswerte Neuregelung. Der Klarstellung halber sehe ich hier aber noch formulierungstechnischen Anpassungsbedarf.

VI. Beabsichtigte Änderungen durch das Dritte Ge-setz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Eine dezidierte Einarbeitung in den Entwurf zum Dritten Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes ist mir in der Kürze der mir für die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme eingeräumten Zeit leider nicht möglich gewesen. Insoweit darf ich auf die Beantwortung konkreter Fragen im Rahmen der Anhörung verweisen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)830

24. November 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drucksache 18/9984

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes
- BT-Drucksache 18/9985

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreea, Markus

Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen
- BT-Drucksache 18/10250

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.**Zusammenfassung:**

Der Einschluss von allen Leistungsberechtigten mit anrechenbarem Einkommen in die Referenzgruppen ist nicht sachgerecht.

„Verdeckt Arme“ sind auszuschließen.

Es besteht das Risiko einer systematischen Untererfassung des Bedarfs an Haushaltsstrom auf Grundlage der EVS.

Die Regelbedarfsstufe 3 nach § 8 Abs. 1 Nr. 3 des Entwurfs hat im Ergebnis eine sachlich nicht begründete Ungleichbehandlung von Leistungsberechtigten zur Folge, die bisher stationäre Hilfen der Eingliederungshilfe bzw. Hilfe zur Pflege erhalten.

Die Regelbedarfsstufen 4 bis 6 sind nach grundsätzlich geeigneten Verteilungsschlüsseln bestimmt worden.

Der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach Schaffung eines finanziellen Spielraums bei atypischen Bedarfen ist systemgerecht nur nachzukommen, wenn der im Rahmen des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes 2011 eingeführte restriktive Umgang mit den Daten aus der EVS gemindert wird.

Ein erhöhter Bedarf von Eltern im Zusammenhang mit der Sorge für Kinder wird aktuell ausschließlich bei Alleinerziehenden und außerhalb des Regelbedarfssystems anerkannt (gesetzlicher Mehrbedarf

nach § 21 Abs. 3 SGB II bzw. § 30 Abs. 3 SGB XII). Es sollte geprüft werden, wie zukünftig der erziehungsbedingte Mehraufwand bei allen Eltern gedeckt und ihnen tatsächlich ein Existenzminimum gesichert werden kann, das nicht unter dem von Paaren ohne Kinder liegt.

A. Zu Artikel 1: Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung vom 9. Februar 2010 den Gesetzgeber verpflichtet, die Regelleistungen neu zu bemessen. Zu den Neuregelungen nach dem Regelbedarfsermittlungs-Gesetz (RBEG) vom 24. März 2011 hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 23. Juli 2014 festgestellt, dass der Gesetzgeber sich „an der Grenze dessen (bewege), was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich erforderlich ist“ (Rn 121). Für die zukünftige Bemessung der Regelbedarfe hat es eine Reihe von „Prüfaufträgen“ formuliert, die der Gesetzgeber für die Neufassung des RBEG zu beachten hat (s. hierzu unter 4).

1. Zu § 3

Das Statistikmodell ist ein grundsätzlich geeignetes Verfahren zur Bemessung der Regelbedarfe auf der Grundlage von Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Durch die weitgehend identische Anwendung des Verfahrens wie nach

dem RBEG 2011 sind wieder knapp bemessene Regelbedarfe zu vergegenwärtigen (vgl. Rn 121 des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juli 2014).

§ 3 Abs. 2 des Entwurfs sieht (erneut) vor, Leistungsempfänger, denen Erwerbseinkommen angerechnet wurde, nicht als Referenzhaushalte auszuschließen. Der umfassende Einschluss von allen Leistungsberechtigten mit anrechenbarem Einkommen in die Referenzgruppen ist nicht sachgerecht. Es sollten zu mindest jene Haushalte aus den Referenzgruppen ausgeschlossen werden, die über ein lediglich geringes Einkommen verfügen und daher nur eine Pauschale von 100 Euro vom Einkommen absetzen können (§ 11b Abs. 2 Satz 1 SGB II). Denn wer erwerbstätig ist, hat Ausgaben im Zusammenhang mit der Berufstätigkeit. Der Lebensstandard von erwerbstätigen Leistungsberechtigten mit einem kleinen Einkommen liegt somit nicht signifikant über der Bedürftigkeitsgrenze. Um „Zirkelschlüsse“ zu vermeiden, sollten sie daher nicht als Referenzhaushalte zur Bemessung des Regelbedarfs berücksichtigt werden.

„Zirkelschlüssel“, also die Ableitung von Regelbedarfen aus den in der EVS erfassten Ausgaben von Leistungsberechtigten, widersprechen den Grundgedanken eines Statistikmodells fundamental. Auch wenn der Gesetzgeber nicht von Verfassung wegen verpflichtet ist, die Referenzgruppen um Haushalte zu bereinigen, die einen Anspruch auf existenzsichernde Leistungen haben, diesen aber nicht realisieren (sog. „verdeckt Arme“), sollte er Verfahren prüfen, die zu einer entsprechenden Korrektur der Referenzgruppen geeignet sind. Solche Verfahren stehen zur Verfügung, auch wenn sie der Sache nach nicht immer zu einem statistisch vollständig gesicherten Ergebnis kommen können. Ihnen wäre der Vorzug vor einem Datensatz zu geben, bei dem sicher davon auszugehen ist, dass er zu Zirkelschlüssen führt. Andernfalls kann erwartet werden, dass die ausgabenbasierte Bemessung von Regelbedarfen an Legitimation verliert.

2. Zu § 4

Es besteht das Risiko einer systematischen Untererfassung des Bedarfs an Haushaltstrom auf Grundlage der EVS. Eine größere Anzahl von Haushalten hat keine Ausgaben für Strom nachgewiesen. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass Stromkosten und Miete nicht separat, sondern gemeinsam abgerechnet und im Ergebnis insgesamt unter „Miete“ erfasst werden. Zumindest für die zukünftigen Bemessungen sollten daher Kontrollrechnungen auf alternativen Datengrundlagen durchgeführt werden.

Bereits bei der Einführung des Statistikmodells vor rund 25 Jahren war die EVS als eine für die Bemessung des Energiebedarfs ungeeignete Datengrundlage erkannt und eine andere Datenquelle verwendet worden: Es wurden die durchschnittlichen Verbrauchswerte von unterschiedlichen Haushaltstypen (Alleinlebende, Paarhaushalte, Paare mit einem Kind) zugrunde gelegt, die über eine festgelegte Ausstattung an elektrischen Großgeräten verfügen. Es wurden empirische Daten des Verbands der Elektrizitätswirtschaft e. V. (VDEW) verwendet. Die preisliche Bewertung des Verbrauchs erfolgte mit jeweils aktuellen Daten des Bundesministeriums für Wirtschaft zu den erzielten Erlösen der Elektrizitätswirtschaft je Kilowattstunde. Dieses alternative Verfahren sollte für die Neufestsetzung der Regelbedarfe geprüft werden. Denn es schließt das Risiko einer Unterschätzung des Bedarfs an Haushaltsenergie, wie es bei der Nutzung von Ergebnissen der EVS besteht, von vornherein aus.

3. Zu § 8

Der Deutsche Verein hat in seiner Stellungnahme vom 17.11.2010 zum Entwurf eines Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes die fehlende Begründung für die Regelsatzstufen 2 und 3 beanstandet. Dabei nahm er auf Rn 139 der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010 Bezug: „Die Bedarfslagen und die hierfür aufzuwendenden Kosten sind zu ermitteln, daraus ist die Höhe des gesamten Bedarfs für die Gewährleistung des Existenzminimums zu bestimmen“. Die fehlende empirische Begründung war folglich auch verfassungsrechtlich kritisch zu beurteilen. Der Deutsche Verein forderte entsprechende Anstrengungen des Gesetzgebers.

Die Festsetzung des Bedarfs von einzelnen Personen, die gemeinsam in einem Haushalt wirtschaften, entzieht sich von der Sache her einer exakten wissenschaftlichen Begründung. Die nunmehr für die Regelbedarfsstufe 2 vorgenommenen Untersuchungen können als zumindest tragfähig angesehen werden, auch, wenn aus dem Material nicht deutlich wird, in welchen Bereichen und in welchem Maße Kostenvorteile durch gemeinsames Wirtschaften entstehen. Der Deutsche Verein begrüßt, dass seine Forderung nach einer empirischen Fundierung der Regelbedarfsstufe 2 umgesetzt worden ist.

Mit der Anerkennung eines Bedarfs nach Regelbedarfsstufe 1 bei behinderten erwachsenen Kindern in der Wohnung der Eltern wird die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts umgesetzt und insofern Rechtssicherheit geschaffen.

Mit der Orientierung der Zuordnung von Erwachsenen zu Regelbedarfsstufen in Abhängigkeit von der Wohnform erfolgt ein Paradigmenwechsel, da nicht mehr das gemeinschaftliche Wirtschaften und die damit verbundenen Einspareffekte die Differenzierung nach den Regelbedarfsstufen 1 und 2 begründen. Die Neuorientierung macht an dem Sachverhalt fest, ob bei den zusammenlebenden Erwachsenen ein gegenseitiges für einander Einstehen zu erwarten ist, wie es z.B. für Ehegatten typisch ist.

Die Regelbedarfsstufe 3 nach § 8 Abs. 1 Nr. 3 des Entwurfs hat im Ergebnis eine sachlich nicht begründete Ungleichbehandlung von Leistungsberechtigten zur Folge, die bisher stationäre Hilfen der Eingliederungshilfe bzw. Hilfe zur Pflege erhalten. Es ist weiterhin nicht zu erkennen, ob den Leistungsberechtigten bei Regelbedarfsstufe 3 ein disponibler Betrag zur Deckung der „persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens“ ausreicht, wie er nach geltendem Recht durch den Barbetrag gewährleistet wird.

Die Regelbedarfsstufen 4 bis 6 sind nach grundsätzlich geeigneten Verteilungsschlüsseln bestimmt worden. Entgegen der Gesetzesbegründung (S. 52) ist die Verteilung der Haushaltsausgaben auf Erwachsene und Kinder im Haushalt nicht lediglich durch „normative Festlegungen“ möglich. Denn die verwendeten Verteilungsschlüssel haben sich auch bei erneuteten statistischen Analysen als tragfähig erwiesen. Der Deutsche Verein nutzt sie daher für seine Empfehlungen zu Pflegesätzen in der Vollzeitpflege gemäß §§ 27, 33 SGB VIII.

4. Prüfaufträge des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juli 2014

Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber aufgefordert, bei einer Neufestsetzung der Regelbedarfe u.a. einer möglichen Unterdeckung des Gesamtbedarfs von Familienhaushalten (Rn 110) sowie bei Mobilität (Rn 114, 143) entgegenzuwirken.

4.1 Fixkosten großer Familienhaushalte

Eine mögliche Unterdeckung des Bedarfs größerer Familienhaushalte entzieht sich einer fundierten Überprüfung. Denn zum einen dient die Bemessung von Regelbedarfen der Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums von Einzelpersonen. Der sozialhilferechtlich fundamentale Begriff „Bedarf“ kann nicht für die Entität „Familienhaushalt“ Anwendung finden.

Zum anderen ist das System der Regelbedarfe u.a. von der Setzung gekennzeichnet, dass die „Fixkosten“ eines Haushalts unabhängig von der Zahl der Haushaltsteilnehmer konstant („fix“) und Bestandteile der Regelbedarfsstufen 1 bzw. 2 sind. Dabei umfasst die Regelbedarfsstufe 2 die haushaltsbedingten Fixkosten zur Hälfte. Bei einer solchen Setzung ist ein Anstieg der Fixkosten zu verneinen, wenn minderjährige Leistungsberechtigte der Regelbedarfsstufen 4, 5 oder 6 in den Haushalt hinzukommen.

Welche Bedarfe innerhalb eines Haushalts durch einen Fixkostenansatz gedeckt werden (sollen), ist nicht gesetzlich definiert. Auch aus dem Bemessungsverfahren für die Regelbedarfsstufe 1 ergeben sich hierzu keine Hinweise.

In Familienhaushalten leben in der Regel Eltern und Kinder zusammen. Die aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG folgende Absicherung des jeweils individuellen Bedarfs abstrahiert im Ergebnis von den Sorge- und Betreuungspflichten der Eltern ihren Kindern gegenüber – soweit die Wahrnehmung solcher Pflichten mit Ausgaben verbunden sind.

Hierzu zwei Beispiele zur Illustration:

(a) Der (event. anfallende) Aufwand eines akut erkrankten und behandlungsbedürftigen Kindes für den Besuch seines Kinderarztes ist durch die Leistung nach Regelbedarfsstufe 6 zu decken. Die Kosten für den Arztbesuch sind dem Bedarf des Kindes zuzurechnen. Da ein Kleinkind aber der elterlichen Begleitung bedarf, entstehen möglicherweise (zumindest) einem Elternteil Kosten – in der Regel Mobilitätskosten, z.B. für ÖPNV.

(b) Soziale und kulturelle Teilhabe insbesondere von kleineren Kindern kann häufig nur realisiert werden, wenn elterliche Begleitung gewährleistet ist, z.B. bei

sportlichen und kulturellen Ereignissen. Eintrittsgelder der Erwachsenen, beispielsweise für den ZOO, fallen im Rahmen der Sorgepflichten für ihre Kinder an.

Entsprechende Bedarfe für die beispielhaft genannten Ausgaben der Eltern für Mobilität und Eintritt konnten bei der Bemessung der Regelbedarfsstufe 2 für die Eltern aus methodischen Gründen nicht berücksichtigt werden. Denn die Regelbedarfsstufe 2 wird aus dem Bedarf von Alleinlebenden (Regelbedarfsstufe 1) „abgeleitet“. Ausgaben aus Sorgeverpflichtungen gegenüber weiteren Haushaltsteilnehmern sind hier der Sache nach ausgeschlossen.

Aus sachverständiger Sicht scheint daher das Risiko einer möglichen Bedarfsunterdeckung in größeren Familienhaushalten nicht durch höhere Fixkosten zu verdeckt sein, sondern aufgrund von Ausgaben der Eltern im Rahmen ihrer Sorgepflicht, die nicht bei der Bemessung ihres Existenzminimums berücksichtigt wurden. – Ein erhöhter Bedarf von Eltern im Zusammenhang mit der Sorge für Kinder wird aktuell ausschließlich bei Alleinerziehenden und außerhalb des Regelbedarfssystems anerkannt (gesetzlicher Mehrbedarf nach § 21 Abs. 3 SGB II bzw. § 30 Abs. 3 SGB XII). Es sollte geprüft werden, wie zukünftig der erziehungsbedingte Mehraufwand bei allen Eltern gedeckt und ihnen tatsächlich ein Existenzminimum gesichert werden kann, das nicht unter dem von Paaren ohne Kinder liegt.

4.2 Mobilität

Die nunmehr vorgenommene Änderung bei der Bemessung des Mobilitätsbedarfs bei Regelbedarfsstufe 1 folgt einem Vorschlag aus dem wissenschaftlichen Raum und ist grundsätzlich zu befürworten.

Die Sonderauswertungen zum Bedarf von Minderjährigen an Mobilität basieren zum Teil auf einer extrem kleinen Stichprobe (unterster Wert: zwölf Haushalte), die die Minimalanforderungen an eine statistisch gesicherte Bemessung des Existenzminimums nicht erfüllen können. Wenn valide Daten nicht auf Basis der EVS beschafft werden können, sind andere Datenquellen bzw. Verfahren zu integrieren.

Der faktische unterschiedliche Mobilitätsbedarf in Ballungszentren bzw. im ländlichen Raum kann innerhalb eines auf Pauschalen basierenden Sicherungssystems nicht gedeckt werden.

4.3 Weiße Ware, Sehhilfen, genügend finanzieller Spielraum

In Randnummer 121 des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juli 2014 heißt es, der Gesetzgeber bewege sich „an der Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich erforderlich ist“.

Die Prüfaufträge des Gerichts hinsichtlich der zukünftigen Bedarfsdeckung bei der (kostenträchtigen) Weißen Ware und bei Sehhilfen werden im Regierungsentwurf nicht hinreichend abgearbeitet. Ein Verweis auf mögliche Darlehen ist u.a. nicht ausreichend, weil hierzu ein genügender finanzieller Spielraum für atypische Bedarfe erforderlich ist. Das

Bundesverfassungsgericht hatte die Pflicht des Gesetzgebers betont, einen solchen Spielraum zukünftig zu schaffen.

Wegen der äußerst restriktiven Anerkennung der in den Referenzgruppen nach § 4 des Entwurfs tatsächlich nachgewiesenen Ausgaben als sozialhilferechtlich zu deckendem Bedarf ist ein solcher Spielraum nicht anzunehmen. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 zur Unvereinbarkeit der Regelbedarfe mit der Verfassung wäre zu erwarten gewesen, dass die Bundesregierung das dort geforderte Transparency-gebot bei der Festsetzung von Existenzminima umsetzen würde. Hierzu gehört auch, dass das „Systematische Verzeichnis zur EVS“ dem Gesetzentwurf beigefügt wird, da ansonsten nicht transparent ist, welche Ausgaben der Referenzgruppen im Einzelnen als „regelsatzrelevant“ anerkannt werden – und welche nicht. Im Regierungsentwurf werden nur die „Überschriften“ für tatsächlich sehr heterogene Gütergruppen aufgeführt.

So ist ohne Beziehung weiterer Erkenntnisquellen – um ein Beispiel zu nennen – nicht zu erkennen, dass übliche Ausgaben im Zusammenhang mit der Feier des Weihnachtsfests nicht als zum notwendigen Lebensunterhalts erforderlich angesehen werden, indem die Ausgaben für einen Weihnachtsbaum bei der Bemessung der Regelbedarfe unberücksichtigt bleiben. Damit bleibt im Ergebnis frühere höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 12. 4. 1984 – 5 C 95,80,

NDV 1985, S. 204 ff.) unbeachtet, das die Feier des Weihnachtsfests als Bedarf anerkannt hatte.

Der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach Schaffung eines finanziellen Spielraums bei atypischen Bedarfen ist systemgerecht nur nachzukommen, wenn der im Rahmen des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes 2011 eingeführte restriktive Umgang mit den Daten aus der EVS gemindert wird. Das ist nicht der Fall.

B. Zu Artikel 2: Änderung des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes zum 1. Januar 2020 – hier: Nr. 1

Nach der neuen Systematik der Regelbedarfsstufen, die im Rahmen dieses Gesetzgebungsvorhabens eingeführt werden soll, wird bei Erwachsenen nicht mehr auf das gemeinsame Wirtschaften und die hierbei entstehenden Einsparungen abgestellt (vgl. oben zu Art. 1, § 8). Bezugspunkt für Regelbedarfsstufe 2 nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs zum Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz ist vielmehr das gegenseitig für einander Einstehen von Ehegatten oder Lebenspartnern.

Nach diesem Ansatz wäre es folgerichtig, bei dem in Art. 2 Nr. 1 genannten Personenkreis einen Bedarf nach der Regelbedarfsstufe 1, nicht – wie vorgesehen – nach Regelbedarfsstufe 2 anzuerkennen. Denn in den neuen Wohnformen besteht keine gegenseitige Einstandspflicht der Bewohner.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)832

24. November 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drucksache 18/9984

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes
- BT-Drucksache 18/9985

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Markus

Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen
- BT-Drucksache 18/10250

Statistisches Bundesamt**Zu a) Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Drucksache 18/9984)**

Grundlage der aktuellen Neubemessung der SGB-Regelbedarfe nach SGB II und SGB XII sind Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013. Für die EVS 2013 gilt wie für die früheren Erhebungen, dass sie insbesondere wegen des großen Stichprobenumfangs, des differenzierten Quotientenplans und der detaillierten Anpassung an Ergebnisse des Mikrozensus (1%-Großstichprobe mit Auskunftspflicht) valide und zuverlässige Daten zu den Konsumstrukturen der privaten Haushalte in Deutschland bereitstellen kann.

Im Vergleich zur vorangegangenen EVS 2008 wurde das Erhebungskonzept der EVS 2013 (u.a. Quotientenplan, Erhebungsinstrumente) nicht verändert. Auch die Datenaufbereitung (Datenerfassung und -plausibilisierung) und Hochrechnung erfolgten in gleicher Weise wie bei der EVS 2008. Bei Vergleichen zwischen 2008er- und 2013er-Ergebnissen der EVS ist daher davon auszugehen, dass keine methodisch bedingten Brüche in den regelsatzrelevanten Ergebnissen vorhanden sind.

Die Genauigkeit der EVS-Ergebnisse ist sowohl vom stichprobenbedingten als auch vom nichtstichprobenbedingten Fehler beeinflusst.

Das Ausmaß des Nicht-Stichprobenfehlers ist wie in jeder anderen Erhebung nicht quantifizierbar. Durch umfangreiche qualitätssichernde Maßnahmen bei der Rücklaufkontrolle, der Erfassung und der Aufbereitung einschließlich der Hochrechnung wurde dieser jedoch so gut wie möglich entgegengewirkt. Die qualitätssichernden Maßnahmen der Datenaufbereitung beinhalteten nach den manuellen Sichtkontrollen der von den Haushalten eingereichten Erhebungsunterlagen und vielen Rückfragen bei den Haushalten eine Vielzahl an Plausibilitätsprüfungen, die in die Erfassungs- und Aufbereitungsprogramme integriert waren. Besonders hervorzuheben ist die Integration einer Budgetierung der Einnahmen und Ausgaben in die Aufbereitung der EVS, um konsistente Einnahmen-Ausgaben-Salden zu gewährleisten.

Zur Quantifizierung des stichprobenbedingten Fehlers wurde für die EVS 2013 eine Fehlerrechnung zur Abschätzung des relativen Standardfehlers der EVS-Ergebnisse durchgeführt. Ergebnisse, die auf den Angaben von weniger als 25 Haushalten basieren, werden als nicht veröffentlichtungsfähig eingestuft, weil der zu erwartende relative Standardfehler bei 20% oder höher liegt. In veröffentlichten Tabellen wurden solche Ergebnisse durch einen Schrägstrich „/“ ersetzt. Bei einer zugrundeliegenden Fallzahl zwischen 25 und unter 100 Haushalten ist das veröffentlichte Ergebnis in Klammern „()“ gesetzt,

um so die statistisch unsichere Aussagekraft des Ergebnisses (geschätzter relativer Standardfehler zwischen 10% und unter 20%) zu signalisieren. Allen anderen Ergebnissen liegt schätzungsweise ein relativer Standardfehler von weniger als 10%¹ zugrunde. Sie werden vom Statistischen Bundesamt als uneingeschränkt veröffentlichtungsfähig eingestuft und ohne zusätzliche Symbole dargestellt.

Nach Abschluss der Aufbereitungsarbeiten wurden gemäß §28 Abs. 1 SGB XII Sonderauswertungen aus der EVS 2013 nach genauen Vorgaben des BMAS für folgende Haushaltsgruppen („Referenzgruppen“) vorgenommen:

- die unteren 15% der nach ihrem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen aufsteigend gereihten Einpersonenhaushalte,
- die unteren 20% der nach ihrem Haushaltsnettoeinkommen aufsteigend gereihten Paarhaushalte mit einem Kind unter 18 Jahren, untergliedert in solche mit unter 6-jährigem, 6- bis unter 14-jährigem und 14- bis unter 18-jährigem Kind.

Um Zirkelschlüsse zu vermeiden, wurden entsprechend der Vorgaben des BMAS vor Bildung der Referenzgruppen alle Haushalte mit Bezug von Laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld ausgeklammert, sofern sie über kein Einkommen aus Erwerbstätigkeit verfügten.

Für die Referenzgruppen wurden die privaten Konsumausgaben in tiefstmöglicher Untergliederung und ausgewählte Ausgabenpositionen aus dem Nichtkonsumausgabenbereich (z.B. Mitgliedsbeiträge für Vereine u. Ä.) ausgewertet, und zwar monatliche Durchschnitte je Haushalt und je Haushalt mit jeweiligen Ausgaben sowie die Zahl der Haushalte mit jeweiligen Ausgaben (hochgerechnet und ungewichtet als Fallzahl in der Stichprobe). Des Weiteren wurden Sonderauswertungen speziell zu Verkehrs- und Energieausgaben durchgeführt (Verkehrsausgaben von Haushalten ohne Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel; Ausgaben der nicht mit Strom heizenden Haushalte für Energie).

Neben den o.g. Sonderauswertungen wurde zusätzlich eine Sonderauswertung zu den Ausgaben von Zweipersonenhaushalten mit zwei erwachsenen Personen (Nettoeinkommen nicht höher als das doppelte Grenzeinkommen der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte abzüglich der Differenz zwischen den doppelten Ausgaben der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte für Mieten (EVS-Codes 041, 042, 044) und den entsprechenden Ausgaben der hier analysierten Zweipersonenhaushalte; o. g. Leistungen nach SGB II und XII wurden hier auch vorab ausgeklammert) durchgeführt.

Die Ergebnisse wurden vom BMAS der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt und sind im Internet unter <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Arbeitsmarkt/regelbedarfsermittlungsgesetz.pdf?blob=publicationFile&v=2> abrufbar.

<https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Arbeitsmarkt/regelbedarfsermittlungsgesetz.pdf?blob=publicationFile&v=2> abrufbar.

Zu c) Antrag der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen (Drucksache 18/10250)

Die Identifizierung „verdeckt armer“ Haushalte durch Befragung (z.B. durch Erhebung aller Tatbestände, die für die Feststellung der Bedürftigkeit relevant sind) würde die EVS angesichts der vielfältigen sonstigen Anforderungen an diese Erhebung sowie der Komplexität und Sensibilität eines solchen Erhebungstatbestands überfordern und sich sehr negativ auf die Teilnahmebereitschaft der Haushalte für die EVS und damit auf die Datenqualität der EVS auswirken.

Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wurden im Haushaltsbuch der EVS 2013 nicht separat abgefragt, weil Bezieher/-innen von Asylbewerberleistungen sich in aller Regel nicht an der EVS beteiligen und demzufolge sehr kleine Fallzahlen zu erwarten sind. Sofern Asylbewerberleistungen bezogen wurden, waren sie unter den „sonstigen Zahlungen aus öffentlichen Kassen“ einzutragen. In den Einzeldaten der Referenzgruppen der Erwachsenen- und Kinderregelbedarfe kommt die Merkmalskombination „Nicht-EU-Staatsangehörigkeit von erwachsenen Haushaltsgliedern“ und „Bezug von sonstigen Zahlungen aus öffentlichen Kassen“ nicht vor. Somit ist davon auszugehen, dass Haushalte mit Bezug von Asylbewerberleistungen in den Einzeldaten der Referenzgruppen nicht vertreten sind.

Nach Ergebnissen der EVS 2013 erhielten 12,4% der Haushalte in der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte neben ihrem Erwerbseinkommen Leistungen nach SGB II oder XII (EVS 2008: 18,0%). Darunter hatten etwa 42% der Haushalte ein durchschnittliches monatliches Erwerbseinkommen von bis zu 100 €. In den Referenzgruppen der Familienhaushalte ist der Anteil der Haushalte mit Erwerbseinkommen und Leistungen nach SGB II oder XII mit geringen Fallzahlen (unter 100) verbunden und somit relativ unsicher. Umso mehr gilt dies für Familienhaushalte mit Bezug von Leistungen nach SGB II und IXII und einem monatlichen Erwerbseinkommen von bis zu 100 €.

In den Tabellen, die dem BMAS für die Neubemessung der Regelsätze zur Verfügung gestellt wurden, sind die Ergebnisse vieler Tabellenfelder mangels ausreichend hoher Fallzahlen geklammert oder durch einen Schrägstrich ersetzt. Maßgeblich für die Genauigkeit der Summe regelsatzrelevanter Ausgaben insgesamt oder in einzelnen Abteilungen ist jedoch die Fallzahl der Haushalte, die mit ihren getätigten Ausgaben in die jeweilige Summe eingehen. Demnach können die Einzelpositionen mit hohen Standardfehlern verbunden sein, während der Standardfehler für die Summe der Einzelpositionen relativ klein ist und damit eine uneingeschränkte Veröffentlichung ermöglicht.

¹ Gemeint ist hier stets der sog. einfache relative Standardfehler, mit dessen Hilfe folgende Aussage möglich ist: Bei einem einfachen relativen Standardfehler von beispielsweise 10% liegt der nicht bekannte wahre Wert der Grundgesamtheit mit einer Wahrscheinlichkeit von rund 68% im Intervall „EVS-Ergebnis plus/minus 10%“.

Haushaltsgroßgeräte wie Waschmaschinen, Wäschetrockner, Geschirrspülmaschinen, Bügelmaschinen, Kühl- und Gefrierschränke gehören zu den unregelmäßig bzw. selten gekauften Gütern. Die Ausgaben für solche Geräte sind aufgrund der geringen Fallzahlen in der Stichprobe mit einem relativ hohen Standardfehler verbunden und demzufolge geklam-

mert und damit als verhältnismäßig unsicher eingestuft. Da rund 97% der Haushalte in der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte die genannten Haushaltsgeräte in ihrem Berichtsquartal nicht kauften, fallen die durchschnittlichen monatlichen Ausgaben je Haushalt in Höhe von 3,23 € entsprechend niedrig aus.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)833

24. November 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drucksache 18/9984

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes
- BT-Drucksache 18/9985

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Markus

Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen
- BT-Drucksache 18/10250

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)**Zusammenfassung**

Die vorliegenden Entwürfe eines Regelbedarfsermittlungsgesetzes (BT-Drs.18/9984) sowie eines Asylbewerberleistungsänderungsgesetzes (BT-Drs.18/9985) kommen der Verpflichtung nach, bei Vorliegen einer neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), die Regelbedarfe nach SGB II, dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz neu zu ermitteln.

Die Regelbedarfe

- werden in einem transparenten und verfassungsgemäßen Verfahren ermittelt,
- decken das Existenzminimum ab,
- wahren den Lohnabstand und
- wurden – wo erforderlich – fortentwickelt.

Spezifische Bedarfe werden gezielt etwa durch das Bildungs- und Teilhabepaket abgedeckt.

Teilhabe wird nicht nur durch Geldleistungen gesichert. Gerade in der Grundsicherung kommt es darauf an, Bezieher von Grundsicherungsleistungen beim Weg aus der Grundsicherung zu unterstützen und die Anreize für die Aufnahme einer Beschäftigung zu verbessern. In den Fokus genommen werden sollten hierbei verstärkt Eltern mit Kindern, wo beide Grundsicherungsleistungen beziehen.

Die Forderungen aus dem Antrag von Bündnis 90/Die Grünen „Existenzminimum verlässlich sichern“ (BT-Drs. 18/10250) führen zu weiteren Leistungsausweiterungen, die nicht zur Erreichung der genannten Ziele beitragen, und zu zusätzlicher Bürokratie. Stattdessen sollte die weiteren Entbürokratisierung und Vereinfachung des SGB II vorangebracht werden.

Im Einzelnen**Verfahren zur Ermittlung der Sätze für die Regelbedarfe transparent und verfassungsgemäß**

Das Vorgehen bei der Ermittlung der Regelsätze ist transparent und nachvollziehbar. Es beruht auch auf einer zuverlässigen Methode, die mit der EVS auch auf einer aussagefähigen Datengrundlage basiert. Zur Ermittlung der Bedarfe wird eine Referenzgruppe gebildet. Weil dabei nicht-erwerbstätige Leistungsbezieher nach dem SGB II und dem SGB XII explizit ausgenommen werden, ist die Gefahr eines Zirkelschlusses ausgeschlossen.

Das Bundesverfassungsgericht hat die grundsätzliche methodische Vorgehensweise zur Ermittlung der Regelbedarfe als verfassungsgemäß bestätigt. Auch gegen das konkret verwendete Statistikmodell auf der Grundlage der EVS bestanden keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf kommt der Gesetzgeber den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes nach, die Bedarfe auf der Grundlage einer tauglichen und sachgerechten Methode zu ermitteln. Diese Methode hat er zudem überprüft und dort weiterentwickelt, wo es erforderlich war, z. B. bei den Regelbedarfen für Kinder. Das Grundgesetz verpflichtet nur zur Abdeckung des existenzsicheren Bedarfs, nicht jedoch dazu, durch Einbeziehung aller denkbaren Faktoren eine optimale Bestimmung des Existenzminimums vorzunehmen. Dies hat das Bundesverfassungsgericht klargemacht.

Die Forderung u. a. auch im Antrag von Bündnis 90/Die Grünen, bei der Ermittlung der Regelbedarfe Haushalte mit „Aufstockern“ und „verdeckt Arme“ von den zu berücksichtigenden Haushalten auszuschließen, hat die Bundesregierung zu Recht mit nachvollziehbaren Argumenten abgelehnt. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 23. Juli 2014 bestätigt, dass sich die Nichtherausnahme der „Aufstocker“ im Rahmen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums hält. Auch hat es explizit ausgeführt, dass der Gesetzgeber auch nicht dazu gezwungen ist, Haushalte in verdeckter Armut, die trotz Anspruchs keine Sozialleistungen beziehen, herauszurechnen, da sich ihre Zahl nicht eindeutig beziffern lässt.

Existenzminimum sicherstellen – Lohnabstand wahren

Der Gesetzentwurf gewährleistet, dass die Regelsätze das Existenzminimum sicherstellen. Zu Recht verfügt der Gesetzgeber über einen Gestaltungsspielraum bei der Frage, welche einzelnen Positionen bei der Berechnung des Existenzminimums berücksichtigt werden müssen und welche nicht. So kann der Gesetzgeber z. B. festlegen, dass alkoholische Getränke, Tabakwaren sowie Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen nicht zum existenzsicheren Bedarf gehören. Von diesem Recht macht der Gesetzentwurf in nachvollziehbarer Weise Gebrauch.

Eine weitere Anhebung der Regelsätze über den existenzsicheren Bedarf hinaus, wie es teilweise gefordert wird, wäre nicht nur mit Blick auf die finanziellen Mehrausgaben, sondern vor allem wegen der damit verbundenen Verschärfung von negativen Anreizen zur Arbeitsaufnahme problematisch. Grundsätzlich muss ein Lohnabstand zwischen Leistungsbezug und Erwerbseinkommen bestehen, damit Arbeit auch finanziell attraktiver bleibt als Nichterwerbstätigkeit. Bereits jetzt ist das nicht mehr bei allen Haushaltskonstellationen gegeben.

So hat derzeit ein in Berlin lebendes arbeitsloses Paar mit zwei Kleinkindern Anspruch auf Grundsicherungsleistungen, die bei Vollzeitbeschäftigung einem Bruttostundenlohn von knapp 12 € pro Stunde entsprächen. Eine unverhältnismäßige Anhebung des existenzsicheren Bedarfs würde hier die Arbeitsanreize weiter senken.

Zudem ist es denjenigen, die nur über ein geringes Einkommen verfügen und die Grundsicherung mit ihren Steuern mitfinanzieren, nicht vermittelbar, warum jemand der nicht arbeitet, ähnlich viel oder mehr Geld zur Verfügung hat, als er oder sie selbst.

Spezifische Bedarfe gezielt abdecken

Über die Geldleistungen hinaus stehen Grundsicherungsempfängern zudem weitere Unterstützungsleistungen und Angebote offen, die dazu dienen können, spezifische Bedarfe, wie z. B. der Schulbedarf von Kindern, zu decken. Hierzu zählt insbesondere das gesamte Portfolio der aktiven Arbeitsmarktpolitik und für Kinder das Bildungs- und Teilhabepaket.

Insofern zielt auch die im Antrag von Bündnis 90/Die Grünen geäußerte Kritik, dass der Schulbedarf von Kindern nur unzureichend berücksichtigt sei, ins Leere. Denn die spezifischen Bildungs- und Teilhabebedarfe von Kindern sind durch das Bildungs- und Teilhabepaket zusammen mit dem Regelbedarf und den darin berücksichtigten allgemeinen Bedarfen inkl. des allgemeinen Schulbedarfs von Kindern abgedeckt.

Weg aus der Grundsicherung unterstützen – Anreize zur Aufnahme einer (vollzeitnahen) Beschäftigung verbessern

Der beste Weg, das Existenzminimum zu sichern ist die dauerhafte Integration in Beschäftigung. Daher sollten Gesetzgebungsverfahren zu Änderungen im SGB II genutzt und Maßnahmen in den Jobcentern konsequent vorangebracht werden, die eine schnelle Integration in Arbeit begünstigen. Dazu zählen z. B. Folgendes:

- Die Hinzuerdienstmöglichkeiten für Arbeitslosengeld-II-Bezieher sollen einen niederschwelligen Einstieg in Beschäftigung unterstützen. Die bisherigen Regelungen begünstigen aber den am stärksten, der lediglich einen Minijob, möglichst exakt für 100 €, ausübt. Denn diese Zusatzeinkommen kann man ungeschmälert beziehen. Entsprechend verhält sich auch ein signifikanter Anteil der erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieher. Die Hinzuerdienstmöglichkeiten im SGB II müssen endlich so reformiert werden, dass ihre Anreize auf die (schrittweise) Aufnahme einer legalen Vollzeittätigkeit gerichtet sind.
- Grundlage für eine erfolgreiche Integration jedes und jeder Langzeitarbeitslosen sind die präzise Feststellung der individuellen Stärken und Schwächen, die dazu passende Förderung, damit die persönlichen Potenziale unter Berücksichtigung realistischer Perspektiven am Arbeitsmarkt entfaltet werden können. Richtig ist, dass Langzeitarbeitslose auch nach Aufnahme einer Beschäftigung in der Einarbeitungsphase eine gewisse Zeit weiter betreut werden können, um Abbrüche zu vermeiden und das Beschäftigungsverhältnis zu stabilisieren. Dieses Instrument muss gezielt genutzt werden.
- Bestehende arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente müssen flexibler kombiniert und sinnvolle Förderketten gebildet werden, an deren Ende möglichst eine erfolgreiche Integration in Beschäftigung steht. Dazu gehört – vor allem mit Blick auf Flüchtlinge – auch eine Verzahnung mit Sprachförderangeboten. Die jetzt mögliche Förderung des Erwerbs von Grundkompetenzen muss

an eine konkrete abschlussorientierte Qualifizierung oder Teilqualifizierung gekoppelt bzw. darauf ausgerichtet sein.

- Flexible Beschäftigungsformen (Zeitarbeit, Minijobs, befristete und Teilzeitbeschäftigung) erweisen sich vor allem für Langzeitarbeitslose als gute Einstiegsmöglichkeit in Beschäftigung. Keine Branche hat vor allem Langzeitarbeitslosen die Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt so stark ermöglicht wie die Zeitarbeit. Flexible Beschäftigungsformen sind erfolgreiche Einstiegsoptionen und müssen daher auch bei der Vermittlung als solche positiv gesehen und dürfen gesetzlich nicht weiter erschwert werden.
- Öffentlich geförderte Beschäftigung kann nur die Ausnahme und muss zeitlich befristet sein, wenn es gilt, Menschen zunächst wieder an einen geregelten Arbeitsalltag und einen strukturierten Tagesablauf zu gewöhnen. Sie ist nach allen Erfahrungen der Vergangenheit in der Mehrheit der Fälle gerade nicht das richtige Mittel, um schnell den Sprung auf den ersten Arbeitsmarkt zu schaffen. Sie muss ultima ratio sein und darf nicht zur Verdrängung regulärer Beschäftigung führen.

Eltern mit Kindern gezielt unterstützen

Langzeitarbeitslose mit Kindern müssen gezielt gefördert werden. Die kindliche Grunderfahrung, dass beide Eltern über längere Zeit arbeitslos sind, und die damit verbundenen sozialen Folgen müssen Kindern erspart bleiben. Es muss verhindert werden, dass sich Arbeitslosigkeit und Abhängigkeit von Grundsicherung über Generationen vererben und ganze Milieus abbilden. Dazu haben BDA und DGB gemeinsam mit dem Aktionsplan „Zukunft für Kinder – Perspektiven für Eltern im SGB II“ konkrete Vorschläge unterbreitet.

Gesetzgebungsverfahren zur Entbürokratisierung und weiterer Rechtsvereinfachung im SGB II nutzen

Das aktuelle Gesetzgebungsverfahren sollte zu einer weiteren Entbürokratisierung des SGB II genutzt werden. Wenn die Verwaltungsausgaben in der Grundsicherung für Leistungsgewährung und Sachbearbeitung deutlich reduziert würden, verblieben mehr Mittel für die Vermittlung und Betreuung der Leistungsbezieher.

Notwendig dafür sind zum einen deutliche Verwaltungsvereinfachungen und stärkere Pauschalierungen bei der Leistungsgewährung. Beispielhaft sei hier eine stärkere Pauschalierung der Bildungs- und Teilhabeleistungen genannt (z. B. führt der Eigenanteil von einem Euro je Schultag bei der Mittagsverpflegung zu einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand). Insbesondere sollte endlich eine Bagatellgrenze eingeführt werden, um aufwendige Aufhebungs- und Erstattungsbescheide auch bei Kleinstbeiträgen zu vermeiden.

Zudem sollten sachbearbeitende Aufgaben mehrerer Jobcenter in zentral bearbeitenden Einheiten gebündelt werden. Die rechtlichen Möglichkeiten wurden geschaffen.

Konsequente Ziel- und Wirkungsorientierung im SGB II

Um eine bessere Integration von Arbeitslosen in Beschäftigung zu erreichen, muss auch in der Grundsicherung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit gesteuert werden, wie es bei der Arbeitslosenversicherung bereits der Fall ist. Dazu ist die Schaffung eines effektiven und wirkungsorientierten Zielsteuerungssystems auch im SGB II notwendig. Eine Voraussetzung dafür ist u. a., dass auch bei den zugelassenen kommunalen Trägern (z. k. T.) dieselbe Transparenz über Ausgaben und Wirkungen hergestellt wird, wie sie bei den gemeinsamen Einrichtungen bereits herrscht.

Eine wesentliche Maßnahme zur erfolgreichereren Zielsteuerung ist die schrittweise Abschaffung der Abschläge bzw. Zuschläge an Eingliederungsmitteln nach dem sog. Problemdruckindikator. Dies war für die erstmalige Mittelverteilung sinnvoll. Aber in der Folge belohnt er nicht erfolgreiches Handeln von Jobcentern, sondern „bestraf“ es. Wer den Anteil der Leistungsempfänger dauerhaft durch einen effizienten und zweckmäßigen Mitteleinsatz verringert, bereitet damit den Weg zur Kürzung seiner zugewiesenen Mittel. Hier muss dringend umgesteuert werden, damit erfolgreiches Handeln von Jobcentern nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit auch belohnt wird.

In einem erfolgreichen Grundsicherungssystem für Arbeitsuchende muss das Prinzip des „Förderns und Forderns“ konsequent fortgeführt werden, auch im Sinne einer Stärkung der Eigenverantwortung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Das geht nicht ohne Sanktionen, wie es verschiedentlich gefordert wird. Angemessene Sanktionen tragen zu einer möglichst zügigen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bei. Das dient dem Einzelnen wie dem Gesamtsystem.

Längerfristige Eingliederungsstrategien zur Integration marktferner Kunden bedürfen längerfristiger Planungen und Investitionen. Die Jobcenter benötigen dazu Planungs- und Finanzsicherheit. Deswegen muss das Eingliederungsbudget regelmäßig Verpflichtungsermächtigungen über mehrere Jahre in ausreichender Höhe umfassen.

Jobcenter entlasten – Jugendliche und Rehabilitanden umfassend durch die Arbeitslosenversicherung betreuen

Jugendliche sollten eine dauerhafte ausbildungsvorbereitende und -begleitende Betreuung ohne systematischen Wechsel der Betreuungsperson in Abhängigkeit von der Hilfebedürftigkeit der Eltern erhalten. Sie und Rehabilitanden, die dem Rechtskreis SGB II angehören, sollten einheitlich durch die Arbeitslosenversicherung betreut werden, um für diese Personengruppe einfach und wirksam Unterstützung zu leisten. Dadurch kann eine schnellere Vermittlung erfolgen, Warteschleifen reduziert werden und die Integration in Ausbildung und Beschäftigung verbessert werden. Kompetenzen können so bei den Arbeitsagenturen gebündelt werden. Die Förderleistungen für Jugendliche im SGB II sollten dauerhaft, die beruflichen Rehabilitationsleistungen für Grundsicherungsempfänger befristet für einen Zeitraum

von fünf Jahren aus dem BA-Haushalt finanziert werden. BDA und DGB haben hierzu ein gemeinsames Positionspapier erstellt.

Dies würde eine auf fünf Jahre befristete Entlastung der Jobcenter in Höhe von rd. 5 Mrd. € bedeuten. Die Jobcenter könnten sich somit intensiver um ihre Arbeitslosen mit in der Regel besonders hohen Vermittlungshemmnissen und um die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt kümmern, weil ihnen dafür mehr Mittel verbleiben.

Freiwillige Altersvorsorge für Haushalte mit geringem Einkommen attraktiver machen

Die im Rahmen des Betriebsrentenstärkungsgesetzes geplante und vom Bundesrat in der Stellungnahme zum Regelsatzbedarfsermittlungsgesetzentwurf angesprochene Begrenzung der Anrechnung freiwilliger Zusatzrenten auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung kann dazu beitragen, Hemmnisse gegen den Aufbau zusätzlicher Altersvorsorge zu vermeiden. Sie muss – wie vorgesehen – auf freiwillige Altersvorsorge begrenzt bleiben, weil nur in diesen Fällen die Gefahr besteht, dass infolge der Anrechnung auf die Grundsicherung die Altersvorsorge unterbleibt und sonst erhebliche fiskalische Kosten entstünden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)834

24. November 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drucksache 18/9984

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes
- BT-Drucksache 18/9985

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreea, Markus

Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen
- BT-Drucksache 18/10250

Dr. Irene Becker**Vorbemerkung**

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf wesentliche Punkte der Regelbedarfsermittlung und basieren weitgehend auf einem Gutachten, das im Auftrag der Diakonie Deutschland erarbeitet wurde (Becker 2016c). Für eine ausführliche Erörterung aller geplanten Änderungen des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB II und SGB XII) sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes hat die knappe Frist bis zur Anhörung nicht ausgereicht.

Im Zentrum der Stellungnahme steht der Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Aus den diesbezüglichen Beurteilungen ergibt sich teilweise unmittelbar die Einschätzung von einzelnen Forderungen des vorliegenden Antrags der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, so dass die Ausführungen zum Antrag vergleichsweise kurz gehalten werden. Insoweit die dem SGB II und SGB XII zugrunde liegenden Regelbedarfe maßgeblich auch für das Asylbewerberleistungsgesetz sind, gelten die folgenden Ausführungen entsprechend; die Verminderung der Regelleistungen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber um pauschale Abschläge ist nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, eine fundierte Stellungnahme dazu war mir im gegebenen Rahmen aber nicht möglich.

1 Zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (BT-Drs. 18/9984)

1.1 Empirisch-statistische Methode (Statistikmodell) – Möglichkeiten und Grenzen bei der konzeptionellen Umsetzung zur Bemessung des soziokulturellen Existenzminimums

Gemäß § 28 Abs. 1 SGB XII werden die Regelbedarfe auf der Basis der jeweils aktuellen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ermittelt. Der Gesetzgeber hat sich also für die empirisch-statistische Methode, die meist abgekürzt als Statistikmodell bezeichnet und als Gegenentwurf zur so genannten Warenkorbmethode verstanden wird, entschieden. Daran soll gemäß Artikel 1 § 1 des vorliegenden Gesetzentwurfs der Bundesregierung vom 17.10.2016 (GE 2016) festgehalten werden. Kernpunkt der Methode ist die Berechnung durchschnittlicher Konsumausgaben unterer Einkommensgruppen (Referenzgruppen), die als Indikator für das soziokulturelle Existenzminimum, soweit es pauschalierbar ist, interpretiert werden. Da Letzteres ein relatives Konzept ist, also die aktuellen Lebensverhältnisse in der Gesellschaft zu berücksichtigen hat (vgl. auch BVerfG 2010: Rn. 138), ist die explizite Bezugnahme auf das tatsächliche Ausgabeverhalten grundsätzlich

eine zweckmäßige Verfahrensweise. Unter theoretisch-methodischen Gesichtspunkten ist das Statistikmodell allerdings nur bedingt zur Berechnung des soziokulturellen Existenzminimums geeignet, so dass auf die Einhaltung folgender *grundlegender Voraussetzungen* zu achten ist.

A Als zentrale Vorbedingung ist eine *sachgerechte Abgrenzung der statistischen Basis* dahingehend vorzunehmen, dass

- (a) Zirkelschlüsse vermieden werden
- (b) und für die Referenzgruppe Ausgrenzungsprozesse aufgrund materieller Armut nicht anzunehmen sind, vielmehr ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe möglich ist.

Dementsprechend sind (a) Personen bzw. Haushalte, die einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II bzw. XII haben, sowie (b) generell Gruppen, bei denen das soziokulturelle Existenzminimum nicht gedeckt ist, vorab aus der Grundgesamtheit auszuklammern. Andernfalls würden die gruppenspezifischen Durchschnittsausgaben nicht den Mindestbedarf spiegeln sondern von der zu überprüfenden Regelleistung selbst bzw. von existenziellen Mangellagen beeinflusst sein. Hier zeigt sich ein Dilemma des Statistikmodells. Denn eine theoretisch zweifelsfreie Abgrenzung der Referenzgruppe würde die Kenntnis des zu ermittelnden Existenzminimums voraussetzen. Der empirisch-statistische Ansatz kann also nur zu einer Näherungslösung führen. Um die methodisch bedingte Gefahr der Bedarfsunterschätzung zu erkennen und ihr gegebenenfalls zu begegnen, müssten vorab Einkommensverteilung und Ausgaben der privaten Haushalte analysiert werden; denn je weiter untere Einkommensschichten hinter dem Einkommens- und Ausgabendurchschnitt in der gesellschaftlichen Mitte zurückbleiben, desto weniger kann ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe angenommen werden. Bei erheblichen Diskrepanzen zwischen Schichten sollte also die Referenzgruppe oberhalb eines untersten Einkommenssegments definiert werden, um für eine Bedarfsschätzung geeignet zu sein; der untere Grenzwert könnte nach Vorgabe konkreter Bewertungskriterien mit einem iterativen Verfahren ermittelt werden (Becker 2016d: 11-14).

B Die Anknüpfung an statistische Durchschnittsbezüge (im Sinne „unechter“ Durchschnitte¹) ist nur unter der Voraussetzung gerechtfertigt, dass ein Ausgleich der Unterschiede zwischen individuellen Ausgaben für einzelne Güter und Dienstleistungen und errechneten Mittelwerten – diese Abweichungen spiegeln die jeweiligen persönlichen Umstände und Interessen – angenommen werden kann. Dementsprechend ist die *Definition der Regelbedarfsrelevanten Ausgaben* weitgehend methodisch vorgegeben.

- (a) Die Basisannahme ist nicht für alle Ausgabarten gleichermaßen zutreffend. Denn ein so

genannter interner Ausgleich, wie er mit der Methode unterstellt wird, ist lediglich bei regelmäßig anfallenden Ausgaben, die grundsätzlich bei allen Mitgliedern der Referenzgruppe anfallen können und denen keine systematischen Preisunterschiede zugrunde liegen, zu erwarten.

(b) Abgesehen von den genannten nicht pauschalierbaren Bedarfskategorien erfordert das Statistikmodell die weitgehende Berücksichtigung aller regelmäßig anfallenden Konsumausgaben. Denn Bewertungen einzelner Güter und Dienstleistungen als einerseits existenzielle und andererseits nicht notwendige Elemente der Ausgabengesamtheit der Referenzgruppe verhindern letztlich den der Methode immanenten internen Ausgleich über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe auf der Individualebene. Die Ausklammerung von Einzelpositionen unter normativen Aspekten steht dem Ansatz also diametral entgegen; sie ist allenfalls bei Begrenzung auf sehr wenige Güterarten – und unter Kontrolle der Summe der Streichungen – methodisch (noch) haltbar; andernfalls ist nicht gewährleistet, dass der von den Referenzausgaben verbleibende Betrag eine Bedarfsdeckung ermöglicht.

Die Begutachtung des vorliegenden Gesetzentwurfs ist an den vorstehenden methodischen Voraussetzungen orientiert. Dabei werden auch wesentliche Aussagen des Bundesverfassungsgerichts in seinen Entscheidungen von 2010 und 2014 (BVerfG 2010 und 2014) aufgegriffen und empirisch erkennbare gesellschaftliche Strukturen berücksichtigt.

1.2 Referenzgruppenabgrenzung im Gesetzentwurf

1.2.1 Haushaltstypen (Artikel 1 § 2 GE 2016)

Wie bereits mit dem Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) 2011 werden bei der Berechnung des (pauschalierbaren) soziokulturellen Existenzminimums insgesamt vier Haushaltstypen berücksichtigt:

- Einpersonenhaushalte werden zur Berechnung des soziokulturellen Existenzminimums von Erwachsenen, also auch von Eltern, zugrunde gelegt.
- Für die Ableitung der Mindestbedarfe von Kindern bzw. Jugendlichen werden drei Referenz-Familientypen einbezogen, nämlich Paare mit einem Kind
 - unter sechs Jahren,
 - von sechs bis unter 14 Jahren,
 - von 14 bis unter 18 Jahren.

Die durchschnittlichen Haushaltsausgaben der jeweiligen Familiengruppe werden mittels einschlägiger, teilweise aber durchaus fragwürdiger Aufteilungsschlüssel (Becker 2011: 17-19) den drei Familienmitgliedern anteilig zugerechnet. Letztlich gehen aber nur die für das Kind bzw. den Jugendlichen abgeleiteten Ausgabenanteile

¹ Durchschnitt über alle Gruppenmitglieder (einschließlich der Nullfälle); demgegenüber beziehen sich „echte“ Ausgaben-durchschnitte nur auf die Gruppenmitglieder, die entsprechende Ausgaben getätigt haben.

in die Regelbedarfsberechnung ein. Die den Eltern zugeordneten Beträge bleiben unberücksichtigt, da deren Bedarf auf Basis der Ausgaben der Einpersonenhaushalte geschätzt wird.

Diese Vorgehensweise ist zum einen insofern problematisch, als die einbezogenen Haushaltstypen innerhalb der Einkommensverteilung, die sich für die Gesamtgesellschaft ergibt, unterschiedlich positioniert sind (Becker 2011: 14-17): Alleinlebende sind relativ häufiger dem untersten Segment der Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen² zuzuordnen als Paare mit einem Kind³. Die Referenzhaushaltstypen sind also hinsichtlich ihrer Einkommenssituationen nicht vergleichbar.

Darüber hinaus erscheint die Ableitung von elterlichen Bedarfen aus dem Ausgabeverhalten von Einpersonenhaushalten grundsätzlich als zweifelhaft. Denn für Eltern sind andere Konstellationen notwendiger Bedarfe anzunehmen als für Erwachsene, die nicht für ein Kind oder für Kinder zu sorgen haben. Beispielsweise fallen bei Eltern Begleitkosten an, die sich sowohl in den Verkehrsausgaben als auch in den Aufwendungen für Eintrittsgelder – zum Schwimmbad, zum Zoo etc. – niederschlagen und letztlich kindbedingt sind. Mit dem derzeitigen Verfahren ist aber nicht sichergestellt, dass derartige Elemente mit den verwendeten Zurechnungsschlüssen zur personellen Aufteilung von Haushaltsausgaben im resultierenden Kindesbedarf hinreichend erfasst werden. Möglicherweise sind implizit den Eltern zugerechnete Betreuungs- und Erziehungskosten – die im Steuerrecht in einem besonderen Freibetrag (§ 32, Abs. 6 EStG) berücksichtigt werden – sowie Gemeinkosten der Familie wegen der Bezugnahme auf die Ausgaben von Alleinlebenden unterschätzt.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass allein wegen der Bezugnahme auf die genannten Referenz-Haushaltstypen mit unterschiedlichen Positionen in der Einkommensverteilung und wegen der Vernachlässigung spezifischer elterlicher Bedarfe die gegenwärtige Ableitung des Existenzminimums von Familien nicht konsistent ist. Angesichts der Datenlage und ungelöster theoretischer Probleme bei der Zurechnung von Haushaltsausgaben auf einzelne Haushaltsglieder⁴ sind zwar generell nur Näherungslösungen möglich. Dennoch ist ein schlüssigeres Ver-

fahren zur Schätzung des soziokulturellen Existenzminimums von Familien auf Basis nur derer Ausgaben denkbar (Becker 2011: 16 f.).

1.2.2 *Grundgesamtheit (Artikel 1 § 3 GE 2016)*

Auch bei der Definition der Grundgesamtheit folgt der Gesetzentwurf der Bundesregierung dem RBEG 2011. Ausgeschlossen werden nur die Haushalte, die Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Dritten bzw. Vierten Kapitel des SGB XII oder Alg II bzw. Sozialgeld nach dem SGB II und keine Erwerbseinkommen bezogen haben. Damit sind die in Abschnitt 1.1 unter A genannten Voraussetzungen für eine konsistente Abgrenzung der relevanten Grundgesamtheit aber nicht erfüllt.

- Da Anspruchsberechtigte in verdeckter Armut weiterhin nicht aus dem Datensatz ausgeklammert werden, also teilweise Mitglieder der Referenzgruppe sind, ist insoweit weiterhin mit Zirkelschlüssen zu rechnen. Nach einer vorsichtigen Schätzung auf Basis der EVS 2008 hätte die Herausnahme verdeckter Armut aus der Grundgesamtheit zu einem um etwa 12 € höheren Betrag der Regelbedarfsstufe 1 geführt (Becker 2015a: 30). In der Begründung zu Artikel 1 § 3 (GE 2016: 32) verweist das BMAS auf „eine hohe Fehleranfälligkeit“ von Mikrosimulationen zur Ermittlung der Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialleistungen, so dass sie „keine valide Datengrundlage für die Ermittlung der Referenzhaushalte“ liefern würden. Auch wenn das BVerfG diese Argumentation bisher akzeptiert hat (BVerfG 2014 Rn. 105), ist sie aus sozialwissenschaftlicher Perspektive nicht stringent. Denn die empirisch-statistische Methode insgesamt kann keine vollkommene „Wahrheit“ liefern, sondern letztlich „nur“ eine Schätzung des soziokulturellen Existenzminimums, deren Qualität durch eine vorgelagerte Schätzung verdeckter Armut zwecks adäquater Gruppenabgrenzung verbessert würde.⁵
- Auch die enge Definition der auszuschließenden Haushalte in § 3 birgt die Gefahr weiterer Zirkelschlüsse. Denn es werden nicht alle Grundsicherungsbeziehenden sondern nur die Bedarfsgemeinschaften ohne Erwerbseinkommen, für die das Grundsicherungsrecht Freibeträge einräumt, aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen. In der

² Für Analysen der Einkommensverteilung insgesamt sind vorab die Haushaltsnettoeinkommen verschiedener Haushaltstypen zu normieren – andernfalls wären sie nicht vergleichbar. In der europäischen Forschung wird jedem Haushaltsglied ein Bedarfsgewicht zugewiesen und das Haushaltsnettoeinkommen durch die Summe dieser Äquivalenzgewichte dividiert. Nach der gängigen modifizierten OECD-Skala wird der Bedarf der ersten Person mit 1 gewichtet, der Bedarf einer weiteren Peron ab 14 Jahren mit 0,5 und der Bedarf von Kindern unter 14 Jahren mit 0,3.

³ 2013 lag die Quote relativer Einkommensarmut in der Gruppe der Alleinlebenden bei 24%, in der Gruppe der Paare mit einem minderjährigen Kind bei 8%, für die Gesamtbevölkerung bei 15% (SOEP v31, eigene Berechnungen). Zudem scheint die Einkommensschichtung innerhalb der Paare mit einem Kind mit dem Kindesalter zu variieren; vgl. Becker 2016c: 5.

⁴ Vgl. Dudel/Garbuszus/Ott/Werding 2013; die Bandbreite der Ergebnisse verschiedener Verfahren ist erheblich, die Grenzen ökonometrischer Verfahren im vorliegenden Kontext werden sichtbar.

⁵ Eine zumindest approximative Ausklammerung verdeckter Armut entspräche auch den eher allgemein gehaltenen Forderungen des BVerfG, das Verfahren „zur Bestimmung grundrechtlich garantierter Ansprüche ... fortwährend zu überprüfen und weiter zu entwickeln“ und Erkenntnisse über Gefahren der Unterdeckung des soziokulturellen Existenzminimums bei der Fortentwicklung des Rechts zu berücksichtigen bzw. Berechnungsschritte zu korrigieren (vgl. z. B. BVerfG 2014 Rn. 79, 141). Vgl. auch Becker 2015a: 9 f.

Begründung wird argumentiert, dass die Haushalte mit Erwerbseinkommen und SGB II- bzw. SGB XII-Leistungen „ein höheres Gesamteinkommen erzielen, als es dem nach dem SGB II und SGB XII gewährten Bedarf entspricht“ (GE 2016: 31). Dies ist zumindest für geringfügige Erwerbs-einkommen nicht überzeugend, da diese möglicherweise nicht einmal die arbeitsbedingten (teilweise als „nicht Regelbedarfsrelevant definierten“) Aufwendungen decken, die entsprechenden Haushalte also keineswegs „statistisch zuverlässig über der Sozialhilfeschwelle“ leben, was aber vom BVerfG (2010 Rn. 169) gefordert wurde (Becker 2011: 19). Zudem ist zu berücksichtigen, dass infolge der Vorschrift im GE 2016 nicht nur die sogenannten Aufstocker, sondern auch Haushalte mit nur zeitweiliger Anspruchsberechtigung in der Beobachtungsperiode⁶ im Datensatz verbleiben und das Ergebnis beeinflussen. Dadurch wird die Gefahr von Zirkelschlüssen nochmals erhöht.

1.2.3 Abgrenzung unterer Einkommensbereiche (Artikel 1 § 4 GE 2016)

Schließlich ist auch die Abgrenzung der Referenzeinkommensbereiche im Gesetzentwurf mit den im RBEG 2011 erlassenen Vorschriften identisch, so dass die bereits vorgebrachten Einwendungen nach wie vor gelten (Becker 2011: 27-29). Die Definition des „unteren Einkommensbereichs“ erfolgt für jeden Haushaltstyp gesondert. Nach Anordnung der Haushalte des jeweiligen Typs nach der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens werden Quantile gebildet: Von den Alleinlebenden werden die unteren 15% als Referenzgruppe bestimmt, von den drei – nach dem Kindesalter differenzierten – Familiengruppen jeweils das unterste Quintil, das sind die unteren 20%.

Eine nicht einheitliche Abgrenzung von Referenzeinkommensbereichen kann zwar vor dem Hintergrund der in Abschnitt 1.1 unter A genannten Voraussetzungen durchaus gerechtfertigt sein. Denn die Eignung eines Segments zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums ist von dessen Rückstand bei den Teilhabemöglichkeiten gegenüber den Standards in der gesellschaftlichen Mitte abhängig und kann von daher je nach Haushaltstyp unterschiedlich beurteilt werden bzw. im Zeitablauf veränderlich sein.⁷ Im Gesetzentwurf wird auf diese fundamentalen Zusammenhänge aber nicht eingegangen, vielmehr werden – analog zu den Ausführungen im RBEG 2011 – sachwidrige Argumente angeführt (GE 2016: 33).

- So wird darauf verwiesen, dass bei den Einpersonenhaushalten „mit 8 Prozent ein erheblich größerer Teil der SB II- und SGB XII-Haushalte ausgeschlossen“ wird gegenüber „nur zwischen rund 1 Prozent und 3 Prozent“ bei den Familienhaushalten (ebd.: 33). Mit dieser missverständlichen Formulierung ist wohl gemeint, dass ein vergleichsweise großer Teil der Einpersonenhaushalte insgesamt Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII bezieht und deshalb ausgeklammert wird. Unter Berücksichtigung der vorab ausgeschlossenen Haushalte ergäbe sich ein mit den anderen Referenzgruppen vergleichbares Quantil, da die unteren 15% zuzüglich der ausgeschlossenen Haushalte etwa ein Fünftel aller Alleinlebenden ausmachen. Die Grundgesamtheit wird also zunächst – grundsätzlich, wenn auch nicht vollständig sachgerecht (vgl. Abschnitt 1.2.2) – als Gruppe der Privathaushalte ausschließlich der Haushalte mit Bezug von SGB II- bzw. SGB XII-Leistungen festgelegt, um sie beim nächsten Schritt des Berechnungsverfahrens um die ausgeschlossenen Haushalte wieder zu erweitern. Die Zirkelschluss-Haushalte werden also über einen Umweg einbezogen, auch wenn es „nur“ bei der Festlegung des Referenzeinkommensbereichs ist.⁸ Dass die Struktur der Leistungsbeziehenden nach Haushaltstypen die Regelbedarfsbemessung beeinflusst, entbehrt jeglicher Logik.
- Zur weiteren Rechtfertigung der Beschränkung auf die unteren 15% der bereinigten Grundgesamtheit der Alleinlebenden wird die Zunahme der Regelbedarfe ausgewiesen, wie sie aus dem vom BMAS konzipierten Rechenwerk auf Basis der Sonderauswertungen der EVS 2013 und der EVS 2008 resultiert. Da diese relativ höher ausfällt als die Zunahme der privaten Konsumausgaben (ohne Kosten für Miete und Energie) der privaten Haushalte insgesamt, wird geschlossen, „dass die Entwicklung der Ausgaben der Referenzgruppen nicht hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben ist“ (GE 2016: 34). Die „Entwicklung der Ausgaben der Referenzgruppen“ wird aber gar nicht betrachtet, sondern lediglich die Veränderung der Ausgaben für eine vordefinierte Auswahl einzelner Güter, in die auch die Korrektur einer vormals fehlerhaften Berechnung der Verkehrsausgaben bei den Sonderauswertungen der EVS 2008 einfließt. Somit ist der Vergleich mit der Entwicklung der Konsumausgaben der Gesamtbevölkerung – hier spiegeln sich strukturelle Änderungen sowie ein umfassenderer Preisindex – nicht aussagekräftig (Becker 2016c: 8 f.).

⁶ Die Daten der EVS beziehen sich auf einen Befragungszeitraum von drei Monaten. Wenn während dieser Periode nur kurzzeitig ein geringes Erwerbseinkommen und anschließend eine Grundsicherungsleistung bezogen wurden (Statuswechsel), ist das Konsumverhalten überwiegend von der Höhe des Regelbedarfs geprägt und fließt dennoch in dessen Berechnung ein.

⁷ Unter methodischen Gesichtspunkten ist der vom BVerfG dem Gesetzgeber zugestandene Entscheidungsspielraum bei der Definition des unteren Einkommensbereichs also begrenzt, nicht nur durch die Vorgabe, dass die Fassung der Referenzgruppe breit genug sein sollte, um statistisch zuverlässige Ergebnisse zu gewährleisten (BVerfG 2010: Rn. 168).

⁸ Vgl. dazu ausführlich Becker 2016c: 7f.

Die Frage, ob und inwieweit der Lebensstandard der Referenzgruppen mit dem der Bevölkerung in privaten Haushalte insgesamt mithält, wird mit den im GE 2016 vorgelegten Zahlen also nicht beantwortet. Ein ungefährer Eindruck ergibt sich vielmehr aus Tabelle 1 im Anhang zu dieser Stellungnahme, welche die Entwicklung der Einkommen der Referenzgruppen – also ihres Gesamtbudgets – im Vergleich zu den Einkommen der jeweiligen (bereinigten) Grundgesamtheit ausweist. Damit wird die soziale Lage der dem GE 2016 zugrunde liegenden Quantile unabhängig von den Bestimmungen des regelbedarfsrelevanten Konsums – diese sind für die Analyse der Situation der Referenzgruppen im Vergleich zur Gesamtgesellschaft irrelevant – beschrieben. Nach den in der Tabelle ausgewiesenen Ergebnissen sind die Referenzgruppen zwischen 2008 und 2013 zumindest nicht weiter zurückgefallen; angesichts des nach wie vor weiten Zurückbleibens um etwa 60% (Alleinlebende) bzw. gut 50% (Paare mit einem Kind) hinter dem Durchschnitt der jeweiligen Grundgesamtheit stellt sich allerdings die Frage, wie soziale und Bildungsteilhabe gelingen könnte.⁹

Dass das BVerfG 2014 den schon mit dem RBEG 2011 verkleinerten Referenzeinkommensbereich der Alleinlebenden nicht beanstandet hat (BVerfG 2014: Rn. 98), ist aus sozialwissenschaftlicher Perspektive nicht nachvollziehbar. Vermutlich ist dies eine Folge der selbst auferlegten „zurückhaltenden Kontrolle“ der Gesetzeslage (BVerfG 2010: Rn. 141 f.), der zu folge das BVerfG sich auf eine Evidenzkontrolle und eine Prüfung der Berechnungsverfahren beschränkt; gerade diese Verfahrenskontrolle setzt aber ein hohes Maß an Transparenz in den Gesetzesmaterialien voraus und wird erschwert infolge der schwer durchschaubaren empirischen Konstrukte in der Begründung zum RBEG 2011 und nun wiederholt im GE 2016.

1.3 Regelbedarfsrelevanter Konsum im Gesetzentwurf (Artikel 1 §§ 5 f. GE 2016)

1.3.1 Zur Bedeutung der teilweise zweifelhaften Aufteilungsschlüssel

Im Vorfeld der Regelbedarfsermittlung für Kinder werden die durchschnittlichen Haushaltsausgaben der Referenzgruppen der Familien den jeweils drei Familienmitgliedern anteilig zugerechnet. Die dabei verwendeten Aufteilungsschlüssel (GE 2016: 50)¹⁰ sind durchaus fragwürdig (Becker 2011: 17-19), insbesondere da sie für „die Familien“ ohne Differenzierung nach Einkommensschichten entwickelt wurden. Darüber hinaus sind sie zweifelhaft angesichts der im RBEG 2011 wie auch im GE 2016 bestimmten Vorgehensweise, letztlich nur die für das Kind bzw. die/den Jugendliche/n abgeleiteten Ausgabenanteile zu berücksichtigen, den elterlichen Bedarf aber auf Basis der Ausgaben der Eipersonenhaushalte zu

schätzen. Denn Fehler oder Unzulänglichkeiten der personellen Zurechnung von Ausgaben schlagen sich im kindlichen Existenzminimum nieder, ohne dass eine ansatzweise Kompensation mit dem den Eltern zugerechneten Minimum erfolgen könnte. Das Problem wird am Beispiel der Kategorie „Toilettentaschenpapier, Papiertaschentücher und ähnliche Hygieneartikel“, zu der explizit auch Windeln (aus Papier) zählen, augenfällig. Die entsprechenden Ausgaben werden nach den einschlägigen Aufteilungsschlüsseln entsprechend der modifizierten OECD-Skala zugerechnet (Münnich/Krebs 2002: 1086), was eher bei Gebrauchsgütern, nicht aber bei Verbrauchsgütern einleuchtend ist. Die derzeitige Vorgehensweise führt auf Basis der EVS 2013 dazu,

- dass von dem Durchschnittsbetrag der genannten Hygieneartikel in Höhe von 23,25 €, der sich für die Referenzgruppe der Familien mit einem Kind unter 6 Jahren ergibt, nur 3,87 € dem Kind und das Fünffache dessen (19,37 €) den Eltern zugerechnet werden;
- dass aus dem Ausgabeverhalten der Eipersonenhaushalte aber nur ein Betrag von 7,56 € (4,20 € * 1,8) für die Eltern resultiert.

Damit bleiben 11,81 € (19,37 € - 7,56 €) der Ausgaben der Referenzgruppe der Familien mit einem Kind unter 6 Jahren unberücksichtigt, obwohl die Güterkategorie hundertprozentig regelbedarfsrelevant ist. Implizit werden allein infolge des untauglichen Zurechnungsschlüssels und der inkonsistenten Berechnung von Familienbedarfen die hohen Kosten für Windeln und andere Hygieneartikel für Babys vernachlässigt¹¹, während die vergleichsweise geringen Ernährungskosten in den ersten Lebensmonaten vollständig in die entsprechende Durchschnittsrechnung einfließen. Hier zeigt sich – neben der Notwendigkeit einer grundsätzlichen Umgestaltung des Berechnungskonzepts – auch die Aufgabe, Details der Regelbedarfsermittlung zu überprüfen und zu korrigieren. Letztere sollte aber nicht losgelöst von ersterem Reformschritt angegangen werden. Eine Überarbeitung der Aufteilungsschlüssel ohne konsistente Ermittlung der elterlichen Bedarfe wäre keine Problemlösung.

1.3.2 Berücksichtigte Ausgabenpositionen und Begründungen für Streichungen

Die Definition des regelbedarfsrelevanten Konsums im GE 2016 ist vor dem Hintergrund der theoretischen Ausführungen in Abschnitt 1.1 unter B einerseits zu weit (a) und andererseits zu eng (b).

- (a) Der GE berücksichtigt die dem Statistikmodell immanenten Grenzen nicht. Für Kosten von notwendigen Anschaffungen, also Ausgaben mit investivem Charakter – z. B. für die so genannte

⁹ Zu weiteren Ergebnissen über die soziale Lage der Referenzgruppen, aber auch der Grundsicherungsbeziehenden selbst vgl. Becker 2016b, Abschnitt 3; vgl. auch Becker 2016a.

¹⁰ In der Gesetzesbegründung werden die Zurechnungsschlüssel als „normative Festlegung“ (GE 2016: 49) eingeordnet. Dies ist allerdings nicht zutreffend, da sie auf einer – allerdings auf die Gesamtbevölkerung bezogenen und nicht mehr aktuellen – wissenschaftlichen Studie basieren; insoweit dabei nicht auf empirisch fundierte Ergebnisse zurückgegriffen werden konnte, wurden Plausibilitätsüberlegungen herangezogen, aber keine normativen Wertungen.

¹¹ Die These, dass es sich bei den vernachlässigen Ausgaben insbesondere um Hygieneartikel für Babys handelt, wird durch die vergleichsweise geringen Ausgaben der Familien mit einem älteren Kind (12,07 € bzw. 10,78 €) bestätigt.

weiße Ware – kann ein Ausgleich über- und unterdurchschnittlicher Ausgaben auf der Individualebene nicht angenommen werden. Entsprechende Aufwendungen fallen in den Referenzgruppen nur selten an. Die geringen Durchschnittsbeträge – z. B. 4,46 € für Kühl- und Gefriergeräte und sonstige größere Haushaltsgeräte – werden mit Verweis auf theoretische Ansparmöglichkeiten und Darlehen nach § 24 SGB II und § 37 SGB XII bei der Regelbedarfsermittlung dennoch einbezogen (GE 2016: 25). Die Tilgung dieser Darlehen durch monatliche Aufrechnung in Höhe von 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs (§42a Abs. 2 SGB II) geht aber über den fiktiven Ansparbetrag deutlich hinaus, so dass das soziokulturelle Existenzminimum in den Folgemonaten nicht gewährleistet ist. Somit sind die Ausklammerung großer Anschaffungen aus der Regelbedarfsermittlung und eine einzelfallbezogene Leistungserbringung erforderlich. Darüber hinaus wird dies auch für Stromkosten empfohlen. Denn die Stromkosten variieren regional und sind von den jeweiligen Lebensumständen abhängig¹² – ohne dass von internen Ausgleichsmechanismen ausgegangen werden könnte –, so dass sie analog zu den Kosten für Unterkunft, Heizung und Wasser gesondert erstattet werden sollten. Damit wäre auch der Mahnung des BVerfG (2014: Rn. 111) entsprochen, bei dieser gewichtigen Ausgabenposition „nicht nur den Index für die Fortschreibung der Regelbedarfe ..., sondern auch die grundlegenden Vorgaben für die Ermittlung des Bedarfs hinsichtlich des Haushaltsstroms zu überprüfen und, falls erforderlich, anzupassen“. Diese „Vorgaben“ sind nach einer vorliegenden empirischen Untersuchung (Aigeltinger et al. 2015) nicht zweckmäßig. Dies wird im Gesetzentwurf aber ignoriert, lediglich auf die Strompreisentwicklung wird (indirekt) eingegangen (GE 2016: 25 f.), so dass der o. g. Prüfauftrag des BVerfG nicht erfüllt ist.

- (b) Mit dem Gesetzentwurf werden die *Grundsätze des Statistikmodells weitgehend missachtet*, da bei der Bedarfsberechnung eine Vielzahl von Güterarten gestrichen wird (vgl. GE 2016: 34-76). Die dabei angeführten Begründungen sind sachfremd – wenn sie Substitutionsbeziehungen zu regelbedarfsrelevanten Gütern außer Acht lassen oder sich auf den Sammelbegriff einer Ausgabenkategorie beziehen, wodurch die vielfältigen darunter subsummierten Elemente verborgen bleiben – und/oder normativ. Beispielsweise fällt unter die aus dem Regelbedarf gestrichenen „Campingartikel“ auch der Schlafsack, unter „Speisen und Getränke in Restaurants, Cafés etc.“ auch das Eis von der Eisdiele, unter „Schnittblumen und Zimmerpflanzen“ auch der Adventskranz und Weihnachtsbaum; diese Güterarten sind für die

soziale Teilhabe insbesondere von Kindern wesentlich – die Einordnung als „nicht regelbedarfsrelevant“ ist also nicht nur normativ, sondern basiert auch auf einer irreführenden Argumentation. Die Herausnahme der Kategorie „sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände“, zu der auch Taschen und Schirme gehören, erfolgt sogar ohne jede Erwähnung im Gesetzentwurf, bei anderen Streichungen werden gesellschaftliche Entwicklungen völlig vernachlässigt (z. B. die Verbreitung des Mobiltelefons).¹³ Infolge der hier nur kurz skizzierten Kürzungen der Konsumausgaben der Referenzgruppen kann nicht angenommen werden, dass Möglichkeiten des internen Ausgleichs – eine zentrale Vorbedingung für die Eignung gruppendifferenzschnittlicher Ausgaben zur Schätzung des Existenzminimums – gegeben sind.

Dem Gesetzentwurf liegt also nicht das Statistikmodell, sondern ein versteckter und unzulänglich konstruierter Warenkorbansatz¹⁴ zugrunde. Darauf hinzu wird das verfassungsgerichtliche *Gebot der Transparenz verletzt*. Denn eine Gesamtschau und Quantifizierung der Kürzungen fehlt, obwohl derartige Übersichten sowohl für eine methodisch fundierte als auch für eine verfassungsrechtliche Beurteilung erforderlich sind. Die vereinzelten Ausführungen im GE 2016 berufen sich regelmäßig nur auf ausgewählte Äußerungen des BVerfG zum Ermessensspielraum, der offenbar für unbegrenzt gehalten wird. Demgegenüber werden ernste Mahnungen des BVerfG, auf Möglichkeiten des internen Ausgleichs zu achten, völlig vernachlässigt. Letztere wurden 2014 mit Verweis auf Kürzungen um etwa 25% des Konsums der Referenzgruppen wie folgt präzisiert:

„Wenn in diesem Umfang herausgerechnet wird, kommt der Gesetzgeber jedoch an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist. Verweist der Gesetzgeber auf einen internen Ausgleich zwischen Bedarfspositionen, auf ein Ansparen oder auch auf ein Darlehen zur Deckung existenzsichernder Bedarfe, muss er jedenfalls die finanziellen Spielräume sichern, die dies tatsächlich ermöglichen, oder anderweitig für Bedarfsdeckung sorgen.“ (BVerfG 2014: Rn. 121)

Hier wurde vom BVerfG implizit ein Maximum des Minderbetrags gegenüber den Konsumausgaben der Referenzgruppen quantifiziert; ob die Neuermittlung der Regelbedarfe dem gerecht wird, wird mit dem GE 2016 nicht offen gelegt.

Die notwendige Prüfung des Gesamtumfangs der Streichungen aus dem im GE als regelbedarfsrelevant bezeichneten Konsum ist von der Verfasserin vorgenommen worden (Becker 2016c: 18-20). Demnach summieren sich die Kürzungen auf etwas mehr (bei Erwachsenen und Kindern unter 6 Jahren) bzw.

¹² Dies folgt allein aus theoretischen Erwägungen (Becker 2016c: 11 f.) und wurde empirisch bestätigt (Aigeltinger et al. 2015).

¹³ Eine ausführliche Erörterung der Streichungen aus den Konsumausgaben der Referenzgruppen findet sich in Becker 2016c: 12-18.

¹⁴ Bei der preilichen Bewertung des von Expertinnen und Experten zusammengestellten Warenkorbs können empirisch erhobene Durchschnittspreise herangezogen werden; daraus resultieren aber „echte“ Durchschnittskosten, nicht etwa „unechte“ Durchschnittsbeträge, die dem Statistikmodell immanent sind.

etwas weniger (bei Kindern ab 6 Jahren und Jugendlichen) als ein Viertel die Ausgaben (ohne Abteilung 4) der jeweiligen Referenzgruppe. Gegenüber den entsprechenden Ergebnissen auf Basis der EVS 2008, die für das RBEG 2011 maßgeblich waren, hat sich also keine wesentliche Veränderung ergeben. Demnach könnte sich wieder die Beurteilung des Rechenwerks als „noch verfassungsgerecht“ (BVerfG 2014, Nachricht: 1) ergeben. Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive sind aber vor einer Einschätzung der mit dem GE 2016 vorgelegten Regelbedarfe weitere Informationen zu berücksichtigen:

- Da die Ausgaben für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke sowie Bekleidung und Schuhe, die zum vorrangigen physischen Grundbedarf zählen, nahezu vollständig in die Regelbedarfsbemessung einfließen (müssen), sind die Kürzungen auf Bereiche von nachrangigen Grundbedarfen und der sozialen Teilhabe konzentriert und die Konsequenzen der normativ erfolgten Aushöhlung des Statistikmodells wesentlich gravierender als auf den ersten Blick ersichtlich. Die Referenzausgabenarten, für die überhaupt ein gewisser Spielraum angenommen werden kann, werden nämlich um etwa 40% gekürzt (Becker 2016c: 18).
- Die Referenzgruppen selbst bleiben schon weit hinter der gesellschaftlichen Mitte zurück. Die Einkommensmittelwerte erreichen nur zwei Fünftel bzw. etwa die Hälfte des Gesamtdurchschnitts des jeweiligen Haushaltstyps (vgl. die Tabelle im Anhang).

Ein Eindruck über den Lebensstandard, der mit den Regelbedarfen verbunden ist, ergibt sich also erst aus der Zusammenschau der (im GE 2016 nicht ausgewiesenen) mangelhaften Einkommenssituation der Referenzgruppen und der Kürzungen der ohnehin bescheidenen Referenz-Ausgaben. Erstere beläuft sich auf 40% bis 50% des jeweiligen Gesamtdurchschnitts, Letztere summieren sich auf 40% bei Ausgaben, für die ein Spielraum angenommen werden kann. Es ist kaum vorstellbar, wie damit soziale Teilhabe zu erreichen ist.

1.4 Regelbedarfsstufen im Gesetzentwurf (Artikel 1 § 8 GE 2016)

Die Ausweitung der Regelbedarfsstufe 1 auf nahezu alle Erwachsene, die in einer Wohnung und nicht in einer Paarbeziehung leben, ist sachgerecht. Denn nur zwischen Erwachsenen in einer Paargemeinschaft kann ein gemeinsames Wirtschaften angenommen werden, für andere Konstellationen können für die Konsumausgaben ohne die Kosten für Unterkunft und Heizung keine Haushaltsgrößenersparnisse unterstellt werden. Mit der nunmehr auch gesetzlichen Neuregelung – die in der Praxis schon vorab umge-

setzt wurde – ist auf Urteile des Bundessozialgerichts (BSG)¹⁵ reagiert worden, mit denen die Regelbedarfsstufe 3 für erwachsene Behinderte, die im elterlichen Haushalt oder in einer Wohngemeinschaft leben, für nicht zulässig erachtet wurde. Vor diesem Hintergrund ist es aber schwer nachvollziehbar, dass die Regelbedarfsstufe 3 im Zuge der Neuregelung nicht völlig abgeschafft wurde, sondern weiterhin für junge Erwachsene im Alter von 18 bis 25 Jahren, die im Haushalt ihrer Eltern leben, sowie für Erwachsene in einer stationären Einrichtung gelten soll. Denn die These, dass die genannten jungen Erwachsenen mit ihren Eltern eine Bedarfsgemeinschaft bilden und entsprechend gemeinsam wirtschaften, ist kaum zu überprüfen, ebenso wenig wie die Annahme eines vergleichsweise geringen Regelbedarfs von Personen in einer stationären Einrichtung.

2 Zum Antrag des Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn und anderer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen (BT-Drs. 18/10250)

2.1 Zum Antrag auf Feststellung durch den Deutschen Bundestag (Punkt I)

Die im Antrag geäußerte Kritik am Gesetzentwurf der Bundesregierung ist aus sachverständiger Sicht gerechtfertigt. Sie entspricht weitgehend den in Abschnitt 1 dieser Stellungnahme erläuterten eigenen Einwendungen gegen die Referenzgruppenbildung und die Definition des Regelbedarfsrelevanten Konsums, mit denen grundlegende Voraussetzungen des Statistikmodells nicht erfüllt werden.

Darüber hinaus weist der Antrag – sachlich völlig zutreffend – auf die unzulängliche statistische Basis hin, die für die spezielle Ermittlung des *Mobilitätsbedarfs* von Jugendlichen herangezogen wird. Die Bezugnahme auf nur 12 Haushalte impliziert einen relativen Standardfehler von etwa 30%. Neben diesem großen Zufallsfehler ist aber auch eine systematische Verzerrung zu berücksichtigen, die alle Regelbedarfsstufen betrifft. Sie folgt aus der Ableitung der Mobilitätsbedarfe aus den jeweiligen Teilgruppen, die keinerlei Aufwendungen für Kraftstoffe etc. hatten – diese sind aber nicht repräsentativ für die Wegekosten der Gesamtgruppen, die offensichtlich ganz überwiegend zumindest ab und zu einen Pkw nutzen¹⁶. Es ist davon auszugehen, dass damit überproportional Haushalte mit nur kurzen Wegen und/oder guter Verkehrsinfrastruktur einbezogen werden (Becker 2011: 40). Die Ermittlung des Mobilitätsbedarfs ist also letztlich – trotz der immerhin vollzogenen Korrektur der vormals sogar fehlerhaften Berech-

¹⁵ Vgl. BSG – B 8 SO 14/13 R, Rn. 16.

¹⁶ 96% der Familien mit einem Kind, die nicht von Grundsicherungs- oder Sozialhilfeleistungen leben, verfügen über ein Auto (Becker 2016b: 12, Tabelle 3), das in ländlichen Gegenden teilweise noch immer unverzichtbar ist. Zudem sind Fahrten mit dem eigenen oder einem geliehenen Pkw häufig sogar kostengünstiger als der öffentliche Personenverkehr (auch für Ausflüge der Familie oder Verwandtenbesuche), und es ist davon auszugehen, dass Haushalte im unteren Einkommenssegment, also die Referenzgruppen, derartige Kostenkalkulationen anstellen (müssen), mit der Nutzung des Autos also kein „Luxus“ verbunden ist.

nung der Kosten der vom Gesetzgeber quasi „vorgeschriebenen“ Verkehrsmittel (GE 2016: 42 f. i. V. m. Münder 2011: 75 f.) – insgesamt nicht tragfähig.

Die im Antrag geäußerte Kritik am *Bildungs- und Teilhabepaket* (BuT), für das der Gesetzentwurf keine Änderung, auch keine Dynamisierung vor sieht, ist ebenfalls gerechtfertigt. Dabei wird auf Ergebnisse der vom BMAS in Auftrag gegebenen Evaluation des BuT zurückgegriffen, die aber im Gesetzentwurf der Bundesregierung ebenso wie andere Stellungnahmen dazu (z. B. des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge) ignoriert wird.

2.2 Zum Antrag auf Vorlegung eines veränderten Gesetzentwurfs (Punkt II)

Die mit dem Antrag geforderten Änderungen des GE 2016 sind folgerichtig und sachgerecht bzw. mindestens notwendig.

- Unter methodischen Gesichtspunkten sind die Herausnahme weiterer Zirkelschluss-Haushalte aus der Grundgesamtheit, die Erweiterung des Referenzeinkommensbereichs bei den Alleinlebenden von den unteren 15% auf die unteren 20% und die Zurücknahme von Streichungen aus dem Regelbedarfsrelevanten Konsum dringend geboten. Ob die generelle Festlegung auf das unterste Quintil allerdings hinreichend ist, sollte vor dem Hintergrund empirischer Ergebnisse über die Verteilung von Teilhabemöglichkeiten innerhalb der nach dem Referenzhaushaltstyp unterschiedenen Gruppen (Becker 2016d: 14-17) diskutiert werden. Ergebnisse über Intra-Gruppen- und Inter-Gruppen-Verteilungen sind auch im Vorfeld der in der Begründung zum Antrag vorgeschlagenen Methode zur Ermittlung der Mindestbedarfe von Kindern und Jugendlichen zu berücksichtigen. Ob deren Ableitung nach der Differenzmethode vertretbar ist, hängt von den Verteilungen der Paare ohne Kind einerseits und der Paare mit einem Kind andererseits ab. Falls Erstere im Durchschnitt über höhere bedarfsgewichtete Einkommen verfügen als Letztere und falls die Einkommen der unteren Schichten der Erstern vergleichsweise näher an der gesellschaftlichen Mitte liegen, würde die Differenzmethode die Kindesbedarfe tendenziell unterschätzen.
- Die vorgeschlagene Deckung der Kosten von Anschaffungen und Strom außerhalb des Regelbedarfs ist sachgerecht; damit wäre den unter 1.1 B (a) sowie unter 1.3.2 (a) erläuterten Grenzen des Statistikmodells entsprochen. Der darüber hinaus angemahnte Mehrbedarf für Kinder, die zwischen den Haushalten ihrer getrennt lebenden Eltern wechseln, erscheint gerechtfertigt.
- Auch die geforderte Ersetzung des Bildungs- und Teilhabepakets durch einerseits Sachleistungen (kostenfreier Zugang zu entsprechender Infrastruktur) und andererseits Berücksichtigung im Regelbedarf ist vor dem Hintergrund theoretischer Überlegungen (Becker 2016c: 20-22) und vorliegender Evaluationen des BuT (SOFI 2015) zweckmäßig. Insbesondere die Lernförderung sollte ohne die Vorbedingung der Versetzungsgefährdung kostenfrei an den Schulen angeboten

werden. Die Ausweitung der kostenfreien Infrastruktur sollte aber für alle Kinder gleichermaßen gelten. Denn die Beschränkung von Sachleistungen auf Kinder in Familien mit Bezug von Grundsicherung bzw. Kinderzuschlag und Wohngeld hat nicht nur stigmatisierende Effekte und hohe Kosten für Verwaltung und Eltern – letztlich eine verbreitete Nichtinanspruchnahme – zur Folge. Sie impliziert auch eine (Verstärkung der) Abbruchkante bei Wegfall der monetären Mindestsicherungstransfers: Mit steigendem vorrangigen Einkommen (meist Erwerbseinkommen) erleiden Familien teilweise eine materielle Verschlechterung.

– Die Forderungen,

- Ausnahmen von der Regelbedarfsstufe 1 für Erwachsene, die nicht in einer Paargemeinschaft leben, – also die Regelbedarfsstufe 3 –
- sowie Leistungskürzungen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber, die nicht durch Sachleistungen nachvollziehbar gerechtfertigt sind,

abzuschaffen, sind gut begründet.

3 Zusammenfassung

Der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales Ende September vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch entspricht inhaltlich weitgehend den Vorschriften des Regelbedarfsermittlungsgesetzes 2011. Immerhin wurde die bisher fehlerhafte Berechnung des Mobilitätsbedarfs modifiziert, und die Regelbedarfsstufe 3 von lediglich 80% der Regelbedarfsstufe 1 gilt nun nicht mehr für in Haushalten lebende Erwachsene (Ausnahme: Jugendliche im elterlichen Haushalt). Damit sollen konkrete Mahnungen des Bundesverfassungsgerichts und Urteile des Bundessozialgerichts vom 23. Juli 2014 berücksichtigt werden. Weitere Hinweise in den Urteilen des BVerfG von 2010 und 2014 sowie Kritik aus Wissenschaft und Verbänden werden aber ignoriert oder mit Scheinargumenten und nicht sachgerechter Darstellung und Deutung der Empirie abgetan. Damit gelten methodische und gesellschaftspolitische Einwendungen gegen das RBEG 2011 entsprechend auch für den Gesetzentwurf 2016.

Insgesamt genügt die Vorgehensweise zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums *nicht* den wesentlichsten Anforderungen der angeblich gewählten empirisch-statistischen Methode (kurz: Statistikmodell).

- Die mit dem GE 2016 festgelegte Bildung von Referenzgruppen entspricht den mit dem Statistikmodell verbundenen methodischen Anforderungen weder hinsichtlich der Abgrenzung der relevanten Grundgesamtheit noch bei der Abgrenzung von Referenzeinkommensbereichen. Letztere ist nicht nur wegen der Einbeziehung des untersten Rands der Einkommensverteilung nicht sachgerecht sondern auch infolge der Bezugnahme auf unterschiedliche Quantile inkonsistent. Durch die Begrenzung des einen Referenzeinkommensbereichs (für den Haushaltstyp der

- Alleinlebenden) auf die untersten 15% und der anderen Bereiche (für die Haushaltstypen der Paare mit einem minderjährigen Kind) auf die untersten 20% wird das Existenzminimum von Erwachsenen – und damit auch von Eltern – aus einer noch ärmeren Gruppe abgeleitet als das von Kindern und Jugendlichen.
- Zudem wird mit dem GE 2016 das dem Statistikmodell immanente Grundprinzip, das für regelmäßige Lebenshaltungskosten verfügbare *Ge-samtbudget* einer Referenzgruppe zu berücksichtigen, gravierend verletzt. Denn die Liste der als nicht regelbedarfsrelevant definierten Güter und Dienstleistungen ist lang, die Kürzungen belaufen sich auf etwa ein Viertel der Konsumausgaben der Referenzgruppen. Damit ist die Möglichkeit des Ausgleichs über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe – eine Voraussetzung für die Eignung gruppendifferenzierter Ausgaben zur Schätzung des Existenzminimums – nicht gegeben.
- Letztlich liegt dem GE 2016 eine verschleierte Warenkorbmethode mit wiederum konzeptionell unzulänglicher Ausgestaltung zugrunde. Der alternative Warenkorbsatz basiert ursprünglich auf Schätzungen von Expertinnen und Experten über Arten, Mengen und Preise von mindestens erforderlichen Gütern. Mit der derzeitigen Regelbedarfsermittlung wird die Zusammenstellung des Warenkorbs aber nicht von Fachwissenschaftlerinnen und Fachwissenschaftlern unter Berücksichtigung diverser empirischer Grundlagen, sondern von der Politik auf der Basis von Mittelwerten („unechten“ Durchschnittsbeträgen), die im Kontext der Warenkorbmethode nicht geeignet sind, übernommen. Die Bezeichnung der bisherigen und der vorgelegten Berechnungsmethode als Statistikmodell suggeriert eine empirische Stringenz, die faktisch nicht gegeben ist. Die daraus folgende Irreführung und Intransparenz findet sich in vielen Details des Gesetzentwurfs, das Ergebnis der nahezu unveränderten Beträge der Regelbedarfsstufen ist vor diesem Hintergrund nicht überraschend.
- Literatur**
- Aigeltinger, Gerd, Peter Heindl, Verena Liessem, Daniel Römer, Clarita Schwengers, Claire Vogt (2015): Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung: Eine empirische Analyse für Deutschland. ZEW Discussion Paper No. 15-075. Mannheim.
- Becker, Irene (2011): Bewertung der Neuregelungen des SGB II. Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung vor dem Hintergrund des „Hartz-IV-Urtieles“ des Bundesverfassungsgerichts. In: Soziale Sicherheit Extra, Zeitschrift für Arbeit und Soziales, Sonderheft, September 2011, S. 7-62.
- Becker, Irene (2013): Die Grundsicherung: Seit 2003 das unterste Auffangnetz im Alter und bei Invalidität. In: Deutsche Rentenversicherung, 68. Jg., Heft 2/2013, S. 121-138.
- Becker, Irene (2015a): Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau. Arbeitspapier 309 der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- Becker, Irene (2015b): Regelbedarfsermittlung: Die verdeckte Armut drückt das Ergebnis. In: Soziale Sicherheit, Zeitschrift für Arbeit und Soziales, 64. Jahrgang, Heft 4/2015, S. 142-148.
- Becker, Irene (2016a): Konsumteilhabe nach Wohlstandsschichten – verbreitete Defizite. In: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.), Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen, Dritter Bericht zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Bertelsmann Verlag, <https://www.wbv.de/soeb> (erscheint demnächst).
- Becker, Irene (2016b): Regelbedarfsbemessung – Methode und Ergebnisse: Eine kritische Bestandsaufnahme. Kurzexpertise für die Fraktion DIE LINKE im Bundestag. www.linksfraktion.de
- Becker, Irene (2016c): Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzentwurf 2016 für die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband. Riedstadt.
- Becker, Irene (2016d) unter Mitarbeit von Verena Tobsch: Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland. Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband. Riedstadt.
- Becker, Irene (2016e): Webtabellen_AP16_Kap18_Abschnitt5_HartzIV.xlsx; erscheint demnächst auf <http://www.soeb.de>
- Becker, Irene, Richard Hauser (2005) unter Mitarbeit von Klaus Kortmann, Tatjana Mika und Wolfgang Strengmann-Kuhn: Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 64. Berlin.
- Bruckmeier, Kerstin, Johannes Pauser, Regina T. Riphahn, Ulrich Walwei, Jürgen Wiemers (2013): Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. Simulationsrechnungen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Endbericht. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.
- Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (2010): 1 BvL 1, 3, 4/09 vom 9.2.2010. <http://www.bverfg.de/entscheidungen>
- Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (2014): 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13. <http://www.bverfg.de/entscheidungen>
- Deutscher Bundestag (2016): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Drucksache 18/9984 vom 17.10.2016 (Vorabfassung). Berlin.
- Münder, Johannes (2011): Verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.03.2011 – BGBl. I S. 453. In: Soziale Sicherheit Extra, Zeitschrift für

Arbeit und Soziales, Sonderheft, September 2011, S. 63-94.

Münnich, Margot, Thomas Krebs (2002): Ausgaben für Kinder in Deutschland. Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998. In: Wirtschaft und Statistik 12/2002, S. 1080-1099.

Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e. V./Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit/Statistisches Bundesamt (StBA) (2015): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Zweiter Zwischenbericht. Göttingen, Nürnberg, Bonn.

ANHANG

Einkommensobergrenzen und -mittelwerte pro Monat von Referenzgruppen der Regelbedarfsermittlung – Ergebnisse der EVS 2008 und 2013¹

	Alleinlebende		Paare mit einem Kind unter 18 J.²	
	Betrag (€ p. M.)	in Relation zur Gesamtgruppe	Betrag (€ p. M.)	in Relation zur Gesamtgruppe
2008				
– Obergrenze	901 €		2.327 €	
– Durchschnitt	717 €	39,4%	1.783 €	46,7%
– Median	763 €	49,6%	1.835 €	53,4%
2013				
– Obergrenze (Veränderung)	951 € (+5,5%)		2.642 € (+13,5%)	
– Durchschnitt (Veränderung)	764 € (+6,6%)	39,3%	2.022 € (+13,4%)	47,8%
– Median (Veränderung)	800 € (+4,8%)	48,4%	2.078 € (+13,2%)	54,0%

¹ Basis: bereinigte Grundgesamtheit, d. h. nach Ausklammerung von Zirkelschlusshushalten gemäß Verfahren laut RBEG 2011 bzw. Gesetzentwurf 2016 (unvollständige Ausklammerung von Haushalten mit Grundsicherungs- bzw. Sozialhilfebezug); Bezug 2013: neuer Haushaltnettoeinkommensbegriff des Statistischen Bundesamtes (Variable: EF62), der mit dem Nettoeinkommensbegriff früherer Jahre nicht voll vergleichbar ist (neuerdings Abzug der freiwilligen Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung bzw. der Beiträge zu einer privaten Krankenversicherung); Hochrechnung mit dem Haushaltshochrechnungsfaktor.

² ohne Differenzierung nach dem Alter des Kindes, deshalb keine genaue Übereinstimmung mit den drei Referenzgruppen, die dem RBEG 2011 und dem Gesetzentwurf 2016 zugrunde liegen.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008 (Gesamtdatensatz) und EVS 2013 (Grundfile 3: 80%-Substichprobe), kontrollierte Datenfernverarbeitung; Becker/Schüssler 2014: 46 f., 49 f.; Becker 2016e.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)835

24. November 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drucksache 18/9984

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes
- BT-Drucksache 18/9985

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen
- BT-Drucksache 18/10250

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)**1. Bewertung des Regelbedarfsermittlungsgesetzes****1.1 Vorbemerkung**

Der DGB tritt dafür ein, Armut zu überwinden und der gesellschaftlichen Spaltung im Arm und Reich entgegenzuwirken. Wir wollen eine solidarische Gesellschaft, in der soziale Ungleichheit zumindest begrenzt ist und in der sich die Einkommen und damit verbunden die Lebensverhältnisse und Teilhabebechancen in einer akzeptablen Bandbreite bewegen.

Zur Erreichung dieser Ziele ist ein Maßnahmenbündel erforderlich:

- „Gute Arbeit“ und eine neue Ordnung für den Arbeitsmarkt
- Weitere, schrittweise Erhöhung des Mindestlohns
- Schließung von Sicherungslücken in den vorgelagenen Sozialsystemen und insbesondere Verbesserungen beim Wohngeld und dem Kinderzuschlag

- Ausbau der sozialen Infrastruktur und der Da- seinsvorsorge, insbesondere für Kinder und Ju- gendliche
- Bedarfsdeckende Regelbedarfe, die wirksam vor Armut schützen und eine Mindestteilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen

Unmittelbar sind rund 8,4 Millionen Leistungsbe- rechtigte und somit rund zehn Prozent der Wohnbe- völkerung von den Vorschriften über die Regelbe- darfte betroffen:

Leistungsbezieher/innen nach dem SGB II (5.900.000), Bezieher/innen von Sozialhilfe (400.000), Bezieher/innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (1.050.000), Bezieher/innen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (970.000) sowie der Kriegsopferfürsorge (30.000)¹. Die Regelbedarfe prägen somit keineswegs nur die Lebenssituation der 912.000 Langzeiterwerbslosen² im SGB II-Bezug, sondern bestimmen auch maßgeblich die Lebenslage u.a. von Rentner/innen, erwerbstätigen Aufstocker/innen, Flüchtlingen, Menschen

¹ Quellen: BA: Statistik der Grundsicherung, Mai bzw. Sept. 2016 und Statistisches Bundesamt, Sozialberichterstattung, Abfrage 1.11.2016

² Bundesagentur für Arbeit, Dezember 2015

in Ausbildung, Erziehenden und Pflegenden, Kindern und Jugendlichen und von Menschen mit Behinderungen.

Über die unmittelbar betroffenen Leistungsberechtigten hinaus wirken die Regelbedarfe mittelbar auf das steuerfreie Existenzminimum, auf andere Leistungen (wie z.B. BAföG), auf die Freibeträge im Unterhaltsrecht und auf den Mindestlohn. Zudem entscheidet die Höhe der Regelsätze über die „Fallhöhe“ des sozialen Abstiegs nach Arbeitsplatzverlust und länger andauernder Erwerbslosigkeit und somit auch über die „Konzessionsbereitschaft“ der Beschäftigten. Je niedriger die Regelbedarfe, desto größer ist der Druck, aus materieller Not heraus auch prekäre und niedrig entlohnte Arbeit annehmen zu müssen.

Die Höhe der Regelbedarfe ist somit eine der zentralen Stellschrauben im System der sozialen Sicher-

heit, hat immense Bedeutung für die Einkommensverteilung und beeinflusst die Machtasymmetrie am Arbeitsmarkt. Mit jeder Neuermittlung der Regelbedarfe entscheidet sich, ob ein wirksamer Schritt zur Überwindung von Armut geleistet wird oder ob Armut und soziale Ausgrenzung zementiert wird.

Die Stellungnahme des DGB beschränkt sich auf den Kerninhalt des vorliegenden Gesetzentwurfs, auf die Herleitung der Regelbedarfe.

1.2 Allgemeine Bewertung

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Regelbedarfe – mit Ausnahme des Regelbedarfs für Kinder im Alter von sechs bis dreizehn Jahren – nur ausgesprochen geringfügig ansteigen, der Regelbedarf für Vorschulkinder soll sogar stagnieren:

Tabelle 1: Höhe der Regelbedarfe nach Regelbedarfsstufen

	RB 1	RB 2	RB 3	RB 4	RB 5	RB 6
Bis Ende 2016	404	364	324	306	270	237
Ab 2017	409	368	327	311	291	237
Erhöhung absolut in Euro	5	4	3	5	21	0
Erhöhung in Prozent	1,24	1,10	0,93	1,63	7,78	0,00

Die geringfügigen Erhöhungen der Regelbedarfsstufen 1 bis 4 werden den eingangs genannten Zielen einer Armutsbekämpfung nicht gerecht. Armut wird nicht überwunden, sondern festgeschrieben. Die „Nullrunde“ bei den Vorschulkindern führt aufgrund von Kaufkraftverlusten faktisch zu einer Schlechterstellung, die keinesfalls akzeptabel ist. Der DGB spricht sich für deutlich höhere Regelbedarfe aus.

Das Verfahren zur Herleitung der Regelbedarfe ist bis auf zwei Ausnahmen (siehe unten) identisch mit dem Verfahren, das unter der Regierungsverantwortung von CDU, CSU und FDP beim Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) 2011 angewandt wurde. Das Verfahren ist mit erheblichen Defiziten behaftet:

- Es bleibt die zentrale Schwachstelle im Herleitungsverfahren, dass statistisch gemessene Konsumausgaben nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), die von äußerst begrenzten finanziellen Mitteln geprägt sind, mit einer ausreichenden Bedarfsdeckung gleichgesetzt werden.
- Die 2011 ohne tragfähige Begründung eingeführte Reduzierung der Vergleichsgruppe für die Regelbedarfe Erwachsener auf die untersten 15 Prozent der Haushalte wird beibehalten, was die Regelbedarfe deutlich drückt.
- Weiterhin kommt es zu Zirkelschlüssen, da „verdeckt Arme“ und auch Aufstocker/innen mit geringem Erwerbseinkommen in der Vergleichsgruppe verbleiben.
- Es wird eine Vielzahl von Ausgabepositionen als nicht regelbedarfsrelevant herausgerechnet; dadurch sinkt der Regelbedarf deutlich. Ein Teil

dieser Herausnahmen ist methodisch unsauber, da er die Ergebnisse der EVS unzulässig verzerrt. Bei einem anderen Teil der herausgerechneten Ausgaben handelt es sich um Ausgaben, die aus Sicht des DGB dem soziokulturellen Existenzminimum zuzurechnen sind.

- Die notwendigen Anschaffungskosten für langlebige Gebrauchsgüter sollen weiterhin über wirklicheferne Kleinstbeträge im Regelbedarf abgegolten sein, anstatt Einmalbeihilfen etwa für den Kauf einer Waschmaschine oder eines Kühlschranks vorzusehen.
- Da nicht alle Vorgaben des BVerfG aus dem Jahr 2014 umgesetzt werden, bleibt es weiterhin fragwürdig, ob die Regelbedarfe überhaupt verfassungskonform sind.
- Aufgrund geringer Fallzahlen bei den Vergleichsgruppen zur Bestimmung der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche, bestehen Zweifel, ob die Ergebnisse überhaupt hinreichend valide und signifikant sind.

1.3 Bewertung im Einzelnen

1.3.1 „Leistungsfähigkeit“ der EVS – Notwendigkeit ergänzender Untersuchungen

Wie auch in der Vergangenheit werden die Regelbedarfe aus dem Konsumausgaben der privaten Haushalte abgeleitet. Datengrundlage sind Sonderauswertungen des statistischen Bundesamtes zur EVS 2013, die seit September 2015 vorliegen. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf kommt der Gesetzgeber mit einiger Verspätung seiner gesetzlichen Pflicht nach, beim Vorliegen einer neuen EVS die Regelbedarfe neu zu ermitteln (§ 28 SGB XII). Aus Sicht des DGB

hätte das Verfahren bereits im Herbst 2015 eingeleitet werden müssen.

Die EVS erfasst die **Konsumausgaben** der Haushalte, die von den verfügbaren Einkommen der Haushalte determiniert sind. Aus den Daten der EVS lassen sich grundsätzlich keine direkten Aussagen dazu gewinnen, ob mit einer getätigten Ausgabe ein gegebener Bedarf „über die Maßen“, gerade vollständig oder nur teilweise gedeckt wird, so dass Unterversorgungslagen bestehen bleiben. Bei den Sonderauswertungen zur Herleitung der Regelbedarfe werden die Ausgaben von Haushalten am unteren Ende der Einkommensverteilung betrachtet (die 15 Prozent der Einpersonenhaushalte mit dem niedrigsten Einkommen bzw. die 20 Prozent der Paarhaushalte mit einem Kind mit dem niedrigsten Einkommen). Diese EVS-Daten geben somit nur an, wie viel Geld Menschen, die nur über sehr geringe finanzielle Möglichkeiten verfügen („Budgetrestriktionen“), für einzelne Ausgabenbereiche wie Ernährung oder Freizeitaktivitäten **ausgeben können**. Aus Sicht des DGB ist es nicht zulässig, ohne weitere Prüfung davon auszugehen, dass diese Ausgaben bedarfsdeckend sind und in der Summe das Existenzminimum darstellen.

Die Daten der EVS können **eine** wichtige Quelle zur Ermittlung der Regelbedarfe sein. Die Ergebnisse der EVS müssen aber anhand ergänzender Untersuchungen und bedarfstheoretischer Überlegungen überprüft werden. Der DGB schlägt dazu zwei alternative Kontrollverfahren vor:

- Überprüfung der EVS-Ergebnisse anhand wissenschaftlicher Untersuchungen zu den notwendigen Kosten für eine Bedarfsdeckung: Exemplarisch sei hier auf die Ergebnisse des Dortmunder Forschungsinstituts für Kinderernährung (FKE) hingewiesen, die die Kosten für eine ausgewogene Ernährung beizziffern sowie auf die Preise von verbilligten Sozialtickets für den ÖPNV, die Hinweise auf einen Mindestbetrag für die Mobilität liefern können.
- Überprüfung der EVS-Ergebnisse für einzelne Ausgabepositionen anhand der Ausgaben der nächst höheren Einkommensgruppe für diese Position: Ergibt sich eine erhebliche Diskrepanz, etwa dahingehend, dass die relevante Vergleichsgruppe weniger als die Hälfte für eine Position ausgibt als die nächst höhere Einkommensgruppe, kann dies als Hinweis auf eine Unterdeckung des Bedarfs aufgrund fehlender finanzieller Mittel gesehen werden, den es zu korrigieren gilt.³ Dieser Ansatz ist geeignet, um solche Ausgabenbereiche wie etwa „Freizeitaktivitäten“ oder „Kultur“ zu prüfen, bei denen eine normative Bestimmung der notwendigen Ausgaben schwierig ist.

Die eingeschränkte Aussagekraft der unreflektierten EVS-Ergebnisse wird auch an drei Einzelergebnissen der EVS 2013 sichtbar:

Vergleicht man die Verbrauchsausgaben der Vergleichsgruppe der Einpersonenhaushalte aus der EVS 2008 und der EVS 2013, so zeigt sich in vier der zwölf EVS-Abteilungen ein Rückgang der Ausgaben. Die regelbedarfsrelevanten Ausgaben im Bereich „Innenausstattung und Haushaltsgeräte“ (Abteilung 5) sanken beispielsweise von 27,41 Euro im Jahr 2008 auf 24,34 Euro im Jahr 2013 (minus elf Prozent). Die regelbedarfsrelevanten Ausgaben im Bereich „Freizeit, Unterhaltung, Kultur“ (Abteilung 9) sanken von 39,96 € Euro auf 37,88 Euro (minus fünf Prozent). In beiden Abteilungen ist die Struktur der Ausgabepositionen, die der Gesetzgeber für regelbedarfsrelevant hält, unverändert geblieben.

Es ist kein plausibler Grund ersichtlich, warum in den genannten Bereichen im Jahr 2013 weniger finanzielle Mittel für eine Bedarfsdeckung nötig waren als im Jahr 2008. Vielmehr illustriert der Rückgang der Ausgaben die Einkommensarmut der Vergleichsgruppe: Um die Kostensteigerungen im Bereich der Grundversorgung (Ernährung, Bekleidung, Strom) zwischen 2008 und 2013 finanzieren zu können, musste die Vergleichsgruppe zwangsläufig an anderer Stelle sparen. Die EVS drückt hier keine Bedarfsdeckung aus, sondern einen Mangel an finanziellen Möglichkeiten.

Gleiches gilt für den Regelbedarf für Kinder unter sechs Jahren. Nach den Ergebnissen der EVS 2013, fortgeschrieben mit der Veränderungsrate des Mischindex zum 1. Januar 2017, beträgt der rechnerische Regelbedarf nur 236 Euro⁴ und somit ein Euro weniger als der derzeit geltende Regelbedarf von 237 Euro, für den ein Bestandsschutz gelten soll. Es ist kein plausibler Grund erkennbar, warum noch im Jahr 2017 trotz steigender Preise der derzeitige Regelbedarf für Kinder unter sechs Jahren ausreichend sein sollte. Auch hier drücken die EVS-Ergebnisse Mangel und Budgetrestriktionen aus und nicht eine auskömmliche Bedarfsdeckung.

1.3.2 Datengrundlage und Vergleichsgruppen

Die Abgrenzung der Vergleichsgruppen im vorliegenden Gesetzentwurf (§§ 2 und 4) entspricht der Abgrenzung aus dem RBEG 2011: Die Regelbedarfe Erwachsener werden aus dem Ausgabeverhalten der unteren 15 Prozent der Einpersonenhaushalte mit dem niedrigsten Einkommen abgeleitet, die Regelbedarfe der Kinder und Jugendlichen aus dem Ausgabeverhalten der unteren 20 Prozent der Haushalte mit dem niedrigsten Einkommen. Aus Sicht des DGB war die mit dem RBEG 2011 vollzogene Reduzierung der Vergleichsgruppe bei den Einpersonenhaushalten von 20 auf 15 Prozent sachlich nicht begründet. Diese Engfassung führt und führt zu einer deutli-

³ Vgl. zu diesem Ansatz: Der Paritätische Wohlfahrtsverband, Gesamtverband: Was Kinder brauchen ... Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe), 2008

⁴ Die „Rohdaten“ der EVS ergeben eine Ausgabensteigerung für Kinder unter sechs Jahren von 211,69 Euro (2008) auf 228,08 Euro (2013). Die Unterschreitung des geltenden Regelsatzes von 237 Euro ergibt sich dadurch, dass die vorgenommenen Fortschreibungen des Satzes nach dem Mischindex in den Jahren 2008 bis 2013 günstiger war als der tatsächliche Ausgabenanstieg, der in der EVS ermittelt wurde.

chen Reduzierung der statistisch erfassten Konsumausgaben und somit zu einer politisch gewollten Absenkung der Regelbedarfshöhe.

1.3.2.1 Verdeckte Armut

Die Regelung (§ 3) zu den Haushalten, die aus der Vergleichsgruppe auszuschließen sind, ist zu eng gefasst. Zirkelschlüsse werden so nicht ausgeschlossen. In der Vergleichsgruppe verbleiben Haushalte, deren Einkommen unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegen, also Haushalte, die einen bestehenden Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII nicht realisieren (verdeckte Armut). Ebenso nicht herausgerechnet werden alle Haushalte, die Erwerbseinkommen beziehen. Letzteres ist problematisch bei Erwerbstägigen, deren Einkommen das Grundsicherungsniveau nur bis zur Höhe der 100-Euro-Grundpauschale (nach § 11b Abs. 2 Satz 1 SGB II) übersteigt. Da die Grundpauschale typisierend im Wesentlichen die mit der Erwerbstätigkeit verbundenen Kosten abdecken soll, verfügt die genannte Gruppe Erwerbstägiger ebenfalls nur über ein verbleibendes Einkommen in Höhe des Grundsicherungsniveaus.

Aus Sicht des DGB ist es nicht akzeptabel, das Existenzminimum auch aus dem Ausgabeverhalten von Haushalten abzuleiten, die nur ein Einkommen in Höhe des Existenzminimums oder sogar ein geringe-

res Einkommen haben. Der DGB fordert den Gesetzgeber auf, die verdeckt Armen und Haushalte mit einem Erwerbseinkommen knapp über dem Grundsicherungsniveau aus der Vergleichsgruppe auszuschließen. Ein praktikabler Verfahrensvorschlag zur Bestimmung einer Einkommensschwelle, mit der verdeckt Arme identifiziert und herausgerechnet werden können liegt vor.⁵

1.3.2.2 Datengrundlagen zur Ermittlung der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche

Aufgrund der geringen Fallzahlen in den Vergleichsgruppen bestehen bezogen auf die Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche erhebliche Zweifel, ob die Daten überhaupt valide und hinreichend signifikant sind. Kleine Fallzahlen führen zu einem großen statistischen Fehler. Als aussagekräftig gelten erst Fallzahlen von 100 und mehr, da der statistische Fehler ab dieser Gruppengröße kleiner als zehn Prozent ist. Bei Fallzahlen zwischen 25 und 99 muss von einem Fehler zwischen 10 und 20 Prozent ausgegangen werden und bei Fallzahlen unter 25 von einem statistischen Fehler, der größer als 20 Prozent ist.

In der nachfolgenden Tabelle sind die Fallzahlen der Vergleichsgruppen dargestellt, aus denen die Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche abgeleitet werden. Die Fallzahlen wurden den Tabellen in der Anlage zum Gesetzentwurf entnommen.

Tabelle 2: Geringe Fallzahlen der Vergleichsgruppen zur Ermittlung der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche			
	Anzahl der Haushalte mit einem Kind		
Alter des Kindes	Konsumausgaben insgesamt	Sonderauswertung Energie	Sonderauswertung Verkehr/Mobilität
0-5 Jahre	277	256	49
6-13 Jahre	145	139	22
14-17 Jahre	106	103	12

Laut der Gesetzesbegründung werden die Ansätze für Verkehrsausgaben in den Regelbedarfen für Kinder und Jugendliche wie bei den Erwachsenen auch aus den Sonderauswertungen zu Verkehrsausgaben abgeleitet. In der vorstehenden Tabelle sind in der rechten Spalte die extrem niedrigen Fallzahlen dieser Sonderauswertungen dargestellt. Die Sonderauswertung der Mobilitätskosten für Jugendliche zwischen 14 und 17 Jahren beruht auf den Angaben von nur 12 Haushalten!

Die Ansätze für Verkehrsausgaben machen bis zu 11 Prozent des Regelbedarfes für Kinder und Jugendliche aus. Damit beruht ein nicht unbedeutlicher Anteil des Regelbedarfes auf Daten, die mit großen Unsicherheiten behaftet sind. Wie fragwürdig die Datengrundlage ist, zeigt auch ein Vergleich der Verkehrsansätze für die einzelnen Altersgruppen: Für

Kinder unter sechs Jahren sind 25,79 Euro monatlich vorgesehen, um den Mobilitätsbedarf zu decken (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 RBEG-E). Für Jugendliche ab 14 Jahren, bei denen von einem höheren Mobilitätsbedarf ausgegangen werden kann, soll aber ein Betrag von nur 13,28 Euro ausreichend sein (§ 6 Abs. 1 Nr. 3 RBEG-E).

Die Fallzahlen, auf denen die Konsumausgaben insgesamt beruhen, liegen zwar alle über 100 (siehe Tabelle 2, 2. Spalte). Betrachtet man jedoch die Fallzahlen für die einzelnen aufgeschlüsselten Ausgabepositionen, zeigt sich, dass die in der Gesetzesbegründung ausgewiesenen Durchschnittswerte zu großen Teilen auf kleinen Fallzahlen beruhen. In der Tabelle 3 sind die Anzahl und der Anteil kleiner Fallzahlen für die einzelnen Ausgabepositionen dargestellt.

⁵ Becker, Irene: Bewertung der Neuregelungen des SGB II (Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung), in: Soziale Sicherheit, Sonderheft September 2011, S. 21ff

Tabelle 3:

Geringe Fallzahlen bei den Ausgabepositionen zur Ermittlung der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche

	Ausgabenpositionen insgesamt*	Anzahl Ausgabepositionen mit Fallzahl kleiner 100		davon Anzahl Ausgabepositionen mit Fallzahl kleiner 25	
		absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
Alter des Kindes	Ausgabenpositionen insgesamt*				
0-5 J.	74	47	64	28	38
6-13 J.	74	61	82	39	53
14-17 J.	78	73	94	46	59

* Regelbedarfsrelevante Ausgabenpositionen

Je nach Altersgruppe basieren die Regelbedarfe auf Fallzahlen bei den einzelnen Ausgabepositionen, die zwischen nahezu zwei Dritteln (64 Prozent) und fast ausschließlich (94 Prozent) kleiner als 100 sind und somit mit großer Unsicherheit behaftet sind. Zwischen 38 Prozent und 59 Prozent der Ausgabepositionen basieren auf Fallzahlen bis 24!

Würden die Ergebnisse der EVS 1:1 für die Regelbedarfe übernommen, d.h. wenn auf das Herausnehmen vermeintlich nicht Regelbedarfsrelevanter Positionen verzichtet würde, wäre das Problem der kleinen Fallzahlen obsolet. Denn in der Logik des Statistikmodells sind die ausgewiesenen Durchschnittswerte für einzelne Ausgabepositionen irrelevant und nur die Summe der Ausgaben relevant, für die ja eine ausreichende Fallzahl vorliegt. Da aber bei der Herleitung nur ein Teil der Ausgabepositionen einfließt, ein anderer Teil herausgerechnet wird und sich sowohl bei den einfließenden als auch bei den herausgerechneten Positionen solche mit großem statistischen Fehler befinden, stellen die kleinen Fallzahlen auch die Validität und Signifikanz des Gesamtergebnisses in Frage.⁶

Die Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche haben eine besondere Bedeutung, da sie nicht nur über die materielle Versorgung und Ausstattung, sondern auch über Entwicklungschancen entscheiden. Die Herleitung der Sätze ist daher besonders sensibel. Die bestehenden Zweifel an der Validität und Signifikanz aufgrund der geringen Fallzahlen ist daher aus Sicht des DGB nicht hinnehmbar.

Der DGB spricht dafür aus, entweder die Vergleichsgruppen so auszuweiten bis ausreichend große Fallzahlen vorliegen, die belastbare Ergebnisse gewährleisten oder die unter 3.1 vorgeschlagenen Kontrollverfahren zur Überprüfung der EVS-Ergebnisse bei Kindern und Jugendlichen konsequent anzuwenden.

1.3.2.3 Datengrundlage und beabsichtigte Rechtsfolgen zu dem Regelbedarf für Menschen mit Behinderung in neuen Wohnformen

Mit der beabsichtigten Neuregelung von § 8 des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) in Artikel 1 des Gesetzentwurfs wird die Regelbedarfsstufe 2 um den Personenkreis erweitert, der Erwachsene betrifft, die nicht in einer Paarkonstellation leben (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 b) RBEG-E), dem Personenkreis in einer Paarkonstellation (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 a) hinsichtlich der Leistungshöhe jedoch gleichgestellt werden. Der Gesetzentwurf begründet dies mit einem behaupteten Einsparpotential, welches durch diese besondere Wohnform hervorgerufen wird und dem von Paarhaushalten entspricht. Dem liegt die Auffassung zugrunde, dass diese Personen grundsätzlich „aus einem Topf“ wirtschaften. Für diese Annahme fehlt es an jeder empirischen Grundlage. Wie das BVerfG in seinem Beschluss vom 27.07.2016⁷ ausdrücklich ausführt, kann sich die Annahme, das Hinzutreten eines weiteren Erwachsenen zu einer Bedarfsgemeinschaft rechtfertige eine Regelbedarfsrelevante Einsparung von 20 %, bisher nur für die Zwei-Personen-Bedarfsgemeinschaft auf eine ausreichende empirische Grundlage stützen. Insofern sei die Bestimmung des Regelbedarfs zweier zusammenlebender und gemeinsam wirtschaftender Erwachsener in Höhe von 90 % des im SGB II für eine alleinstehende Person geltenden Regelbedarfs nicht zu beanstanden. Dabei stellt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich fest, dass nach wie vor die Daten zu den relevanten Haushalten, zum Verwandtschaftsverhältnis oder zum Konsumverhalten in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) fehlen. Deshalb ist nur die Annahme gerechtfertigt, dass der **familiäre Zweipersonenhaushalt** Einsparungen ermöglicht, aufgrund derer eine menschenwürdige Existenz mit auf 180 % der Regelleistung verminderten Leistungen gesichert ist und nur insoweit bewegt sich der Gesetzgeber in dem ihm zugewiesenen Entscheidungsspielraum.

⁶ Vgl. Becker, Irene: Bewertung der Neuregelungen des SGB II (Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung), in: Soziale Sicherheit, Sonderheft September 2011, S. 29ff

⁷ BVerfG 27.07.2016 – 1 BvR 371/11, RN 55, juris

Schon für die Annahme eines gemeinsamen Wirtschaftens fehlt es hinsichtlich der neuen Wohnformen an empirischen Daten, da diese gar nicht vorliegen können. Der Gesetzentwurf weist insoweit zu Recht daraufhin, dass diese erst mit dem Bundesteilhabegesetz, welches sich noch im Gesetzgebungsverfahren befindet, eingeführt werden sollen. Selbst wenn vorausgesetzt wird, dass die neuen Wohnformen mit einem BTHG eingeführt werden, ist es mit dem Recht der freien Selbstbestimmung der dort wohnenden Personen (Art. 2 Abs. 1 GG) nicht zu vereinbaren, wenn pauschalierend unterstellt wird, dass ein gemeinsames wirtschaften „aus einem Topf“ zwangsläufig erfolgt. Die mit dieser Wohnform verbundenen gegenseitigen Hilfen dienen der Führung eines selbständigen Lebens in der Gemeinschaft, ohne dass der/die Einzelne in seinem persönlichen Gestaltungsspielraum (z.B. wann jemand kocht, fernsieht, Wäsche wäscht etc.) eingeschränkt wird.

Der von dem Gesetzentwurf in § 8 Abs. 1 Nr. 2 b RBEG-E erfasste Personenkreis ist daher unter die Regelbedarfsstufe 1 zu subsummieren.

1.3.3 Herausnahmen einzelner Ausgabepositionen

Von den statistisch erfassten Verbrauchsausgaben erkennt der Gesetzgeber nicht alle Ausgaben als regelbedarfsrelevant an. Ausgaben, die als nicht regelbedarfsrelevant gelten, werden herausgerechnet und senken die Höhe des Regelbedarfes ab. Ein Teil dieser Kürzungen ist begründet wie etwa die Herausnahme der GEZ-Gebühren, von denen Leistungsberechtigte befreit sind oder die Herausnahme der 2013 abgeschafften Praxisgebühr. Ein Teil der Kürzungen ist aber sachlich nicht begründet, oder führt zu methodisch problematischen Ergebnissen. Einige andere Ausgabenpositionen, die im Gesetzentwurf als nicht regelbedarfsrelevant eingestuft werden, gehören aus Sicht des DGB sehr wohl zum soziokulturellen Existenzminimum dazu.

Die Kürzungen der **Ausgaben für alkoholische Getränke und Tabak** (Abteilung 02 der EVS) ist methodisch problematisch: Die Vergleichsgruppe verfügt nur über äußerst geringe finanzielle Mittel und gibt diese im Durchschnitt vollständig aus oder verschuldet sich sogar. Aufgrund dieser Budgetrestriktionen müssen Personen, die Alkohol und/oder Tabak konsumieren, an anderer Stelle sparen. Dies schlägt sich in geringeren Konsumausgaben in anderen Abteilungen der EVS nieder. Werden nun die Ausgaben für Alkohol und Tabak herausgerechnet, senkt dies den Regelbedarf für alle Leistungsberechtigten ab – unabhängig davon, ob sie tatsächlich rauchen und Alkohol trinken. Zugleich verbleiben jedoch die niedrigen Ausgaben an anderer Stelle derjenigen Personen, die Alkohol und/oder Tabak konsumieren, in der statistischen Datengrundlage und reduzieren ebenfalls den Regelbedarf für alle. Sofern der Alkohol- und Tabakkonsum für nicht regelbedarfsrelevant gehalten wird, besteht ein methodisch sauberes Verfahren darin, die (an anderer Stelle erhöhten) Verbrauchsausgaben von abstinenter lebenden Haushalten heranzuziehen. Der DGB lehnt daher das gewählte

Verfahren zum Herausrechnen der Ausgaben für Alkohol und Tabak ab, da es die Ergebnisse der EVS in unzulässiger Weise verzerrt. Zudem ist zu bedenken, dass die Ausgaben für Alkohol auch Ausgaben für die Bewirtung von Freunden und Angehörigen oder für Gastgeschenke umfassen, die der Pflege sozialer Beziehungen dienen und dem Bereich der sozialen Teilhabe zuzuordnen sind.

Zu begrüßen ist die Korrektur im Bereich **Mobilität**, die zu einer Erhöhung des Ansatzes für öffentliche Verkehrsdienstleistungen in Höhe von 5,67 Euro im Vergleich zum RBEG 2011 führt. Der Ansatz für Mobilitätskosten im Regelbedarf basiert auf einer Sonderauswertung, bei der nur Haushalte ohne Ausgaben für Kraftstoffe berücksichtigt werden. Beim RBEG 2011 wurden deren Ausgaben für öffentliche Verkehrsdienstleistungen auf die Gesamtzahl der Haushalte der Vergleichsgruppe so hochgerechnet, dass implizit bei den Haushalten mit Ausgaben für Kraftstoffe, deren Ausgabeverhalten nicht als Belehrungsbasis dienen sollte, realitätsfern ein Mobilitätsbedarf von Null angesetzt wurde. Im vorliegenden Gesetzentwurf werden auch diesen Haushalten rechnerisch Ausgaben für öffentliche Verkehrsdienstleistungen zugeordnet. Trotz dieser Korrektur bleiben im Bereich Mobilität (Abteilung 07 der EVS) zwei Defizite bestehen:

1. Die Sonderauswertung für Mobilitätskosten beruht auf dem Ausgabeverhalten von Haushalten ohne Ausgaben für Kraftstoffe. Das sind Haushalte, die sich für ihre Mobilitätszwecke noch nicht einmal gelegentlich ein Auto ausleihen und nutzen müssen. Es ist zu vermuten, dass in dieser Vergleichsgruppe Personen aus innerstädtischen Bereichen überrepräsentiert sind, deren Mobilität vielfach aus kurzen Wegen besteht, die teils auch zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückgelegt werden können. Ein solches Mobilitätsverhalten, dass mit geringen Kosten einhergeht, kann aber nicht als typisch für alle Leistungsberechtigte angesehen werden.
2. Die Beschränkung der Sonderauswertung auf Haushalte ohne Ausgaben für Kraftstoffe ist eine Folge der Annahme, dass Kosten für die Nutzung eines Kraftfahrzeugs nicht zum soziokulturellen Existenzminimum gehören. Diese Annahme ist aber zumindest für viele Regionen des ländlichen Raums, die über keinen ausgebauten ÖPNV verfügen, nicht zutreffend. In vielen Regionen des ländlichen Raums ist die Nutzung eines Kraftfahrzeugs zwingend erforderlich, um die eigene Versorgung sicher zu stellen und um Kindern den Zugang zu Sport- und Freizeitangeboten zu ermöglichen.⁸ Der DGB spricht sich deshalb dafür aus, auch Aufwendungen für ein Kraftfahrzeug anzuerkennen.

Der DGB hält es für nicht sachgerecht, die Ausgaben der Vergleichsgruppe für **Gaststättendienstleistungen** generell als nicht regelbedarfsrelevant einzustufen. Laut Gesetzesbegründung zählt „auswärtige Ver-

⁸ Vgl. Martens, Rudolf: Mobilitätsbedarf: Ein verdrängtes Thema in der Regelsatzdiskussion, in: WSI-Mitteilungen Heft 10/2010, S. 531-536

pflegung (...) nicht zum physischen Existenzminimum“ (S. 46) und folglich wird nur der Wert des Wareneinsatzes berücksichtigt. Es ist darauf hinzuweisen, dass bei den Gaststättendienstleistungen (Abteilung 11 der EVS) auch Besuche in Kantinen und Menschen mit erfasst werden, auf die erwerbstätige Leistungsberechtigte und Studierende vielfach angewiesen sind und die eine kostengünstige Versorgung bieten. Zudem ist es nicht sachgerecht, die Ausgaben nur unter dem Aspekt der Nahrungsaufnahme zu betrachten, da gelegentliche Gaststättenbesuche sowie die Teilnahme an einer Gemeinschaftsverpflegung in Kantinen und Menschen ebenfalls die Soziale Teilhabe berühren.

Nicht sachlich begründet oder zumindest fragwürdig sind zudem Kürzungen bei den Ausgaben für einen Garten, für Schnittblumen (wozu auch ein Weihnachtsbaum gehört) und Zimmerpflanzen, für ein Haustier (alle in der Abteilung 09 der EVS) sowie die Beschränkung der Kosten im Bereich Kommunikation auf einen Festnetz-Doppelflatrate (für Telefon und Internet).

Die Summe der herausgerechneten Ausgabepositionen ist beachtlich. Ausweichlich der Anlagen zum Gesetzentwurf betragen die Gesamtausgaben eines Einpersonenhaushaltes der Vergleichsgruppe 936,09 Euro.⁹ Abzüglich der Wohnkosten (EVS-Codes 041, 042, 044), die nach dem SGB II und dem SGB XII gesondert zu erbringen sind, bleiben Ausgaben in Höhe von 602,57 Euro. Davon erkennt der Gesetzgeber nur rund zwei Drittel (394,84 Euro) an; ein gutes Drittel (207,73 Euro) wird als nicht regelbedarfsrelevant eingestuft und herausgerechnet. Aufgrund der hohen Zahl der als nicht regelbedarfsrelevant eingeschätzten und herausgenommenen Ausgabepositionen stellt sich die Frage, ob die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts noch erfüllt ist, wonach ein interner Ausgleich zwischen den einzelnen Ausgabebereichen möglich sein muss.

Das dargestellte Herausrechnen vieler Ausgabepositionen schlägt anteilig auch auf die Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche durch. Zusätzlich beinhaltet der Gesetzentwurf zwei spezifische Abzüge für Kinder und Jugendliche, die der DGB ablehnt: So werden bei Kindern ab sechs Jahren Ausgaben für „Schreibwaren und Zeichenmaterialien“ herausgerechnet, da diese Position vermeintlich bereits über die Leistungen für den Schulbedarf im Rahmen des Bildungspakets abgedeckt sei. Es ist jedoch nicht sachgerecht, diese Ausgabenposition ausschließlich unter schulischen Aspekten zu sehen und die Leistungen für den Schulbedarf in Höhe von insgesamt 100 Euro sind auch nicht bedarfsdeckend.

Ebenfalls nicht anerkannt werden die Ausgaben für ein Girokonto, was für Jugendliche ab 14 Jahren ebenfalls nicht sachgerecht ist.

1.3.4 Langlebige Konsumgüter

Die EVS ist nicht geeignet, um die notwendigen Ausgaben für langlebige Gebrauchsgüter (z.B. für eine Waschmaschine) sowie für aufwändige Leistungen

der Gesundheitspflege (z.B. Brille) sachgerecht zu ermitteln. Diese Ausgaben fallen sehr selten und in großen zeitlichen Abständen an. Entsprechend erfasst die EVS nur sehr wenige Haushalte, die im dreimonatigen Befragungszeitraum der EVS eine größere Anschaffung getätigt haben. Von den 2023 in der Sonderauswertung erfassten Haushalte hatten beispielsweise nur 30 Haushalte Ausgaben für die Verbrauchsposition „Kühlschränke, Gefrierschränke und -truhen“ und 33 Haushalte Ausgaben für die Verbrauchsposition „Waschmaschinen, Wäschetrockner, Geschirrspül- und Bügelmaschinen“. Aufgrund der Durchschnittsbildung über alle 2023 erfassten Haushalte hinweg ergeben sich Kleinstbeiträge in Höhe von 1,65 Euro für die Anschaffung eines Kühlschranks und 1,58 Euro für eine Waschmaschine. Diese Durchschnittswerte geben jedoch keinen Hinweis auf die tatsächlichen Kosten für den Fall, dass ein neues Gerät angeschafft werden muss.

Der DGB spricht sich daher dafür aus, die Kosten für die Anschaffung langlebige Gebrauchsgüter nicht mehr aus der EVS zu ermitteln, sondern im Bedarfsfall bedarfsdeckende Einmalbeihilfen zu gewähren. Einmalige Leistungen sollten insbesondere gewährt werden für Möbel, Lampen, Teppiche, „weiße Ware“ sowie für Brillen.

1.3.5 Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Jahr 2014 (1 BvL 10/12 vom 23.7.2014) werden mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht vollständig umgesetzt. Aufgegriffen wird die Vorgabe, dass die herausgerechneten Kosten für Alkohol und Tabak bei Jugendlichen bisher vermutlich zu hoch angesetzt waren (Rz. 129). Der Abzug wird nun um 50 Prozent reduziert. Im Bereich Mobilität wird zwar wie oben dargestellt bei den Haushalten mit Kraftstoffausgaben, die nicht berücksichtigt werden, die Ausgaben für Kraftstoffe nun durch fiktive Ausgaben für öffentliche Verkehrsleistungen substituiert. Doch ist aus Sicht des DGB dadurch noch nicht sichergestellt, dass – wie vom BVerfG ausdrücklich gefordert – „der existenznotwendige **Mobilitätsbedarf** tatsächlich gedeckt werden kann.“ (Rz. 145) Dies gilt insbesondere für den ländlichen Raum.

Laut BVerfG „muss die Entwicklung der **Preise für Haushaltsstrom** berücksichtigt werden“ (Rz. 144). Die Verfassungsrichter problematisierten die erheblichen Preissteigerungen beim Strom in der Vergangenheit. Da die Regelbedarfe aus der EVS abgeleitet werden, sind Preissteigerungen bis 2013 über die erfassten Ausgaben für Strom berücksichtigt. Der Gesetzentwurf bleibt jedoch einen Verfahrensvorschlag schuldig, wie künftigen, extremen Preissprüngen zu begegnen ist, auf die laut BVerfG unter Umständen sogar unterjährig reagiert werden muss.

Das BVerfG sah zudem „die Gefahr einer Unterdeckung hinsichtlich der akut existenznotwendigen, aber **langenbigen Konsumgüter**, die in zeitlichen Abständen von mehreren Jahren angeschafft werden,

⁹ Privater Konsum insgesamt 903,55 Euro (Zeile 213 der Anlage) zuzüglich „Versicherungen“ in Höhe von 25,15 Euro (Zeile 214) und „Mitgliedsbeiträge“ in Höhe von 7,39 Euro.

(...). Ausdrücklich genannt wurden Anschaffungskosten für „Weiße Ware“ (Kühlschrank, Waschmaschine usw.) und „Gesundheitskosten wie für Sehhilfen“ (Rz. 120). Der Gesetzentwurf postuliert nun, es bestehe keine Notwendigkeit für ergänzende Regelungen. Begründet wird dies damit, dass eine Bedarfsdeckung nicht zwingend mittels neuwertiger Güter erfolgen müsse, eine (Raten)Finanzierung aus geschütztem Einkommen und Vermögen möglich sei sowie mit einem Verweis auf mögliche Darlehen nach § 24 SGB II und § 37 SGB XII. Diese Argumentation vermag jedoch nicht zu überzeugen. Die in der EVS erfassten Ausgaben für langlebige Konsumgüter, beispielsweise der Betrag von monatlich 1,58 Euro für Waschmaschinen (Code 05310200), verdeutlichen, dass selbst beim Kauf von gebrauchten Geräten ein völlig realitätsfernes Ansparen über viele Jahre erforderlich wäre. Geschütztes Einkommen und Vermögen steht hingegen nur einem Teil der Leistungsberechtigten zur Verfügung. Eine Finanzierung von langlebigen Konsumgütern und Brillen über Darlehen lehnt der DGB ab, da bei der Darlehenstilgung in Form der Aufrechnung in den Folgemonaten nur ein gekürzter Regelbedarf ausgezahlt und das Existenzminimum – unter Umständen über lange Zeiträume – unterschritten wird. Der DGB spricht sich dafür aus, für die Anschaffung von Waschmaschinen, Kühlschränken und Ähnlichem anlassbezogen Einmalbeihilfen zu gewähren (siehe Abschnitt „Langlebige Konsumgüter“). Auch das BVerfG hatte 2014 gewarnt, dass auf ein Darlehen „nur verwiesen werden könne, wenn die Regelbedarfsleistung so hoch bemessen ist, dass entsprechende Spielräume für Rückzahlungen bestehen“ – was aus Sicht des DGB nicht gegeben ist. Explizit sprach das BVerfG in seinem Prüfauftrag an den Gesetzgeber von „gesondert neben dem Regelbedarf zu erbringende einmalige, als Zuschuss gewährte Leistungen“. Zunächst sollten die Sozialgerichte prüfen, ob solche Einmaleistungen im Wege der Gesetzesauslegung gewährt werden könnten. „Fehlt die Möglichkeit entsprechender Auslegung geltenden Rechts“, – wovon der DGB und die vorherrschende Rechtsauffassung in der Literatur ausgehen – „muss der Gesetzgeber einen Anspruch auf einen Zuschuss neben dem Regelbedarf schaffen“, so das BVerfG (Rz. 116). Dieser Vorgabe wird der Gesetzentwurf nicht gerecht.

Das BVerfG verpflichtete zudem den Gesetzgeber zu prüfen, ob die **Fixkosten in größeren Haushalten** mit Kindern gedeckt sind. Das BVerfG sah die Gefahr der Unterdeckung, da die Regelbedarfe von Erwachsenen und Kindern aus den Ausgaben unterschiedlicher Vergleichsgruppen ermittelt werden (Rz. 110). Im Gesetzentwurf finden sich keine Hinweise darauf, ob und inwiefern und mit welchem Ergebnis diese Prüfung durchgeführt wurde.

In der Gesetzesbegründung wird das gewählte Verfahren zur Herleitung der Regelbedarfe an vielen Stellen damit begründet, dass das BVerfG mit seinem Beschluss in 2014 das Verfahren „gebilligt“ und „bestätigt“ habe. Dazu stellt der DGB fest: Laut BVerfG waren die Regelbedarfe 2014 mit dem Grundgesetz „derzeit noch vereinbar“. Aber, so die Richter einschränkend, mit der Regelbedarfsbemessung „kommt der Gesetzgeber jedoch an die Grenze dessen, was

zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist.“ (Rz. 121) Nicht alle Prüfaufträge und Vorgaben des Gerichts werden – wie hier vorstehend dargestellt – mit dem vorliegenden Gesetzentwurf erfüllt. Selbst wenn der vorliegende Entwurf verfassungskonform sein sollte, bleibt festzuhalten: Nicht jede Regelbedarfshöhe, die gerade noch verfassungsgemäß ist, ist auch politisch richtig und erfüllt die Anforderungen einer dringend notwendigen Eindämmung der Armut im reichen Deutschland.

Weiter ist zu kritisieren, dass die **Darlehensregeln** nicht geändert werden. Die Annahme ist nicht zu treffend, dass die Regelsatzdarlehen hinsichtlich ihrer Voraussetzungen und Rückzahlungsmodalitäten so ausgestaltet sind, dass ausreichender Spielraum verbleibt, um individuelle Überforderungssituationen bei der Darlehensrückzahlung gerecht werden zu können. Diese Art der allgemeinen und pauschalierten Auseinandersetzung mit der Entscheidung des BVerfG vom 23.7.2014 (S. 22/23 des Gesetzentwurfs) kann schlicht nicht überzeugen. Es ist bekannt, dass eine zunehmende Verschuldung von SGB II-Haushalten festzustellen ist. Die Aufrechnungsregelungen des § 42a SGB II (verpflichtende Tilgung iHv 10 vH des maßgebenden Regelbedarfs) sowie des § 43 Abs. 2 SGB II (Aufrechnung bei Erstattungsansprüchen mit mindestens 10 vH) gehören auf den Prüfstand. Insbesondere, da die Neuregelung des § 44b Abs. 2 SGB XII (Erstattungsanspruch nach vorläufiger Bewilligung bei den Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) vorsieht, dass nur mit 5% der maßgebenden Regelbedarfstufe nach der Anlage zu § 28 SGB XII aufgerechnet werden soll. Eine Begründung, warum in Fällen einer vorläufigen oder vorschussweisen SGB-II-Bewilligung (§ 43 Abs. 2 SGB II) der doppelte Wert gerechtfertigt ist, bleibt der Referentenentwurf schuldig.

Das Problem der Überschuldung könnte z.B. durch konkretere Erlassregelungen für das SGB II/SGB XII gelöst werden. Hier macht es sich der Gesetzgeber zu leicht, wenn darauf verwiesen wird, dass „Darlehen im Rechtskreis des SGB II erlassen werden, sofern deren vollständige Tilgung während des Leistungsbezugs etwa aufgrund der Tilgungsrate oder aufgrund der Tilgungsdauer unbillig wäre“ (S. 23 des Gesetzentwurfs). Die anwendbaren Kriterien für diese Härtefallregelung enthält der Gesetzentwurf nicht. Hier besteht aktueller Handlungsbedarf durch den Gesetzgeber, denn es ist eine bekannte Tatsache, dass die Verschuldung von SGB-II-Empfängern bzw. SGB-II-Empfängerinnen ein großes Problem für die Motivation zur Aufnahme einer Beschäftigung darstellt.

1.4 Fazit

Aufgrund der Vielzahl der festgestellten Defizite und der Relevanz der Regelbedarfe für das System der Sozialen Sicherung und darüber hinaus, spricht sich der DGB für eine grundlegende Neuermittlung der Regelbedarfe aus mit dem Ziel, Armut wirksam zu bekämpfen und die tatsächlichen Kosten der Bedarfe, die zum soziokulturellen Existenzminimum gehören, besser abzudecken.

Der DGB spricht sich dafür aus, eine Sachverständigenkommission einzusetzen, bestehend aus Wissenschaftler/innen, Vertreter/innen der Tarifparteien, von Sozial- und Wohlfahrtsverbänden sowie von Betroffenenorganisationen. Aufgabe der Kommission soll es sein, für den Gesetzgeber Vorschläge für arbeitsfeste und bedarfsdeckende Regelbedarfe zu entwickeln. Die Kommission soll insbesondere Verfahren vorschlagen, mit denen die Ergebnisse der EVS anhand bedarfsorientierter Überlegungen überprüft und ggf. korrigiert werden können. Die Ergebnisse der Kommission sollen in eine politische Debatte im Deutschen Bundestag zur Armutsbekämpfung und zur Frage, was ein Mensch mindestens in einem hochentwickelten und reichen Land wie Deutschland zum Leben braucht, einfließen und bei der Neuermittlung der Regelbedarfe berücksichtigt werden.

Da die Arbeit der Kommission einige Zeit beanspruchen wird, schlägt der DGB vor Soforthilfen zu gewähren, um die Lebenslage von Grundsicherungsbeziehenden unmittelbar spürbar zu verbessern: So sollten u.a. zusätzliche Einmalbeihilfen etwa für Waschmaschinen, Kühlschränke sowie Brillen gewährt werden, die Leistungen für Schulmaterialien bedarfsdeckend erhöht und auf den 1-Euro-Eigenanteil beim Schul- und Kita-Essen verzichtet werden.

Diese Soforthilfen können im laufenden Gesetzgebungsverfahren unkompliziert und schnell umgesetzt werden. Die Soforthilfen würden einen wichtigen Beitrag leisten, Armut und Ausgrenzung in einem ersten Schritt zumindest spürbar abzumildern.

2. Bewertung der Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetzes

2.1 DGB-Verständnis zum Existenzminimum und allgemeine Bewertung des Gesetzentwurfs

Aus Sicht des DGB ist das soziokulturelle Existenzminimum für alle hier lebenden Menschen durch eine einheitliche und gleiche Sozialleistung sicherzustellen. Der DGB hat mit Wohlfahrts- und Sozialverbänden sowie Erwerbslosengruppen in einem gemeinsamen Positionspapier bereits 2012 wie folgt Stellung bezogen:

„Das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum gilt für alle hier lebenden Menschen. Das Asylbewerberleistungsgesetz und Ausschlussregelungen für EU-Bürger sind abzuschaffen. Auf Arbeits- und Ausbildungsvorberufe, Residenzpflicht und Einweisung in Sammellager ist zu verzichten. Der gleiche Zugang aller hier lebenden Menschen zu existenzsichernden Leistungen ist sicherzustellen.“¹⁰

Ausgehend von dieser Grundüberzeugung begrüßt der DGB Schritte, die auf einen Abbau nachteiliger Sonderregelungen im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und auf eine Angleichung des Leistungsniveaus an die Leistungshöhe der Grundsicherung (SGB II, SGB XII) hinwirken.

Auf die Leistungen nach dem AsylbLG sind Asylsuchende, der Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist, sowie Geduldete angewiesen.

Zentrale Inhalte des vorliegenden Gesetzentwurfs zielen in eine diametral andere Richtung: Das Leistungsniveau wird für eine große Gruppe von Leistungsberechtigten weiter abgesenkt und mit der Ausweitung der Leistungsgewährung in Form von Sachleistungen werden die Unterschiede zur Grundsicherung (SGB II/SGB XII) weiter vertieft.

Wesentliche Änderungen des Gesetzes sind:

- Leistungsansprüche werden abgesenkt, indem Leistungsberechtigte in Gemeinschaftsunterkünften generell statt Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 1 (100 %) nur noch Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 2 (90 %) erhalten. (§ 3a Nr. 2b AsylbLG-E)
- Diese Zuordnung in die niedrige Regelbedarfsstufe 2 wird auch beibehalten, wenn Leistungsberechtigte nach einer Wartezeit von 15 Monaten Analogleistungen entsprechend den Leistungen des SGB XII erhalten. (§ 2 Abs. 1 Satz 2 AsylbLG-E)
- Leistungen für Wohnungsinstandhaltungskosten und Haushaltsenergie werden aus dem Ansatz für den notwendigen Bedarf herausgerechnet und sollen gesondert – oftmals als Sachleistung – erbracht werden. (§ 3 Abs. 3 AsylbLG-E)
- Die Höhe der Leistungssätze wird entsprechend der neuen Festsetzung der Regelsätze durch das Regelbedarfsermittlungsgesetz angepasst.
- Es wird ein Freibetrag für steuerfreie Aufwandsentschädigungen (ehrenamtliche Tätigkeit) eingeführt.

2.2 Zu den Regelungen im Einzelnen:

2.2.1 Zuordnung zur Regelbedarfsstufe 2

Nach dem Gesetzentwurf erhalten alle erwachsenen, alleinstehenden Leistungsberechtigten ausnahmslos nur noch reduzierte Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 2, wenn sie in einer Aufnahmeeinrichtung, Gemeinschaftsunterkunft oder einer vergleichbaren Unterkunft leben.

Die Regelbedarfsstufe 2 beträgt 90 % der Regelbedarfsstufe 1 (für Alleinstehende, die in einer eigenen Wohnung leben). Nach geltendem Recht sind nur Leistungsberechtigte, die in Paarbeziehungen leben, dieser Stufe 2 zugeordnet. Mit der gesetzlichen Neuregelung werden somit Alleinstehende schlechter gestellt. Die faktische Kürzung aufgrund der neuen Zuordnung ist erheblich und beträgt monatlich 33 Euro bzw. 10 Prozent der Leistungshöhe nach Regelbedarfsstufe 1¹¹.

Der DGB lehnt diese Kürzung aufgrund der neuen Zuordnung zur Regelbedarfsstufe 2 ab. Die Kürzung ist weder tragfähig begründet noch sozialpolitisch verantwortbar. Der Abstand zum Leistungsniveau der Grundsicherung (SGB II/SGB XII) wird weiter vergrößert und das Existenzminimum unterschritten.

¹⁰ Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum: Ein menschenwürdiges Leben für alle – das Existenzminimum muss dringend angehoben werden!, Berlin 2012, siehe www.menschenwuerdiges-existenzminimum.org

¹¹ In Regelbedarfsstufe 1 beträgt die Leistung für den persönlichen Bedarf 145 Euro und für den sonstigen notwendigen Bedarf 187 Euro. In der Stufe 2 sind es nur 131 Euro (persönlicher Bedarf) und 168 Euro (notwendiger Bedarf).

Die Regelbedarfsstufe 2 im AsylbLG ist einer entsprechenden Konstruktion im Grundsicherungsrecht (SGB II/SGB XII) nachgebildet: Danach ist der Bedarf von zwei Personen in einer Paarbeziehung kleiner als der doppelte Bedarf eines Alleinstehenden und wird je Partner/in mit 90 Prozent des Bedarfs eines Alleinstehenden angesetzt. Begründet wird dies damit, dass es zu Einspareffekten komme, da Paare aus einem „Topf wirtschaften“, Gebrauchsgegenstände gemeinsam verwenden und Kostenvorteile beim gemeinsamen Einkauf haben.

Die Bundesregierung postuliert nun in ihrem Gesetzesentwurf,

- a) dass es auch bei einer Gemeinschaftsunterbringung zu Kostenersparnissen komme und
- b) diese Ersparnis exakt dem Geldbetrag entspreche, der sich beim gemeinschaftlichen Haushalten in Paarbeziehungen ergibt.

Diese Annahmen können nicht geteilt werden. Es kann nicht generell unterstellt werden, dass alleinstehende, erwachsene Flüchtlinge, die zwangsweise miteinander in einer Unterkunft leben müssen, ebenso gemeinsam wirtschaften wie Paare und Kostenersparnisse über gemeinsame Großeinkäufe generieren sowie Gebrauchsgegenstände gemeinsam verwenden.

Die Festlegung der Höhe der Ersparnis auf 20 Prozent ist zudem willkürlich gesetzt. Es fehlt jede empirische Herleitung dieser Größe. Dabei hatte das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem ersten Hartz-IV-Urteil im Jahr 2010 festgestellt, dass der Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit zwar Abschläge vorsehen darf, deren Höhe aber nicht ins Blaue hinein geschätzt werden dürfen sondern nachvollziehbar hergeleitet werden müssen.

Der Hinweis auf ein anderes BVerfG-Urteil in der Gesetzesbegründung, das die Annahme einer Kostenersparnis legitimieren soll, ist irreführend, da sich das Urteil explizit auf die Fallkonstellation des gemeinschaftlichen Wirtschaftens innerhalb der Familie bezieht.¹²

Die Unterschreitung des Existenzminimums über die Zuordnung zu Regelbedarfsstufe 2 soll dauerhaft während des gesamten Aufenthalts in einer Gemeinschaftsunterkunft wirken – also auch über die Dauer von 15 Monaten hinaus, nach denen Leistungsberechtigte Analoge Leistungen nach dem SGB XII zu stehen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 AsylbLG-E).

2.2.2. „Wohnungsinstandhaltung“ und „Haushaltsenergie“

Mit dem Gesetzentwurf werden die Leistungen für die Ausgabenpositionen „Wohnungsinstandhaltung“ und „Haushaltsenergie“ aus der Pauschale für den notwendigen Bedarf herausgenommen und sollen gesondert als Sach- oder Geldleistung erbracht werden (§ 3 Abs. 3 AsylbLG-E). Begründet wird diese Änderung damit, dass bei Gemeinschaftsunterbringung „Schönheitsreparaturen“ und Strom bereits als

Sachleistungen gestellt würden und Doppelbelastungen vermieden werden sollen (S. 20 der Gesetzesbegründung). Diese Begründung kann nicht überzeugen. Bereits nach geltendem Recht besteht ein Anspruch auf die ungeteilte Pauschale für den notwendigen Bedarf nur dann, wenn alle Ausgabenpositionen, die die Pauschale abdecken soll, über eine Geldleistung abgedeckt werden sollen (§ 3 Abs. 1 AsylbLG a.F.). Werden einzelne Positionen bereits als Sachleistung gewährt, besteht nur ein Anspruch auf eine entsprechend abgesenkte Pauschale.

Mit der Neuregelung wird vielmehr die Möglichkeit, statt Geld- nur Sachleistung zu gewähren, ausgeweitet. Denn bei einer Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen ist nach geltendem Recht der notwendige Bedarf einschließlich der Positionen „Wohnungsinstandhaltung“ und „Haushaltsenergie“ vorrangig als Geldleistung zu erbringen (§ 3 Abs. 2 Satz 1 AsylbLG a.F.). Mit der Neuregelung liegt es im Ermessen der Leistungsträger, ob sie die gesondert zu erbringenden Leistungen für „Wohnungsinstandhaltung“ und „Haushaltsenergie“ in Form von Geld- oder Sachleistungen erbringen (§ 3 Abs. 3 Satz 3 AsylbLG-E).

Die Ausweitung der Möglichkeit, Sach- statt Geldleistungen zu gewähren, ist aus Sicht des DGB mit erheblichen Nachteilen verbunden und wird daher abgelehnt: Sachleistungen schränken eine – ohnehin eng begrenzte – selbstbestimmte Lebensführung weiter ein und beschneiden autonome Entscheidungen über die Verwendung der geringen Finanzmittel zusätzlich. Sie nehmen Flüchtlinge die Möglichkeit, die Grundsicherungsbeziehern (SGB II/SGB XII) ausdrücklich zugestanden wird, nämlich mit ihrem kleinen Geldbudget zu haushalten und eigene Prioritäten zu setzen und etwa durch einen sparsamen Umgang mit Strom höhere Ausgaben im Bereich Mobilität zu finanzieren. Zudem sind Sachleistungen mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden und in aller Regel im Ergebnis teurer als Geldleistungen.

2.2.3 Anpassung der Leistungen in Folge der EVS 2013

Analog dem Verfahren zur Neuermittlung der Grundsicherungs-Regelsätze (SGB II/SGB XII) werden auch die Leistungen des AsylbLG angepasst, wenn eine neue Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vorliegt (§ 3 Abs. 5 AsylbLG a.F. bzw. § 3a Abs. 5 AsylbLG-E). Ausgangspunkt für die Neu-Festsetzung der Geldbeträge für den „notwendigen Bedarf“ sowie den „persönlichen Bedarf“ nach dem AsylbLG sind die neu festgesetzten Regelsätze nach dem Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG). Somit schlagen alle Defizite der Herleitung der Regelsätze und die oben kritisierten politischen Setzungen (siehe S. 2f), mit denen die Regelsätze kleingerechnet wurden, auch auf die Leistungen des AsylbLG durch. In der Bewertung des RBEG kommt der DGB im Ergebnis zu den Feststellungen, dass das Verfahren nicht geeignet ist, das soziokulturelle Existenzminimum zu bestimmen und dass die Regelsätze Armut nicht verhindern

¹² „Es ist hinreichend plausibel, dass jedenfalls in einem Haushalt zusammenlebende Familienangehörige umfassend „aus einem Topf“ wirtschaften.“ BVerfG, 1BvR 371/11 vom 27.7.2016, Rz. 53

sondern zementieren. Diese Aussagen treffen in besonderem Maße auf die Leistungen des AsylbLG zu, da diese das Niveau der Regelsätze noch einmal unterschreiten: Denn zusätzlich zu den Abschlägen wie etwa für Weihnachtsbäume, Tierfutter oder Ausgaben für einen Garten, die alle Grundsicherungsbezieher betreffen, hat der Gesetzgeber im Frühjahr 2016 weitere, in der EVS ausgewiesene Ausgabepositionen speziell für die Gruppe der Asylbewerber herausgerechnet und gestrichen. Dies betrifft beispielsweise Ausgaben für Fernseher, Software (einschl. Downloads und Apps), außerschulische Sport- und Musikunterrichte, Hobbykurse, Sport- und Campingartikeln sowie Gebühren für Kurse. Diese Kürzungen summierten sich auf 10 Euro bezogen auf den Leistungssatz für den persönlichen Bedarf eines Alleinstehenden.¹³

2.2.4 Freibetrag für Aufwandschädigungen (Ehrenamt)

Mit dem Gesetzentwurf wird ein Freibetrag in Höhe von bis zu 200 € für steuerfreie Aufwandschädigungen für ehrenamtliche oder nebenberufliche Tätigkeiten eingeführt. Damit wird eine entsprechende Regelung aus dem SGB II ins AsylbLG übernommen. Diese Einzelregelung bewertet der DGB positiv, da hier eine Angleichung an das Grundsicherungsrecht vollzogen wird.

2.3 Zusammenfassung

Herzstück des Gesetzesentwurfs ist die erhebliche Kürzung der Leistungen für alleinstehende, erwachsene Leistungsberechtigte in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften in Höhe von insgesamt 33 € monatlich. Die Leistung für den notwendigen Bedarf soll von 187 € auf 168 € gekürzt werden, die Leistung für den persönlichen Bedarf von 145 € auf 131 €. Die Kürzung erfolgt, indem die genannte Personengruppe nur noch die Regelbedarfsstufe 2 (90%) erhalten sollen – also mit (Ehe)Paaren gleichgesetzt werden sollen, die zusammen leben und wirtschaften.

Mit dieser Kürzung wird das Existenzminimum nach dem AsylbLG abermals und nun erheblich unter das Existenzminimum der Grundsicherung abgesenkt.

Die beabsichtigte Kürzung ist verfassungsrechtlich zumindest fragwürdig, da ein gemeinsames Wirtschaften von Alleinstehenden nicht einfach unterstellt werden kann und die Höhe der unterstellten Kostenersparnis empirisch nicht belegt sondern politisch gesetzt ist.

Bei der Gemeinschaftsunterbringung hat es keine relevanten Veränderungen gegeben. Die Bedarfslage

der Menschen, die dort leben müssen, ist unverändert geblieben. Wenn es die von der Regierung unterstellte Kostenersparnis geben würde, dann gäbe es sie schon seit vielen Jahren. Da die Kürzung nun ohne sachlichen Anlass vollzogen wird, drängt sich der Verdacht auf, dass der Gesetzentwurf primär darauf abzielt, über Leistungskürzungen einen abschreckenden Effekt auf zukünftige Flüchtlinge erzielen zu wollen.

Der DGB lehnt ein Zweiklassensystem bezogen auf das Existenzminimum entschieden ab. Die Menschenwürde ist unteilbar und es darf keine nach Herkunft und Status differenzierten Existenzminima geben.

3. Bewertung des Entschließungsantrags der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen „Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen“

Der Antrag der Fraktion Bündnis90/ Die Grünen benennt in der Analyse des Herleitungsvorfahrens der Regelsätze Defizite, die auch vom DGB kritisch gesehen werden. Dies betrifft insbesondere den Verbleib von verdeckt Armen in der Referenzgruppe, das Herausrechnen von Ausgabepositionen, die die Bundesregierung für nicht regelsatzrelevant einstuft, die geringe Fallzahlen, auf denen die Regelsätze von Kindern und Jugendlichen basieren sowie die Schlechterstellung der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG.

Der Antrag fordert die Regierung auf, ihren Gesetzentwurf zurückzuziehen und das Existenzminimum neu zu ermitteln. Dazu werden im Antrag qualitative Anforderungen formuliert, die bei der Festlegung der Regelsätze beachtet werden sollen. Sie entsprechen zu weiten Teilen den Forderungen des DGB und würden einen maßgeblichen Beitrag leisten, die Regelsätze bedarfsoorientiert herzuleiten.

Im Zusammenhang mit dem kritisierten Herausrechnen von Ausgabepositionen sprechen sich Bündnis 90 / Die Grünen gegen eine „Vermischung aus Statistik- und Warenkorbmodell“ und für ein Statistikmodell in Reinform aus. Der Verzicht auf sachlich nicht gerechtfertigte Abschläge von den Ergebnissen der EVS ist aus Sicht des DGB notwendig aber nicht ausreichend. Im Interesse einer wirksamen Armutsbekämpfung hält es der DGB für nicht sachgerecht, das Ausgabeverhalten einkommensschwacher Haushalte unreflektiert mit einer Bedarfsdeckung gleichzusetzen. Der DGB fordert daher, die Ergebnisse der EVS anhand bedarfstheoretischer Überlegungen zu überprüfen („Bedarfs-TÜV“) und ggf. zu korrigieren.

¹³ Die Leistungshöhe betrug ab 1.1.2016 145 € (siehe Bundesgesetzblatt 2015, Nr. 41, S. 1793); ab dem 17.3.2016 nach dem „Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren“ (Ds. 18/7538, Artikel 3) nur noch 135 €.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)836

24. November 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drucksache 18/9984

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes
- BT-Drucksache 18/9985

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreea, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen
- BT-Drucksache 18/10250**Bundesrechnungshof**

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, BT-Drs. 18/9984 und

c) Antrag von Abgeordneten und der Fraktion von Bündnis90/DIE GRÜNEN

Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen, BT-Drs. 18/10250

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die Höhe der Regelbedarfe im SGB II und im SGB XII neu zu ermitteln, sobald die Ergebnisse einer bundesweiten neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vorliegen, § 28 SGB XII. Im Jahr 2013 hat das Statistische Bundesamt die Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) vorgelegt. Bis September 2015 hat es Sonderauswertungen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales erstellt. Die Bundesregierung hat am 17. Oktober 2016 den o. g. Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag eingebracht, um den Handlungsauftrag in § 28 SGB XII umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hat keine Prüfungsergebnisse zur Ermittlung des Regelbedarfs für Leistungsberechtigte nach dem SGB II und SGB XII. Er weist darauf hin, dass das Bundesverfassungsgericht in

seinem Urteil vom 9. Februar 2010 betont hat, dass dem Gesetzgeber bei der Konkretisierung des Existenzminimums ein Gestaltungsspielraum zusteht. Dieser umfasst die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse und die wertende Einschätzung des notwendigen Bedarfs. Voraussetzung ist, dass der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf bemisst. Dafür ist keine bestimmte Methode vorgeschrieben. Anhaltspunkte dafür, dass die Ermittlung der Regelbedarfe diesen Bedingungen nicht entspricht, sind nicht erkennbar.

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes, BT-Drs. 18/9985

§ 3 Absatz 5 des AsylbLG verpflichtet den Gesetzgeber, die Höhe des Bargeldbedarfs und des notwendigen Bedarfs ebenfalls dann neu zu ermitteln, wenn eine neue Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) vorliegt. Auch hier hat die Bundesregierung Sonderauswertungen der im Jahr 2013 vorgelegten EVS herangezogen.

Die Ausgaben für Leistungen nach dem AsylbLG tragen die Länder und Kommunen. Die externe Finanzkontrolle obliegt damit den Landesrechnungshöfen.

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drucksache 18/9984

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes
- BT-Drucksache 18/9985

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreea, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen
- BT-Drucksache 18/10250

Deutscher Landkreistag und Deutscher Städtetag

Zusammenfassung:

- Die im SGB XII vorgesehenen Änderungen zur Anerkennung von Unterkunftskosten und zur Berücksichtigung der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge sind mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden und bergen eine Reihe von Rechtsunsicherheiten. Sie sollten praxis-tauglicher formuliert werden.
- Das Verfahrensrecht sollte für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Viertes Kapitel) und die Hilfe zum Lebensunterhalt (Drittes Kapitel) gleichermaßen gelten. Andernfalls kommt es zu unnötigen Verwerfungen.
- Die im AsylbLG vorgesehene neue Regelbedarfsstufe in Gemeinschaftsunterkünften wird in der Praxis unterschiedlich bewertet. Grundsätzlich wirft die Anbindung an die Wohnform Fragen auf.
- Bei Unterbringung von Asylbewerbern außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen sollte Haushaltssenergie nicht zwingend gesondert erbracht werden müssen. Insbesondere bei angemietetem Wohnraum würde dies zusätzlichen Verwaltungsaufwand und Diskussionen um wirtschaftliches Verbrauchsverhalten auslösen.
- Der Freibetrag für ehrenamtliche Tätigkeiten von Asylbewerbern führt zu Verwerfungen mit

den Arbeitsgelegenheiten, bei denen eine geringere Aufwandsentschädigung vorgesehen ist.

- Der Zeitplan für beide Gesetzgebungsverfahren sieht eine Verabschiedung Mitte Dezember 2016 vor. Dies lässt eine verwaltungsmäßige Vorbereitung und Umsetzung zum vorgesehenen Inkrafttreten vieler Änderungen zum 1.1.2017 nicht zu. Wir bitten darum, den Landkreisen und Städten die erforderliche Vorbereitung zu ermöglichen und das Inkrafttreten zu verschieben.

Zu a)

Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

Großer Verwaltungsaufwand

Zahlreiche Änderungen erfordern einen ganz erheblichen Verwaltungsaufwand. Hervorzuheben sind die Regelungen zu den Bedarfen für Unterkunft und Heizung in § 42a SGB XII-E, zu den Bedarfen für eine Kranken- und Pflegeversicherung in §§ 32, 32a SGB XII-E ab dem Jahr 2018 und zu den Eigenanteilen in § 9 RBEG-E. Es ist daher unzutreffend, dass der Gesetzentwurf beim Erfüllungsaufwand für die Kommunen lediglich ausführt, es gebe einen geringfügigen einmaligen Umstellungsaufwand, um haushaltssangehörige Erwachsene formal der Regelbe-

darfsstufe 1 zuzuordnen, und sonst nichts. Die genannten Regelungen verursachen einen beträchtlichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, und auch nicht nur einmalig, sondern in der täglichen Arbeit.

Wichtige Änderungen fehlen

Die kommunalen Spitzenverbände haben ebenso wie der Bundesrat auf eine Reihe von Änderungsbedarfen hingewiesen, die aber im Gesetzentwurf nicht enthalten sind. Zu nennen sind eine Regelung der sog. Erstrentenproblematik sowie die Einführung einer Krankenversicherungspflicht für Sozialhilfeempfänger. Beides würde für die Praxis der Sozialämter, aber auch für die Leistungsberechtigten eine große Erleichterung bringen und sollte aufgenommen werden. Gleiches gilt auch für die Berücksichtigung von Sehhilfen im SGB V. Auch dies sollte ergänzt werden.

Im Einzelnen:

Zu Artikel 1 und 2, Änderung des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG)

Zu §§ 5, 6 RBEG-E, Regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben

Im Bereich Verkehr ist es zwar zutreffend, dass die relevanten Verbrauchsausgaben deutlich angehoben werden. Allerdings gibt es bei den Bedarfen für Mobilität zum Teil beträchtliche Unterschiede zwischen Stadt und Land. Regionale Preisunterschiede zeigen sich auch bei der Versorgung mit Strom. Dies kann ein bundeseinheitlich pauschalierter Regelbedarf nur unzulänglich abbilden.

Auch wurde bei der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nicht zwischen Strom für den allgemeinen Haushalt und Strom für die Wasseraufbereitung differenziert. Daher fehlt es an einer verlässlichen Grundlage für die Fortschreibung des Mehrbedarfs für dezentrale Warmwassererzeugung nach § 30 Abs. 7 SGB XII und der Bedarfe für zentrale Warmwasserversorgung nach § 35 Abs. 4 SGB XII.

Im Bereich der Mobilität muss zusätzlich soziale Brisanz dadurch, dass für einen Teil der Leistungsberechtigten, nämlich wesentlich behinderte Menschen, eine Kompensationsmöglichkeit über die Eingliederungshilfe besteht, vermieden werden.

Zu § 8 RBEG-E, Regelbedarfsstufen

Für den Personenkreis der bei den Eltern oder in einer Wohngemeinschaft lebenden erwachsenen behinderten Kinder ist nun die Regelbedarfsstufe 1 vorgesehen. Durch die im Bereich der Bundesauftragsverwaltung in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ergangene Weisung des BMAS ist dies politisch bereits vorgegeben. Sachlich richtig wäre dagegen die Regelbedarfsstufe 2. Schließlich entstehen beim gemeinsamen Wohnen und Wirtschaften unbestritten Haushaltsersparnisse, die bei der Regelbedarfsbemessung zu berücksichtigen sind.

Zu § 9 RBEG-E, Eigenanteile

Bereits im SGB II verursachen die Eigenanteile in Höhe von 1 € täglich für das gemeinschaftliche Mittagessen und in Höhe von 5 € monatlich für die Schülerbeförderung einen unverhältnismäßig hohen

Verwaltungsaufwand. Nun sollen vergleichbare Regelungen auch für das SGB XII aufgenommen werden. Wir bitten, davon abzusehen.

Es handelt sich um Bagatellbeträge, die zwar systematisch richtig sind, um Doppelbelastungen zum Regelbedarf auszuschließen, aber bei der Leistungserbringung und -abrechnung einen Aufwand auslösen, der in keinen angemessenen Verhältnis zum „Ertrag“ steht. Sollte daran festgehalten werden, sollte der Eigenanteil beim Mittagessen nicht nur für Werkstätten für behinderte Menschen, sondern auch für vergleichbare Angebote vorgesehen werden, andernfalls es zu neuen Ungerechtigkeiten kommen würde.

Zu Artikel 3, 4 und 5, Änderungen des SGB XII

Zu § 27a Abs. 4 SGB XII-E, Abweichende Regelsatzfestsetzung

Die vorgesehenen Formulierungen zur im Einzelfall abweichenden Regelsatzfestsetzung sind für die Praxis nicht leicht umzusetzen, da sie keine justiziblen Kriterien für die Überprüfung und Sicherstellung des abweichenden Bedarfs enthalten. Wir bitten, hierfür Anhaltspunkte zu benennen.

Zu § 32 SGB XII-E, Bedarfe für eine Kranken- und Pflegeversicherung

Die für die Zeit ab 2018 vorgesehenen Neuregelungen führen nicht zu Arbeitserleichterungen, sondern machen stattdessen die Berechnung umständlich und arbeitsaufwendig.

Bislang regelt § 32 Abs. 1 S. 2 SGB XII, dass die Absetzungsregelungen des § 82 Abs. 2 Nr. 2 und 3 SGB XII für die Beiträge zur Krankenversicherung nicht anzuwenden sind. Im Gesetzentwurf wird nun geregelt, dass die Beiträge für eine Kranken- und Pflegeversicherung als Bedarf anzuerkennen sind, soweit sie das Nettoeinkommen übersteigen. Die Beiträge sollen vorrangig vom Nettoeinkommen abgesetzt werden, und nur die ungedeckte Differenz stellt den anzuerkennenden ungedeckten Bedarf dar. Auch nur dieser Bedarf kann nach § 32a Abs. 2 SGB XII-E im Wege der Direktzahlung an die Krankenkasse gezahlt werden. Jede Änderung des Einkommens führt somit zu einer Neufestsetzung des anzuerkennenden Bedarfs mit der Folge, einen Aufhebungsbescheid erlassen und den Bedarf nach § 32 Abs. 1 SGB XII-E neu festzustellen zu müssen. Der Leistungsempfänger muss sodann seine Zahlungen an die Krankenkasse entsprechend anpassen.

Die vorgesehene Änderung des § 32 SGB XII-E verursacht einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand.

In der Gesetzesbegründung wird richtigerweise festgestellt, dass sich bezüglich der Leistungshöhe durch die neue Verfahrensweise kein Unterschied ergibt. Angesichts dessen sollte von der Neuregelung abgesehen werden.

In Abs. 4 ist zu begrüßen, dass bei Leistungsberechtigten mit einer privaten Krankenversicherung grundsätzlich vom halbierten Basistarif nach § 152 Abs. 4 Versicherungsaufsichtsgesetzes auszugehen ist. Diese Konkretisierung führt zu mehr Rechtssicherheit.

Zu § 33 SGB XII-E, Bedarfe für die Vorsorge

Entgegen der bisherigen Rechtslage einer Kann-Regelung gibt der Gesetzentwurf durch die Formulierung „sind anzuerkennen“ vor, dass die in § 33 S. 2 Nr. 1 bis 5 SGB XII-E aufgeführten Aufwendungen unbeschadet der Höhe im Einzelnen zwingend zu übernehmen sind. Dies würde zu beträchtlichen Mehraufwendungen führen, wenn z. B. nach Nr. 4 jegliche private Altersvorsorge übernommen werden müsste. Der Sozialhilfeträger muss aber eine Wirtschaftlichkeitsprüfung vornehmen können. Es sollte daher bei der heutigen Ermessensregelung bleiben.

Zu § 41a SGB XII-E, Vorübergehender Auslandsaufenthalt

Die zeitliche Begrenzung der Leistungsgewährung im Falle eines Auslandsaufenthalts auf vier Wochen ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings steht die Leistungsgewährung bei Aufenthalt im Ausland im Widerspruch zu § 41 Abs. 1 SGB XII, der den gewöhnlichen Aufenthalt im Inland als Leistungsvoraussetzung bestimmt. Zugleich dürfte es in der Praxis oftmals schwierig festzustellen sein, ob und für welchen Zeitraum sich Leistungsberechtigte im Ausland aufhalten. Selbst wenn einem konkreten Verdacht nachgegangen wird, entstehen bei Aufenthalten insbesondere im Schengen-Raum Nachweisprobleme.

Zu § 42a SGB XII-E, Bedarfe für Unterkunft und Heizung

Die Sonderregelungen zur Anerkennung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung bei der Berechnung der Leistungen nach dem Vierten Kapitel in § 42a SGB XII-E führen zu einem hohen Verwaltungsaufwand und enthalten verschiedene Rechtsunsicherheiten. Es sollen drei verschiedene Berechnungsmethoden bei unterschiedlichen Sachverhalten (Wohnen bei Familienangehörigen/Mehrpersonenhaushalt, Wohngemeinschaften und sonstige Unterkünfte) eingeführt werden.

Die Regelung in Abs. 1 führt zu Auslegungsproblemen. Bislang bestimmt § 42 Nr. 4 SGB XII, dass die „Bedarfe“ für Unterkunft und Heizung nach dem Vierten Abschnitt des Dritten Kapitels zugrunde zu legen sind. Dies waren somit zunächst die tatsächlichen Aufwendungen für die Unterkunft (§ 35 Abs. 1 SGB XII). Übersteigen die Aufwendungen den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang, sind sie solange anzuerkennen als eine Senkung der Unterkunftskosten nicht möglich oder nicht zumutbar war. § 42a Abs. 1 SGB XII-E sieht nun vor, dass die „angemessenen Bedarfe“ für Unterkunft und Heizung nach dem Vierten Abschnitt des Dritten Kapitels anzuerkennen sind. Es muss eine Klarstellung erfolgen, ob nur angemessene Kosten der Unterkunft bei der Berechnung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung berücksichtigt werden sollen oder ob § 35 Abs. 1 und Abs. 2 SGB XII entsprechende Anwendung finden.

Nach Abs. 3 soll im Mehrpersonenhaushalt die sog. Differenzmethode Anwendung finden. Es sollen die Aufwendungen für Unterkunft als Bedarf anerkannt werden, die sich aus der Differenz zwischen den an-

gemessenen Aufwendungen für die gesamte Haushaltsgroße und der um eins verringerten Haushaltsgroße ergeben. Diese Berechnung mutet für die Praxis abenteuerlich an. Das Bundessozialgericht hat mit Urteil vom 17.12.2015 den Anspruch daran geknüpft, dass tatsächlich entsprechende Beträge fließen. Jetzt sollen Beträge pauschal anerkannt werden, auch wenn diese gar nicht anfallen. § 42a Abs. 3 SGB XII-E sollte gestrichen werden. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts wäre es sinnvoller, die Kopfanteilsmethode, wie sie für Wohngemeinschaften in Abs. 4 geregelt ist, auch für diesen Personenkreis anzuwenden.

Die in Abs. 5 vorgesehene zeitliche Begrenzung auf sechs Monate ist abzulehnen. Eine Anschlusswohnversorgung ist nicht immer binnen sechs Monaten zu gewährleisten. Eine Verlängerung nur in besonders begründeten Ausnahmefällen zuzulassen, erhöht den verwaltungsorganisatorischen Aufwand. Die Unterbringung ist dort in der Regel deutlich teurer als die durchschnittlichen tatsächlichen Aufwendungen für die Warmmiete.

Zu § 43a SGB XII-E, Gesamtbedarf, Zahlungsanspruch und Direktzahlung

Die vorgesehenen Regelungen sollten für das Vierte und das Dritte Kapitel gleichermaßen gelten.

Zu § 44a SGB XII-E, Vorläufige Entscheidung

Es ist fraglich, ob die wenigen Fälle in der Praxis wirklich Anlass für die vorgesehene umfangreiche und eher komplizierte Neuregelung sein sollen. Sie könnte sinnvoll sein, wenn die in § 44a Abs. 1 S. 1 SGB XII-E geforderten Voraussetzungen nach § 41 Abs. 2 und 3 SGB XII-E *nicht* feststehen müssten. Nach der jetzt vorgesehenen Regelung kann keine vorläufige Bewilligung erfolgen, selbst wenn der Sozialhilfeträger von einer Erwerbsminderung ausgeht, da erst das Gutachten des Rentenversicherungsträgers vorliegen muss. Wir halten die Regelung daher für entbehrlich. Wenn sie beibehalten werden soll, dann sollte sie parallel auch für das Dritte Kapitel gelten.

Zu § 45 SGB XII-E, Fiktion der dauerhaften vollen Erwerbsminderung

Die Ergänzung in § 45 S. 3 SGB XII-E um den Eingangs- und Berufsbildungsbereich wird begrüßt. Erfolgt dort für die Feststellung der dauerhaften vollen Erwerbsminderung kraft Gesetzes kein Ersuchen des Rentenversicherungsträgers, wird die Erwerbsminderung gesetzlich fingiert.

In den Sozialämtern besteht vereinzelt die Befürchtung, dass ohne Ersuchen des Rentenversicherungsträgers Leistungen des Dritten Kapitels ausgelöst werden. Dies wäre eine Lastenverschiebung vom Bund zu Ländern und Kommunen. Es sollte an geeigneter Stelle eindeutig ausgeführt werden, dass in Folge der Neuregelung Leistungen des Vierten Kapitels ausgelöst werden.

Zu Artikel 7, Inkrafttreten

Das Gesetz soll gemäß Artikel 7 überwiegend am 1.1.2017 in Kraft treten. Nur einzelne Änderungen sollen erst ab 2018 bzw. 2020 greifen.

Nach dem Zeitplan für das Gesetzgebungsverfahren ist der zweite Durchgang im Bundesrat für den 16.12.2016 vorgesehen. Die Sozialämter müssen sich nicht nur mit den erst zu diesem Zeitpunkt belastbar feststehenden Gesetzesänderungen auseinandersetzen. Es muss auch die Software den Änderungen angepasst werden. Zugleich benötigen die Zahlungsvorgänge einen bestimmten zeitlichen Vorlauf. Und nicht zuletzt müssen die Leistungsberechtigten informiert werden, die zudem im Einzelnen erst noch anspruchsrelevante Informationen herbeischaffen müssen.

Es ist ausgeschlossen, dies in der verbleibenden Zeit bis zum vorgesehenen Inkrafttreten am 1.1.2017 die Änderungen umzusetzen. Wir bitten dringend darum, zu diesem Zeitpunkt wenn, dann nur die wirklich erforderlichen Änderungen wie die Neufestsetzung der Regelbedarfe vorzunehmen und die anderen Änderungen später in Kraft treten zu lassen.

Zu b)

Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungs- gesetzes

Da der Gesetzentwurf eines 3. AsylbLG-Änderungsgesetzes die Vorgaben des Entwurfs eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch aufgreift, nehmen wir zur Vermeidung von Wiederholungen zunächst auf die obigen Ausführungen zu a) Bezug.

Zu §§ 3, 3a AsylbLG-E, Grundleistungen, Bedarfssätze der Grundleistungen

Mit Blick auf die Vorgabe in § 3 Abs. 3 S. 3 AsylbLG-E, dass auch Haushaltsenergie als gesonderter Bedarf zu erbringen ist, soweit dies notwendig und angemessen ist, sollte klargestellt werden, dass die Erbringung als gesonderter Bedarf nicht als Verpflichtung in jedem Fall erfolgt. Gerade bei selbst angemietetem Wohnraum wären ansonsten zusätzlicher Verwaltungsaufwand sowie Diskussionen um wirtschaftliches Verbrauchsverhalten vorprogrammiert. Für diesen Fall sollte eine Kann-Regelung vorgesehen werden.

§ 3 Abs. 3 S. 6 AsylbLG-E bestimmt, dass der notwendige persönliche Bedarf in Gemeinschaftsunterkünften soweit wie möglich auch durch Sachleistungen gedeckt werden kann. Dies sollte auch bei dezentraler Unterbringung in Wohnungen ermöglicht werden. Als Beispiel sei die Ersetzung eines Teils des Taschengeldes durch ein ÖPNV-Ticket genannt.

Die Soll-Regelung zur persönlichen Aushändigung von Geldleistungen in § 3 Abs. 5 AsylbLG-E sollte in eine Kann-Regelung geändert werden. Es entspricht nicht den Belangen der Praxis und ist ausgesprochen verwaltungsaufwändig sowie streitanfällig, wenn Mitarbeiter der Sozialverwaltung mit großen Geldkassetten unterwegs sein und Bargeld verteilen müssen.

Die neue Regelbedarfsstufe in Gemeinschaftsunterkünften in § 3a Abs. 1 Nr. 2 b) AsylbLG-E (bzw. § 2 Abs. 1 S. 2 AsylbLG-E im Bereich der Analog-Leistungen nach SGB XII) wird von den Landkreisen und Städten unterschiedlich bewertet. In der Sache

bestehen zum Teil keine Bedenken, zum Teil wird die Neuregelung kritisch gesehen, da die Abteilungen 4 und 5 bei Personen, die innerhalb einer Unterkunft leben, ohnehin schon als Sachleistung gewährt und nicht ausbezahlt werden.

Zugleich wird die Abgrenzung zwischen Gemeinschaftsunterkünften und Wohnungen, also insgesamt die Anbindung an die Wohnform, als schwierig angesehen, da sich viele zu klärende Fallkonstellationen ergeben. In der Not des vergangenen Jahres haben die Landkreise und Städte jede Wohnmöglichkeit genutzt, die sich bot. Die sind nicht nur Wohnungen und Wohnheime, sondern auch alte Hotelanlagen, ehemalige Altenpflegeheime, Container-Wohnmodule, umgebaute Bauhöfe etc. Es bedarf justizialer Regelungen, welche Regelbedarfsstufe für welche Wohnform bzw. welchen Personenkreis gilt.

Schließlich möchten wir darum bitten, dass der individuelle Geldbetrag zur Deckung des notwendigen persönlichen Bedarfs (Barbetrag) für in Abschließungs- oder Untersuchungshaft genommene Leistungsberechtigte in § 1 Abs. 1 AsylbLG nicht individuell festgelegt werden muss. Es sollte zur früheren Rechtslage zurückgekehrt werden, dass der Geldbetrag wie auch bei den anderen AsylbLG-Leistungsberechtigten vom Gesetzgeber festgelegt wird. In der Verwaltungspraxis hat sich gezeigt, dass die jetzige Regelung zu Schwierigkeiten bei der Bemessung und zu Rechtsstreitigkeiten führt. Die individuelle Festlegung in Abhängigkeit von der Bargeldbedarfssituation in der Haftanstalt ist in der Praxis nicht bzw. nur schwer durchführbar.

Zu § 7 Abs. 3 AsylbLG-E, Freibetrag für ehrenamtliche Tätigkeit

Mit Blick auf die für Arbeitsgelegenheiten nach §§ 5, 5a AsylbLG vorgesehene Aufwandsentschädigung wird die Neuregelung in § 7 Abs. 3 AsylbLG-E kritisch gesehen. Danach werden bei ehrenamtlicher Tätigkeit Einnahmen bis zu 200 € nicht angerechnet. Bei den Arbeitsgelegenheiten erhalten die Leistungsberechtigten für 100 Stunden verpflichtender Arbeit einen Betrag von 80 €, der nicht angerechnet wird.

Es wird daher neues Streitpotenzial geben, wenn Leistungsberechtigten in Arbeitsgelegenheiten zugewiesen werden, obwohl sie lieber über eine ehrenamtliche Tätigkeit ein höheres Einkommen erzielen würden.

Inkrafttreten

Angesichts der Fülle von Änderungen in den derzeitigen unterschiedlichen, parallelen Gesetzgebungsverfahren, die alle für den 1.1.2017 vorgesehen sind, bitten wir dringend zu prüfen, welche der vorliegenden Änderungen wirklich zum 1.1.2017 in Kraft treten müssen und welche später in Kraft treten können.

Auch bei diesem Gesetz wird der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens voraussichtlich erst Mitte Dezember 2016 erfolgen. Die Landkreise und Städte müssen sich nicht nur mit den erst zu diesem Zeitpunkt belastbar feststehenden Gesetzesänderungen auseinandersetzen. Es muss auch die Software den Änderungen angepasst werden, und es müssen neue Bescheide erlassen werden. Zugleich benötigen die

Zahlungsvorgänge einen bestimmten zeitlichen Vorlauf. Es ist ausgeschlossen, in der verbleibenden Zeit bis 1.1.2017 all diese erforderlichen Vorbereitungsarbeiten zu treffen.

Zu c)

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
„Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen“

Wir gehen entgegen der Kritik des Antrags davon aus, dass die Höhe der Regelsätze im Gesetzentwurf der Bundesregierung auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe im Großen und Ganzen auf sachgerechte Weise ermittelt und in nachvollziehbarer Weise dargestellt worden sind. Für unsere Kritikpunkte im Einzelnen, z. B. was Mobilität oder die Versorgung mit Strom betrifft, sei auf die obigen Ausführungen verwiesen.

Mit Blick auf die Forderung des Antrags unter II.2.c., einmalige Leistungen für die Anschaffung und Reparatur von sog. weißer Ware vorzusehen, geben wir zu bedenken, dass seit der Schaffung des SGB XII im Jahr 2005 weiße Ware im Regelsatz berücksichtigt wird. Wenn sich jetzt herausstellt, dass die „Einprenzung“ der vormaligen einmaligen Beihilfen in den Regelsatz nicht zu der erwarteten Bewirtschaftung durch die Leistungsberechtigten führt und deswegen wieder einmalige Leistungen vorgesehen werden sollen, müsste die weiße Ware aus dem Regelsatz herausgerechnet werden. Andernfalls käme es zu einer Doppelbelastung.

Zutreffend ist die Forderung unter II.3.a.i. des Antrags, die Eigenbeteiligung beim Mittagessen abzuschaffen. Dies käme zwar gleichfalls einer Doppelbelastung gleich, da ein entsprechender Anteil im Regelsatz enthalten. Allerdings ist der Betrag so gering, dass er durch den beträchtlichen Verwaltungsaufwand mehr als kompensiert würde.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)838

24. November 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drucksache 18/9984

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes
- BT-Drucksache 18/9985

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreea, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen
- BT-Drucksache 18/10250

Bundesagentur für Arbeit

1. BT-Drs. 18/9984 - Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

Zu Artikel 6 Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Die Bundesagentur für Arbeit befürwortet den allgemeinen Verweis im SGB II auf die entsprechenden Werte in § 28 SGB XII. Damit wird der Gesetzestext des SGB II um konkrete Wertangaben bereinigt, die in der Regel bislang nicht den aktuellen Stand wiedergaben.

2. BT-Drs. 18/9985 - Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b - Änderung des § 1 Absatz 3 Nr. 2 AsylbLG

§ 1 Absatz 3 Nr. 2 wird dahingehend neu gefasst, dass die Leistungsberechtigung bei Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) analog der Asylberechtigung bei gerichtlicher Entscheidung mit Ablauf des Monats der Entscheidung endet, auch wenn die Entscheidung noch nicht unanfechtbar ist.

Bezüglich des Endes der Leistungsberechtigung nach dem AsylbLG sollen die Flüchtlinge nach der GFK

den Asylberechtigten gleichgestellt werden. Für die Leistungsberechtigung im SGB II bedeutet dies bei einer Entscheidung im Verwaltungsverfahren nur eine Klarstellung, da aufgrund der geänderten Rechtsauffassung des BMAS zur gespaltenen Behördenentscheidung und der sich daraus ergebenen Rechtsfolgen zum positiven Teil der Entscheidung die drei Personengruppen Asylberechtigte, Flüchtlinge nach der GFK und subsidiär Schutzberechtigte bereits gleich behandelt werden. Die Gleichstellung auch hinsichtlich einer gerichtlichen Entscheidung ist zu begrüßen.

Die verbleibende Ungleichbehandlung der subsidiär Schutzberechtigten bei einer gerichtlichen Entscheidung sollte ebenfalls beseitigt werden, um Klarheit zu schaffen und Prozesse zu vereinfachen.

3. BT-Drs. 18/10250 - Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Zu Leistungen außerhalb des Regelsatzes

Die Bundesagentur für Arbeit sieht die aktuelle pauschale Berücksichtigung der Stromkosten innerhalb der Regelbedarfe als sinnvoll an. Durch das Herauslösen einzelner Bestandteile aus den Regelbedarfen und Gewährung als neue Pauschale würde das Leistungsrecht komplexer und die Übersichtlichkeit in den Bescheiden reduziert.

Sowohl für die Einführung einer Stromkostenpauschale als auch die geforderte Einführung eines neuen Mehrbedarfs Umgangsrecht wären nicht unerhebliche Änderungen im IT-Verfahren erforderlich. Für die Softwareanpassung müssten entsprechend

lange Vorlaufzeiten zur Umsetzung eingeplant werden. Eine Interimszeit zwischen Inkrafttreten einer Gesetzesänderung bis zur Umsetzung im IT-Verfahren wäre für die Anwenderinnen und Anwender mit teilweise signifikanten Mehraufwänden verbunden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)840

24. November 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drucksache 18/9984

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes
- BT-Drucksache 18/9985

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreea, Markus

Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen

- BT-Drucksache 18/10250

Deutscher Anwaltverein e.V.

Nachdem der existenznotwendige Grundbedarf im Bereich der soziokulturellen Teilhabe bereits zum 17.3.2016 um 10 € gekürzt wurde, findet der Gesetzgeber durch die beabsichtigte Schaffung einer gesonderten Bedarfsstufe für erwachsene Leistungsberechtigte in Sammelunterkünften eine weitere Möglichkeit der Einsparung im Haushalt der Länder und Kommunen. Auch die Einführung einer Freibetragsregelung für Ehrenamtliche kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich der Gesetzgeber mit dieser Neuregelung noch einmal weiter von den Grundsätzen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz entfernt. Der Deutsche Anwaltverein hält auch deswegen weiterhin an seiner Forderung zur Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes fest.

Der Deutsche Anwaltverein hat durch den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht bereits im Septem-

ber 2016 eine ausführliche Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vorgelegt (Stellungnahme Nr. [53/2016](#)).

Zu dem nunmehr vorliegenden Gesetzentwurf (BT-Drs. 18/9985) nimmt der Deutsche Anwaltverein ergänzend wie folgt Stellung:

I. Zur Neustrukturierung der Bedarfsstufen für Erwachsene

Die Bedarfsstufen werden unter Berücksichtigung der im Gesetzentwurf zum Regelbedarfsermittlungsge setz (RBEG) vorgesehenen Abgrenzung der Regelbedarfsstufen für Erwachsene neu festgelegt. Änderungen ergeben sich bei den Bedarfsstufen 1, 2 und 3:

Änderungen der Bedarfsstufen, Entwurf zum 1.1.2017

BS 1-E	Erwachsene Leistungsberechtigte, die in einer Wohnung leben und für die nicht BS 2 a oder 3 a gilt, Jugendliche Leistungsberechtigte, die ohne ein Elternteil in einer Wohnung leben (sonst BS 4)
BS 2-E	Erwachsene Leistungsberechtigte <ul style="list-style-type: none"> a) in einem Paarhaushalt in einer Wohnung b) in einer Aufnahmeeinrichtung, Gemeinschaftsunterkunft oder nicht nur kurzfristig in einer vergleichbaren sonstigen Unterkunft
BS 3-E	<ul style="list-style-type: none"> a) Unverheiratete erwachsene Leistungsberechtigte unter 25 mit einem Elternteil in einer Wohnung, b) in einer stationären Einrichtung
BS 4-E	15 bis 18 Jahre
BS 5-E	7 bis 14 Jahre
BS 6-E	bis 6 Jahr

1. Bedarfsstufe 1: § 3a Abs. 1 Nr. 1 Gesetzentwurf des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG-E)

Die Bedarfsstufe 1 erfasst zukünftig alle **erwachsenen Leistungsberechtigten**, die in einer **Wohnung** leben und für die nicht BS 2 a) oder 3 a) gilt, d.h. die nicht in einem Paarhaushalt in einer Wohnung (BS 2 a) oder als unverheiratete erwachsene Leistungsberechtigte unter 25 mit einem Elternteil in einer Wohnung (3 a) leben, sowie **jugendliche** Leistungsberechtigte zwischen 15 und 18 Jahren, die nicht mit mindestens einem Elternteil in einer **Wohnung** leben.

Erwachsene Leistungsberechtigte unter 25 Jahren, die mit einem Elternteil in einer Wohnung leben, erhalten künftig nur noch Leistungen der BS 3. In der Gesetzesbegründung wird auf die Begriffsdefinition in § 8 Abs. 1 Satz 2 RBEG-E verwiesen. Hiernach ist eine Wohnung die Zusammenfassung mehrerer Räume, die von anderen Wohnungen oder Wohnräumen baulich getrennt sind und die in ihrer Gesamtheit alle für die Führung eines Haushalts notwendigen Einrichtungen, Ausstattungen und Räumlichkeiten umfassen (räumlich von anderen Unterkünften abtrennbare Einheit).

2. Bedarfsstufe 2: § 3a Abs. 1 Nr. 2 b AsylbLG-E und § 2 Abs. 2 Satz 2 AsylbLG-E

Demgegenüber erhalten künftig **erwachsene** leistungsberechtigte Personen, die in einer **Gemeinschaftsunterkunft** oder in einer **Erstaufnahmeeinrichtung** oder einer **vergleichbaren Unterkunft** (Zimmer in einer Pension, Wohnheim oder Notunterkunft) untergebracht sind, nur Leistungen der Bedarfsstufe 2 und damit nur noch 90 % der Leistungen. Begründet wird dies mit einer „abweichenden Bedarfslage“ aufgrund von Einspareffekten, die mit den Einspareffekten in Paarhaushalten vergleichbar seien. Da diese „besondere Bedarfssituation“ auch nach Ablauf der Wartefrist von 15 Monaten noch fortwirken würde, wird auch für Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG eine – abweichend vom

RBEG – entsprechende spezielle Bedarfsstufe geschaffen, solange sie in einer Aufnahmeeinrichtung oder Gemeinschaftsunterkunft wohnen.

a) Zur „besonderen Bedarfssituation“ in Sammelunterkünften

Der Gesetzgeber begründet die Annahme von „Einspareffekten“ durch das Zusammenleben in Sammelunterkünften wie folgt:

Wohnraum sowie Küche, Sanitär- und Aufenthaltsräume würden gemeinschaftlich genutzt. Im Haushalt vorhandene Gebrauchs- und Verbrauchsgüter würden gemeinsam angeschafft und genutzt und so Kosten gespart. Haushaltsbezogene Aufwendungen würden – sofern nicht durch Sachleistungen gedeckt – nicht von jedem Leistungsberechtigten allein getragen werden. Dies würde etwa die persönlichen Bedarfe an Mediennutzung betreffen, da Festnetz- und Internetanschlüsse regelmäßig zur gemeinschaftlichen Nutzung bereitgestellt und nicht selbst angeschafft werden müssten. Darüber hinaus würden sich Einsparungen durch die Möglichkeit zur gemeinsamen Nutzung oder zum Austausch bei den Bedarfen an Freizeit, Unterhaltung und Kultur ergeben. Zudem beständen Einspareffekte beim notwendigen Bedarf an Nahrung, indem Lebensmittel oder zumindest der Küchengrundbedarf gemeinsam eingekauft und gemeinsam genutzt würde.

Diese Darstellung von Einspareffekten beruht nicht auf einer fundierten mit belastbaren Zahlen erhobenen Untersuchung über das Zusammenleben erwachsener Leistungsberechtigter in einer Sammelunterkunft, sondern auf einer freihändigen Einschätzung des Gesetzgebers ohne Bezug zur Realität.

Die Lebenssituation in Sammelunterkünften lässt sich ersichtlich nicht mit den Einspareffekten in Paarhaushalten vergleichen. Die Bewohner führen keine Einstands- und Verantwortungsgemeinschaft

wie in einem Paarhaushalt oder innerhalb einer Familie, sondern leben in einer Zwangsgemeinschaft unterschiedlicher Herkunft und Kultur. Sie bilden auch keine mit einer Familie vergleichbare Gemeinschaft, in der zumutbar zu erwarten ist, dass sie tatsächlich füreinander einstehen und „aus einem Topf“ wirtschaften – wie dies das Bundesverfassungsgericht zur Frage der Verfassungsmäßigkeit bei der Ermittlung der Bedürftigkeit der unter 25-jährigen Kinder in einem häuslichen Näheverhältnis innerhalb einer Familie angenommen hat (BVerfG, Urt. v. 27.7.2016 – 1 BvR 371/11). Sowohl bei Paarhaushalten als auch bei den unter 25-jährigen Kindern hat das BVerfG in seiner Begründung für ein „zumutbares Wirtschaften aus einem Topf“ maßgeblich auf sog. Einstandspflichten der zusammenlebenden Familienangehörigen abgestellt. In Sammelunterkünften kann hiervon abweichend dagegen nicht – zumindest nicht ohne eine entsprechende empirische Untersuchung mit belastbaren Zahlen – typisierend unterstellt werden, dass die dort zusammenlebenden Erwachsenen sich gegenseitig unterstützen würden oder dass dies von ihnen zu erwarten wäre. Anknüpfungspunkt des Gesetzgebers für die unterstellten Einstpareffekte ist auch nicht das für eine Familie typische Näheverhältnis zusammenlebender Personen, sondern allein die Unterbringungsform. Der Gesetzgeber kann daher zur Rechtfertigung der Einstpareffekte nicht auf die Studie der Ruhruniversität Bochum zu den Einstpareffekten von Paarhaushalten zurückgreifen. Der Gesetzgeber lässt zudem völlig unberücksichtigt, dass sich die Lebenssituation der Bewohner in einer Aufnahmeeinrichtung gegenüber den Bewohnern einer Gemeinschaftsunterkunft und insbesondere einer sonstigen Unterkunft bereits erheblich unterscheidet. Nach dem AsylbLG sind nicht nur Asylsuchende leistungsberechtigt, sondern u.a. auch Geduldete oder Inhaber bestimmter Aufenthaltstitel, die häufig länger in Notunterkünften verbleiben. Es handelt sich jedenfalls nicht um eine Gemeinschaft, in der ein gegenseitiges Einstehen für einander zumutbar erwartet werden kann. Maßgeblich für die Bestimmung der Bedürftigkeit sind die

faktischen Verhältnisse und nicht die Erwartungshaltung des Gesetzgebers an ein gemeinsames Wirtschaften, jedenfalls nicht ohne eine irgendwie geartete Einstandspflicht der Betroffenen. Der Gesetzgeber hat zwar einen Entscheidungsspielraum bei der Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse und der wertenden Einschätzung des notwendigen Bedarfs, muss seine Entscheidung jedoch an den konkreten Bedarfen der Hilfebedürftigen ausrichten. Die Leistungen müssen zur Konkretisierung des grundrechtlich fundierten Anspruchs tragfähig, also durch realitätsgerechte, schlüssige Berechnungen sachlich differenziert, begründet werden. Diesen Anforderungen wird der Gesetzgeber nicht gerecht.

Erwachsene Personen in einer Sammelunterkunft haben ungeteilte Ausgaben für Ernährung, Kleidung und Schuhe und die Gesundheitspflege. Sie kaufen keineswegs gemeinsam ein, auch wenn sie gelegentlich zusammen kochen oder essen sollten. Zusammen einkaufen, kochen und essen ist außerhalb der Familie ein eher seltes Phänomen. Dies kann auch nicht von ihnen erwartet werden. Leistungen für den notwendigen Bedarf werden bei einer Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung ohnehin zwingend als Sachleistungen erbracht. Hier fehlt es bereits an der faktischen Möglichkeit der Betroffenen, etwas einzusparen oder zu teilen. Die Verbrauchsausgaben der Abteilung 5 (Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände sowie der laufenden Haushaltstführung) werden bei der Berechnung der Grundleistungen für den notwendigen Bedarf nach § 3 AsylbLG vollständig ausgenommen. Der gesamte Hausrat sowie der notwendige Bedarf für Wohnungsinstandhaltungskosten und Haushaltsenergie wird gesondert erbracht. Die sog. Generalunkosten eines Haushaltes (Strom, Neu- oder Ersatzanschaffungen für Hausrat etc.) sind demnach in den verbleibenden Grundleistungen überhaupt nicht enthalten. Leistungen, die nicht gewährt werden, können auch nicht geteilt und damit auch nicht eingespart werden. Zur Veranschaulichung werden die Inhalte der Grundleistungen nochmals dargestellt:

Notwendiger Bedarf	
Abteilung 1	Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke
Abteilung 3	Bekleidung und Schuhe
Abteilung 4	Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung wird gesondert erbracht
Abteilung 5	Hausrat wird gesondert erbracht
Abteilung 6	Gesundheitspflege (teils anderweitig gesondert gedeckt)
	notwendiger persönlicher Bedarf (Bargeldbedarf)
Abteilung 7	Verkehr
Abteilung 8	Nachrichtenübermittlung
Abteilung 9	Freizeit, Unterhaltung, Kultur
Abteilung 10	Bildung
Abteilung 11	Beherbergungs- und Dienstleistungen
Abteilung 12	Andere Waren und Dienstleistungen (gekürzt um die Ausgaben für Personalausweis)

Gekürzt um 10 €

Es entspricht zudem eher der Realität, dass zusätzlich seitens der Bewohner eigene Töpfe und Geschirr angeschafft werden, weil die vorhandene Ausstattung nicht reicht (zu wenig große Töpfe, Geschirr, Besteck) oder schnell recht unappetitlich wird. Häufig werden auch unzureichend gewährte Sachleistungen (z.B. nicht ausreichende Windeln) durch die verbleibenden Mittel ausgeglichen.

Bleibt also der Frage nachzugehen, ob sich die behaupteten Einspareffekte beim notwenigen persönlichen Bedarf (Abteilung 7 bis 12) feststellen lassen, soweit die Leistungen nicht ohnehin bereits gekürzt wurden (so bei den Ausgaben für Freizeit, Unterhaltung, Kultur und Bildung).

Dass Küche, Sanitär- und (soweit überhaupt vorhanden) Aufenthaltsräume gemeinsam genutzt werden, führt jedenfalls nicht zu einer Ersparnis der Ausgaben für den **persönlichen** Bedarf. Sammelunterkünfte sind nicht zwingend, sondern eher selten mit einem Gemeinschafts- oder Fernsehraum ausgestattet. Dies gilt umso mehr für die „vergleichbaren sonstigen Unterkünfte“. Selbst wenn solche Räume im Einzelfall vorhanden sein sollten, darf man die Bewohner nicht auf deren ausschließliche Nutzungsmöglichkeit verweisen. Dass Festnetz- oder Internetanschlüsse **regelmäßig** zur gemeinsamen Nutzung bereitgestellt würden, trifft sicher nicht für alle Sammelunterkünfte, vor allem aber nicht für alle „vergleichbaren sonstigen Unterkünfte“, zu. Die Nutzung eines unter Umständen vorhandenen Internetanschlusses wie auch die Nutzungsmöglichkeit des WLAN ändert nichts an den Kosten der Anschaffung für ein Handy, PC usw. und den monatlichen Ausgaben für deren Nutzung. Die Ausgaben für Verkehr und Nachrichtenübermittlung sind jedenfalls nicht teilbar und dürften gerade bei diesem Personenkreis den durchschnittlichen Bedarf eher überschreiten. Welche Einsparungen sich in Sammelunterkünften für den Bedarf an Freizeit, Unterhaltung, Kultur und Bildung überhaupt ergeben sollen, wird nicht einmal ansatzweise erläutert. Hier kann auch nicht unberücksichtigt bleiben, dass der Gesetzgeber erst zum März 2016 eine Kürzung der Leistungen im Bereich Freizeit, Kultur und Unterhalt um 10 € vorgenommen hat. Die Beschaffenheit der Einrichtungen und die heterogene Zusammensetzung in einer Sammelunterkunft sind meist alles andere als gemeinschaftsfördernd. Einspareffekte bei den Verbrauchsausgaben der Abteilung 12 gibt es ebenfalls nicht. Im Ergebnis fehlt es damit an einer den Vorgaben des BVerfG genügenden tragfähigen Begründung der festgesetzten Beträge/pauschalen Kürzung von 10 %.

b) Zur abweichenden Bedarfslage bei Leistungsberechtigten nach § 2 AsylbLG

Die Leistungsabsenkung auf 90 % für Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG ist nicht zu rechtfertigen. Diesen steht, unabhängig von den obigen ebenfalls auf diesen Personenkreis zutreffenden Ausführungen, nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung vom 18.7.2012 zum AsylbLG¹ nach Ablauf der Wartezeit ein Anspruch

auf Leistungen im „Normalfall“ zu. Im SGB XII ist die Regelbedarfsstufe 2 außer für Paarhaushalte nur bei einer Unterbringung in Räumlichkeiten, die keine Wohnungen sind und in denen Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX erbracht werden, zu gewähren. In § 2 AsylbLG wird eine hier von abweichende Bedarfsstufe konstruiert, um Leistungen einzusparen. Es entspricht der Realität, dass Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG oft über Jahre hinweg in Gemeinschaftsunterkünften verbleiben (siehe Beitrag von Pro Asyl, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich von Kay Wendel, Stand: August 2014 https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2014/09/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_02.pdf).

3. Bedarfsstufe 3: § 3 Abs. 2 Nr. 3 AsylbLG-E

Die Bedarfsstufe 3 in Höhe von 80 % der Leistungen erhalten nun auch erwachsene Leistungsberechtigte unter 25 Jahren, die mit einem Elternteil in einer Wohnung oder in einer stationären Einrichtung leben.

II. Zur Neubemessung der Geldleistungen unter Abzug der Verbrauchsausgaben für Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung: Abteilung 4, § 3 Abs. 2 Satz 3 AsylbLG-E

Zuzüglich zu den bisherigen Abweichungen der Leistungssätze von den Regelbedarfen in den Abteilungen 5, 6, 9, 10 und 12 erfolgt die Neubemessung unter vollständigem Abzug der Verbrauchsausgaben in Abteilung 4 (Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung). Dieser Bedarf wird – soweit notwendig und angemessen – nunmehr gesondert erbracht. Der Abzug erfolgte bislang in Höhe der Stromkosten ohnehin bei einer Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften und vergleichbaren Unterkünften durch anderweitige Deckung in Form der Sachleistung. Der Abzug bzw. die gesonderte Erbringung erfolgt nun aber auch bei Privatwohnungen. Die Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen müssen nun gesondert zu den Ausgaben für Strom geltend gemacht werden. Sie werden nicht mehr pauschal gezahlt. Offen bleibt, nach welchen Kriterien die unbestimmten Rechtsbegriffe „notwendig und angemessen“ zu bestimmen sind. Der Verbrauch von Strom in Gemeinschafts- und Notunterkünften ist häufig von den einzelnen Bewohnern nicht beeinflussbar oder einzeln ablesbar. Oft sind auch veraltete Geräte/Glühbirnen etc. Ursache für einen hohen Stromverbrauch.

III. Zur Kürzung der Leistungen für den notwendigen persönlichen Bedarf bei anderweitiger Bedarfsdeckung: § 3a Abs. 3 Satz 1 AsylbLG-E

Zu begrüßen ist, dass die ursprünglich im Referentenentwurf noch enthaltene Regelung in § 3a Abs. 3 AsylbLG-E, im Einzelfall den Regelbedarf für den persönlichen Bedarf bei anderweitiger Bedarfsdeckung abweichend festzulegen und damit zu kürzen, gestrichen wurde.

¹ BVerfG, Urt. v. 18.7.2012, - 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11 -

**IV. Zur Freibetragsregelung für Ehrenamtliche: § 7
Abs. 3 AsybLG-E**

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt die Einführung eines Freibetrages für Einkommen aus ehrenamtli-

chen Tätigkeiten, hält diese jedoch nicht für ausreichend. Auch Einnahmen aus einer Tätigkeit im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes oder eines Freiwilligen Sozialen Jahres sollten wie im SGB II privilegiert werden. Auch sie sind ein „wichtiger Schritt zu einer gelungenen und nachhaltigen Integration“.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)846

24. November 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drucksache 18/9984

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes
- BT-Drucksache 18/9985

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreea, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen
- BT-Drucksache 18/10250

Diakonie Deutschland - Evangelischer Bundesverband Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.**I. Zusammenfassende Beurteilung des Gesetzentwurfs**

Der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales Ende August vorgelegte Referentenentwurf (RE) eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Bearbeitungsstand: 29.08.2016) entspricht inhaltlich weitgehend den Vorschriften des Regelbedarfsermittlungsgesetzes 2011. Er berücksichtigt jedoch nur wenige (drei) Korrekturen, die konkrete Änderungsanforderungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) umsetzen. Weitere Hinweise in den Urteilen des BVerfG von 2010 und 2014 sowie Kritik aus Wissenschaft und Verbänden werden nicht aufgegriffen oder mit nicht sachgerechter Darstellung und Deutung der Empirie abgewiesen. Damit gelten methodische und gesellschaftspolitische Einwendungen gegen das RBEG 2011 entsprechend auch für den jetzt vorliegenden Gesetzentwurf (GE). Zudem wird das Gebot der Transparenz noch weniger befolgt als im Gesetzgebungsverfahren 2010/2011, da das veröffentlichte statistische Material vergleichsweise spärlich ist. Letztlich orientiert sich der GE an Minimalstandards, die aus den einschlägigen Urteilen des BVerfG abgeleitet oder entnommen werden, nicht aber an gesellschaftspoli-

tischen Zielen der Bedarfs- und Chancengerechtigkeit, die über das verfassungsrechtliche Minimum hinausgehen.

Aus Sicht der Diakonie Deutschland muss die Grundsicherung so ausgestaltet sein, dass sie die sozialen und kulturellen Teilhabemöglichkeiten verbessert. Die Regelsätze müssen ein eigenverantwortliches Wirtschaften auf der Grundlage einer realitätsgerechten Bedarfsermittlung zulassen. Eigenverantwortlichkeit von mündigen Bürgerinnen und Bürgern setzt die Deckung ihrer sozialen und kulturellen Mindestbedarfe voraus. Die nur leicht angehobenen Regelsätze sind aber offenbar politisch gesetzt und lassen die vom Bundesverfassungsgericht geforderte transparente Ermittlung nach fachlichen Gesichtspunkten vermissen. Vielmehr bleibt es beim problematischen Herausrechnen einzelner Bedarfspositionen. So bleibt die geplante Neuregelung weit hinter den Notwendigkeiten zurück.

Die teilweise marginalen, teils beträchtlichen Kürzungen aus den Konsumausgaben der Referenzgruppen summieren sich auf etwas mehr (bei Erwachsenen und Kindern unter 6 Jahren) bzw. etwas weniger (bei Kindern ab 6 Jahren und Jugendlichen) als ein Viertel der Ausgaben der jeweiligen Referenzgruppe. Die Kürzungen sind auf Bereiche der sozialen Teilhabe konzentriert: Der höchste Abschlag ergibt sich

bei den Kindern unter 6 Jahren – nur die Hälfte der entsprechenden Ausgaben der Referenzgruppe gelten als regelbedarfsrelevant. Aber auch bei den Jugendlichen ist eine Kürzung der Referenzausgaben um zwei Fünftel unter Aspekten der Teilhabegerechtigkeit nicht vertretbar. Ein Vergleich mit den Ergebnissen, die dem RBEG 2011 zugrunde liegen, zeigt zudem, dass das relative Gewicht der Abschläge hinsichtlich der sozialen Teilhabe bei den Kindern und Jugendlichen erheblich – um etwa zehn Prozentpunkte – zugenommen hat.

Häufig beschränkt sich der GE auf die knappe Bemerkung, dass das gestrichene Gut nicht zum existenziellen Bedarf gehöre, teilweise wird vermerkt, dass der physische Grundbedarf nicht tangiert sei. Derartige Begründungen sind unzureichend, da es auf die Summe der Streichungen ankommt, bzw. nicht haltbar, denn es geht um ein soziokulturelles Existenzminimum, nicht um den physischen Grundbedarf.

Nach wie vor ungelöst bleibt das Problem der sogenannten „Weißen Ware“ (Kühlschrank, Waschmaschine, weitere elektrische Großgeräte). Diese ist im Regelsatz mit minimalen Beträgen berücksichtigt, das Ansparen für eventuelle Ausfälle bleibt unrealistisch und Darlehen die Regel. Systematisch richtig wäre, Einzelerstattungen vorzusehen. Trotz Kritik des BVerfG geht der Gesetzgeber nicht auf diese Problematik ein.

Das BVerfG mahnte an, der Gesetzgeber müsse künftig sicherstellen, dass der existenznotwendige Mobilitätsbedarf tatsächlich gedeckt werden kann. Die Sonderauswertung Mobilität ist insbesondere für Paare mit einem Kind von 14 bis unter 18 Jahren wegen der Fallzahl von nur 12 Haushalten nicht haltbar.

Generell wird die Problematik der geringen Fallzahlen (Regelbedarfsstufe 4 / 5 / 6: 106 / 145 / 277) weder erwähnt noch berücksichtigt, obwohl laut BVerfG 2010 die Fassung der Referenzgruppe breit genug sein muss, um statistisch zuverlässige Ergebnisse zu gewährleisten (BVerfG 2010: Rn. 168).

Insgesamt genügt die Vorgehensweise zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums nicht den wesentlichen Anforderungen der gewählten empirisch-statistischen Methode (kurz: Statistikmodell). Auch wenn sich der Entwurf auf dieses Modell beruft, folgt er de facto der Warenkorbmethode. Der alternative Warenkorbansatz basiert ursprünglich auf Schätzungen von Expertinnen und Experten über Arten, Mengen und Preise von mindestens erforderlichen Gütern. Bei der vorliegenden Regelbedarfsermittlung basiert die Zusammenstellung des Warenkorbes aber nicht auf wissenschaftlicher Fachexpertise unter Berücksichtigung diverser empirischer Grundlagen, sondern wird von der Politik auf der Basis von Mittelwerten, die im Kontext der Warenkorbmethode nicht geeignet sind, vorgenommen. Die Bezeichnung der Berechnungsmethode von 2011 und 2016 als Statistikmodell suggeriert eine empirische Stringenz, die faktisch nicht gegeben ist. Die daraus folgende Irreführung und Intransparenz findet sich in vielen Details des Gesetzentwurfs, das Er-

gebnis der nahezu unveränderten Beträge der Regelbedarfsstufen ist vor diesem Hintergrund nicht überraschend.

Insgesamt kommt es aufgrund dieser Herangehensweise zu massiven Kürzungen an den in der statistischen Vergleichsgruppe festgestellten Ausgabepositionen, die entsprechend dem Statistikmodell Grundlage für die Ermittlung des Regelsatzes sein müssten.

Im Überblick stellen sich die Kürzungen wie folgt dar:

Regelbedarfsstufe 1 (Erwachsene)

Unsachgemäße Abzüge:

Abteilung 01 und 02: Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren
16,85 €

Abteilung 03: Bekleidung und Schuhe

00,76 €

Abteilung 05: Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände, laufende Haushaltführung
00,27 €

Abteilung 06: Gesundheitspflege 09,00 €

Abteilung 07: Verkehr 31,43 €

Abteilung 08: Nachrichtenübermittlung 03,34 €

Abteilung 09: Freizeit, Unterhaltung, Kultur
25,36 €

Abteilung 10: Bildungswesen 06,71 €

Abteilung 11: Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen 23,35 €

Abteilung 12: Andere Waren und Dienstleistungen und Versicherungsbeiträge 30,29 €

Summe: 147,36 €

Regelbedarfsstufe 6 (Kinder unter 6 Jahren)

Unsachgemäße Abzüge:

Abteilung 03: Bekleidung und Schuhe 00,40 €

Abteilung 06: Gesundheitspflege 01,77 €

Abteilung 07: Verkehr 05,34 €

Abteilung 08: Nachrichtenübermittlung 12,53 €

Abteilung 09: Freizeit, Unterhaltung, Kultur
02,64 €

Abteilung 11: Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen 06,48 €

Abteilung 12: andere Waren und Dienstleistungen 10,29 €

Summe: 39,45 €

Unklare Herleitung:

Abteilung 06: Gesundheitspflege 03,26 €

Abteilung 10: Bildungswesen 27,90 €

Abteilung 12: andere Waren und Dienstleistungen	08,53 €
Summe:	39,69 €
Gesamtsumme:	79,14 €
Regelbedarfsstufe 5 (Kinder von 6 bis unter 14 Jahren)	
Unsachgemäße Abzüge:	
Abteilung 06: Gesundheitspflege	03,87 €
Abteilung 08: Nachrichtenübermittlung	09,88 €
Abteilung 09: Freizeit, Unterhaltung, Kultur	04,40 €
Abteilung 11: Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	11,35 €
Abteilung 12: andere Waren und Dienstleistungen	10,25 €
Summe:	39,75 €
Unklare Herleitung:	
Abteilung 07: Verkehr	04,14 €
Abteilung 10: Bildungswesen	10,14 €
Abteilung 12: andere Waren und Dienstleistungen	11,01 €
Summe:	25,29 €
Gesamtsumme:	65,04 €
Regelbedarfsstufe 4 (Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren)	
Unsachgemäße Abzüge:	
Abteilung 01: Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren	06,60 €
Abteilung 06: Gesundheitspflege	03,59 €
Abteilung 07: Verkehr	23,90 €
Abteilung 09: Freizeit, Unterhaltung, Kultur	09,03 €
Abteilung 11: Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	16,95 €
Abteilung 12: Andere Waren und Dienstleistungen	12,10 €
Summe:	72,17 €
Unklare Herleitung:	
Abteilung 06: Gesundheitspflege weitere	04,72 €
Abteilung 10: Bildungswesen	03,61 €
Summe:	08,33 €
Gesamtsumme:	80,50 €
Aus den ermittelten Bedarfspositionen wurden unsachgemäß unter anderem herausgerechnet und vom Regelsatz abgezogen:	
<ul style="list-style-type: none"> • Zimmerpflanzen • Haustiere 	

- Gartenpflege
- Weihnachtsbaum
- Handy
- Taschen
- Regenschirme
- Adventsschmuck
- Speiseeis im Sommer
- Die Nutzung eines KfZ auf dem Lande
- Nicht in der Krankenversicherung erstattungsfähige Gesundheitskosten
- Billiger Modeschmuck
- Babysitter bei Schichtdienst
- Kabelfernsehen
- Fotografien
- Campinggeräte
- Haftpflichtversicherung
- Malstifte für Kinder in der Freizeit
- Nicht vom Bildungs- und Teilhabepaket gedeckte Schulbedarfe
- Zusatzgebühren in der Kita
- Eine Flasche Wein und zwei Schachteln Zigaretten im Monat
- Girokonto für Jugendliche
- Kleidung für Familienfeste

Daneben kommt es zu weiteren Kürzungen am ermittelten Existenzminimum aufgrund der folgenden methodischen Vorgehensweisen:

- Für Einzelpersonenhaushalte, aufgrund deren Ausgaben der Regelsatz für Erwachsene ermittelt wird, werden nur die Haushalte der unteren 15 % und nicht der unteren 20 % der Einkommen aus der statistischen Vergleichsgruppe herangezogen. Hier wird argumentiert, dass aufgrund der Nicht-Berücksichtigung von Haushalten, die voll von Sozialleistungen leben, tatsächlich eine noch die unteren 20 % der Einkommen übersteigende Vergleichsgruppe herangezogen würde. Die Argumentation ist aber nicht stichhaltig. Es kann nicht ein Teil einer Bevölkerungsgruppe einerseits aus der Analyse ausgeschlossen werden, um Zirkelschlüsse zu vermeiden, dann aber doch Gegenstand der Definition der Größe der Referenzgruppe sein. Darum wären – wie vor dem Regelbedarfsermittlungsgesetz von 2011 – weiterhin die unteren 20 % der Haushalte anzusetzen. 2011 hatte der Ansatz der unteren 15 % und nicht wie zuvor 20 % zu einer Regelsatzabsenkung um rund 14 € geführt.
- Alle Haushalte mit Nebenerwerb verbleiben ebenfalls in der den Berechnungen zugrunde liegenden Grundgesamtheit wie Haushalte, die aufgrund ihres geringen Einkommens an sich einen Anspruch auf Sozialleistungen hätten, diesen aber nicht geltend machen. Damit werden die Re-

gel-sätze auch anhand der Einkommen von Personen ermittelt, die Grundsicherungsleistungen beziehen oder ein Anrecht auf diese hätten.

- Die ermittelten Regelbedarfe liegen weit unter der Armutsgrenze, die das Statistische Bundesamt mit dem Mikrozensus 2013 bei 892 € für Alleinstehende ermittelt hat.
- Die statistische Vergleichsgruppe lebt selbst mindestens an der Armutsgrenze.
- Studierende werden in der statistischen Vergleichsgruppe ebenfalls mit zur Ermittlung des Regelbedarfes herangezogen – ihre spezifischen Ausgaben werden dann aber aus der Regelsatzermittlung herausgestrichen. Entweder müssten Studierende aus der Referenzgruppe entfernt werden oder ihre Ausgaben dann auch Berücksichtigung finden.

II. Fragestellung und leitende Kriterien der Stellungnahme

Gemäß § 28 Abs. 1 SGB XII werden die Regelbedarfe auf der Basis der jeweils aktuellen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ermittelt. Das Rechnungskonzept folgt einer empirisch-statistischen Methode und wird meist abgekürzt als Statistikmodell bezeichnet. Da die EVS nicht jährlich, sondern im Turnus von fünf Jahren durchgeführt wird, werden die Beträge für die dazwischen liegenden Jahre mit einem aus Preis- und Lohnentwicklung zusammen gesetzten Index fortgeschrieben (§ 28 Abs. 1 SGB XII). Die jüngsten Befragungsdaten beziehen sich auf 2013 und sind verfügbar, so dass „die Höhe der Regelbedarfe in einem Bundesgesetz neu ermittelt“ werden muss (§ 28a SGB XII).

Der Gesetzentwurf lässt nur wenige inhaltliche Begründungen und Kriterien, die für die Regelbedarfsberechnungen ausschlaggebend waren, erkennen. Entsprechende Ausführungen sind auf ausgewählte Passagen in Entscheidungen des BVerfG von 2010 und 2014 zum soziokulturellen Existenzminimum beschränkt, um auf dieser Basis die bereits dem RBEG von 2011 zugrunde liegende Vorgehensweise – eine substanzelle Abwandlung bzw. Aushöhlung der empirisch-statistischen Methode – als angemessen zu bewerten. Weitere Aussagen des BVerfG mit eher mahnendem Inhalt werden ignoriert. Demgegenüber liegt dieser Stellungnahme folgende Herangehensweise zugrunde:

- Die Ausführungen sind geleitet von zentralen methodischen Aspekten, die für die Eignung des Statistikmodells zur Berechnung eines soziokulturellen Existenzminimums ausschlaggebend sind. Diese werden zwar auch vom BVerfG grundsätzlich anerkannt, aber nicht mit ihren Konsequenzen explizit berücksichtigt.
- Der Beurteilung des Gesetzentwurfs erfolgt im Kontext eines gesellschaftlichen Rahmens. Denn das verfassungsrechtlich gebotene Existenzminimum ist relativ – eine „Ausrichtung am Entwicklungsstand des Gemeinwesens und an den bestehenden Lebensbedingungen“ (BVerfG 2010: Rn.133) ist also gefordert und zu überprüfen.

Von zentraler Bedeutung für die Eignung des Statistikmodells im Allgemeinen und dessen vom BMAS abgewandelte Umsetzung im Besonderen sind die Definition der Referenzgruppen der Regelbedarfsermittlung und die Abgrenzung des so genannten Regelbedarfsrelevanten Konsums. Die diesbezüglichen Vorschriften des Gesetzentwurfs werden dargestellt und in einem empirisch fundierten Kontext kritisch analysiert.

III. Zu den Regelungen im Einzelnen:

Artikel 1: Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG)

§ 3 Auszuschließende Haushalte

Im GE wird mit Zirkelschlüssen gearbeitet. Haushalte, die zwar Grundsicherungsleistungen beziehen, aber einen Zuverdienst haben, werden als „Erwerbstätige“ in der statistischen Vergleichsgruppe belassen.

In der BMAS-Begründung (S. 29) sind mit Haushalten, die „eigenes Einkommen bis zur Höhe des nach diesen Gesetzen zugestandenen Bedarfs aufstocken“ insbesondere Rentner/innen und Alleinerziehende mit Unterhaltszahlungen gemeint, wobei die Rente bzw. der empfangene Unterhalt unterhalb des Existenzminimums liegt und ergänzende Grundsicherung gewährt wird. Demgegenüber zählen zu den Haushalten „mit SGB II oder SGB XII-Leistungsbezug, die zusammen mit eigenem Einkommen ein höheres Gesamteinkommen erzielen, als es dem nach dem SGB II und SGB XII gewährten Bedarf entspricht“, alle Haushalte mit Erwerbseinkommen im Befragungsquartal (das sind neben Aufstockern auch Statuswechsler, beispielsweise ein Monat erwerbstätig, zwei Monate arbeitslos). Es wird nicht geprüft, ob das Gesamteinkommen oberhalb des Bedarfs liegt. Vielmehr werden die Haushalte mit ergänzendem Leistungsbezug differenziert nach der Art des aufgestockten Einkommens:

- Nichterwerbseinkommen (keine Freibeträge) → die Haushalte werden aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen.
- Erwerbseinkommen (Freibeträge) → die Haushalte verbleiben in der Grundgesamtheit.
- Haushalte, die einen Leistungsanspruch hätten, diesen aber nicht geltend machen.
- Studierende müssten aus der Referenzgruppe entfernt werden oder ihre Ausgaben Berücksichtigung finden.

Weiterhin nicht aus der Vergleichsgruppe ausgeschlossen sind Haushalte, die zwar einen Leistungsanspruch hätten, diesen aber nicht geltend machen. Studierende werden in der statistischen Vergleichsgruppe ebenfalls mit zur Ermittlung des Regelbedarfes herangezogen, ihre spezifischen Ausgaben werden dann aber aus der Regelsatzermittlung herausgestrichen. Entweder müssten Studierende aus der Referenzgruppe entfernt werden oder ihre Ausgaben Berücksichtigung finden.

§ 4 Abgrenzung der Referenzgruppen

Die mit dem Regelbedarfsermittlungsgesetz 2011 vorgenommene ungleiche Definition der Vergleichs-

gruppen besteht weiterhin. Die Abgrenzung der unteren Einkommensbereiche erfolgt für jeden Haushaltstyp nach der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens. Von den Alleinlebenden werden die unteren 15% als Referenzgruppe bestimmt, von den drei – nach dem Kindesalter differenzierten – Familiengruppen jeweils das unterste Quintil, das sind die unteren 20 %. Durch diese Vorgehensweise kam es bei der Ermittlung der Erwachsenenregelsätze schon 2011 zu einer Senkung um rund 14 €, da abweichend von vorherigen Regelbedarfsermittlungen nunmehr eine Vergleichsgruppe mit geringerem Einkommen gewählt wurde. Hierzu wird wieder kein Einzelnachweis gegeben.

Bei Familien kommt es somit de facto zu einer Mischkalkulation aus einem Erwachsenenregelsatz auf Basis der unteren 15 % der Einkommensschichtung und einem Kinderregelsatz aufgrund der unteren 20 % der Schichtung – wobei beim Erwachsenenregelsatz mit jeweils 90 % des Regelsatzes gerechnet wird, wenn zwei Erwachsene in einer Bedarfsgemeinschaft zusammen leben.

Im GE wird argumentiert, dass aufgrund der Nicht-Berücksichtigung von Haushalten, die voll von Sozialleistungen leben oder Nichterwerbseinkommen (insbesondere Rente und Unterhalt) aufstocken, tatsächlich eine die unteren 20 % der Einkommen von Alleinlebenden übersteigende Vergleichsgruppe herangezogen würde. Die Argumentation ist aber nicht stichhaltig. Es kann nicht ein Bevölkerungsanteil einerseits aus den Berechnungen ausgeschlossen werden, um Zirkelschlüsse zu vermeiden, dann aber doch Gegenstand der Definition der Breite des „unteren Einkommensbereichs“ sein. Darum wären – wie vor dem Regelbedarfsermittlungsgesetz von 2011 – weiterhin die unteren 20 % der Einkommen anzusetzen.

Diese methodisch bedingte Schlussfolgerung soll hier ausführlich begründet werden. Das BVerfG hat dem Gesetzgeber zwar einen Entscheidungsspielraum bei der Definition des unteren Einkommensbereichs zugestanden, sofern die Fassung der Referenzgruppe breit genug ist, um statistisch zuverlässige Ergebnisse zu gewährleisten (BVerfG 2010: Rn. 168). Zur Begründung der Bezugnahme auf das vergleichsweise enge Quantil bei der Bestimmung des Erwachsenenbedarfs werden im GE – analog zu den Ausführungen im RBEG 2011 – allerdings sachwidrige Argumente angeführt (GE 2016: 33). Es wird darauf verwiesen, dass bei den Einpersonenhaushalten „mit 8 Prozent ein erheblich größerer Teil der SGB II- und SGB XII-Haushalte ausgeschlossen“ wird gegenüber „nur zwischen rund 1 Prozent und 3 Prozent“ bei den Familienhaushalten (ebd.: 33). Mit dieser Formulierung ist wohl gemeint, dass ein vergleichsweise großer Teil der Einpersonenhaushalte insgesamt Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII bezieht und deshalb ausgeklammert wird. Unter Berücksichtigung der vorab ausgeschlossenen Haushalte ergäbe sich ein mit den anderen Referenzgruppen vergleichbares Quantil, da die unteren 15 % zugleich der ausgeschlossenen Haushalte etwa ein

Fünftel aller Alleinlebenden ausmachen. Die Grundgesamtheit wird also zunächst – grundsätzlich, wenn auch nicht vollständig sachgerecht (vgl. die Ausführungen zu § 3 Auszuschließende Haushalte) – als Gruppe der Privathaushalte ausschließlich der Haushalte mit Bezug von SGB II- bzw. SGB XII-Leistungen festgelegt, um sie beim nächsten Schritt des Berechnungsverfahrens um die ausgeklammerten Haushalte wieder zu erweitern. Die Zirkelschluss-Haushalte werden also über einen Umweg bei der Festlegung des Referenzeinkommensbereichs einbezogen. Die Vergleichbarkeit der Referenzgruppen der Alleinlebenden einerseits und der Familien andererseits wird dadurch nicht befördert, wie es die vom BMAS präsentierte Tabelle suggerieren will, sondern eingeschränkt. Dass die Struktur der Leistungsbeziehenden nach Haushaltstypen die Regelbedarfsbemessung beeinflusst, entbehrt jeglicher Logik.

Ein Beispiel aus der internationalen Sozialberichterstattung verdeutlicht die Abwegigkeit der Argumentationslinie im GE, die der des RBEG 2011 entspricht.¹ Gängige Indikatoren beziehen sich auf die Bevölkerung in Privathaushalten, die relevante Grundgesamtheit ist also ausschließlich der in Institutionen/Anstalten lebenden Gruppen definiert. Diese Abgrenzung der analytisch einzubeziehenden Bevölkerung ist wegen der nicht vergleichbaren Lebensbedingungen in Privathaushalten einerseits und in Anstalten andererseits sachlich geboten und umstritten.² Ausgehend von der so bereinigten Grundgesamtheit fokussiert einer der Indikatoren für soziale Nachhaltigkeit auf die unteren 40 % der nach dem Nettoäquivalenzeinkommen geschichteten Bevölkerung – unabhängig davon, wie groß der Bevölkerungsanteil in Institutionen ist. Es würde die Situations- und Entwicklungsbeschreibung verzerrern, wenn bei zunehmender Anstaltsbevölkerung das betrachtete Quantil der Bevölkerung in Privathaushalten entsprechend vermindert würde – et vice versa. Ein analoger Grundsatz gilt für die Bestimmung eines Quantils im Rahmen des Statistikmodells: Maßgeblich ist ausschließlich die vorab sachgerecht bestimmte Grundgesamtheit, die Größe der Bevölkerung außerhalb der Grundgesamtheit ist völlig irrelevant.

Dass das BVerfG 2014 den schon mit dem RBEG 2011 verkleinerten Referenzeinkommensbereich der Alleinlebenden nicht beanstandet hat (BVerfG 2014: Rn. 98), ist aus sozialwissenschaftlicher Perspektive nicht nachvollziehbar. Vermutlich ist dies eine Folge der selbst auferlegten „zurückhaltenden Kontrolle“ der Gesetzeslage (BVerfG 2010: Rn. 133), der zufolge das BVerfG sich auf eine Prüfung der Berechnungsverfahren beschränkt. Gerade diese Verfahrenskontrolle setzt aber ein hohes Maß an Transparenz in den Gesetzesmaterialien voraus und wird erschwert infolge der schwer durchschaubaren empirischen Konstrukte in der Begründung zum RBEG 2011 und nun wiederholt im GE 2016.

Den Ausführungen im GE zur Begründung der Beschränkung auf die unteren 15 % der bereinigten

¹ Vgl. in diesem Zusammenhang auch Becker/Schüssler 2014: 21-23.

² Für die Messung der Lebensbedingungen von Personen in Alten- und Pflegeheimen gelten wegen ihrer besonderen Bedarfsstruktur und der Bedeutung von Sachleistungen andere Kriterien als für die Bevölkerung in Privathaushalten.

Grundgesamtheit der Alleinlebenden folgen weitere statistische Zahlen, die ebenfalls die Berechtigung der Vorgehensweise belegen sollen, denen aber wiederum ein sachlogischer Zusammenhang fehlt. Die Zunahme der Regelbedarfe, wie sie aus den vom BMAS konzipierten Sonderauswertungen der EVS 2013 gegenüber den entsprechenden Ergebnissen der EVS 2008 resultieren, werden verglichen mit der Zunahme der Konsumausgaben der privaten Haushalte insgesamt, von denen lediglich die Kosten der Unterkunft (KdU) ausgeklammert wurden. Aus der Feststellung, dass Erstere (die Zunahme der Regelbedarfsrelevanten Ausgaben der Referenzgruppen) relativ höher ausfällt als Letztere (Zunahme des Konsums ohne KdU aller privaten Haushalte) wird geschlossen, „dass die Entwicklung der Ausgaben der Referenzgruppen nicht hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben ist“ (GE 2016: 33). Diese Folgerung ist auf Basis der präsentierten Zahlen allerdings nicht möglich bzw. unzulässig. Denn die zugrunde gelegten Entwicklungen sind nicht vergleichbar:

- Die „Entwicklung der Ausgaben der Referenzgruppen“ wird überhaupt nicht betrachtet, sondern lediglich der Teil ihrer Ausgaben, der als Regelbedarfsrelevant definiert wurde.
- Die somit auf den Regelbedarf beschränkte Darstellung spiegelt also die Veränderung der Ausgaben für eine vordefinierte Auswahl einzelner Güter sowie die Korrektur einer vormals fehlerhaften Berechnung bei den Sonderauswertungen der EVS 2008; dies geht aber an der Frage, ob allein die Abgrenzung der Referenzgruppen – 15% bei den Einpersonenhaushalten und 20% bei den berücksichtigten Familienhaushalten – zu einem Zurückbleiben der zu ermittelnden Bedarfe hinter der allgemeinen Entwicklung führt, vorbei.
- Die zum Vergleich herangezogene Entwicklung für die Gesamtbevölkerung in privaten Haushalten schließt – abgesehen von den KdU – alle Güterarten ein. Sie spiegelt damit mehrere Einflussfaktoren
- die Veränderung eines Preisindex, der von dem der Regelbedarfsrelevanten Güter abweicht³;
- Präferenzverschiebungen zwischen Güterarten, die in die Regelbedarfsbemessung einfließen, und den sonstigen Gütern;
- Verteilungsentwicklungen – da diese sich auf die Konsumquote auswirken⁴ – im Kontext mit Strukturänderungen, z. B. Veränderungen der Al-

tersstruktur und der Struktur nach Haushaltstypen, insbesondere wenn auf alle Haushalte unabhängig vom Haushaltstyp Bezug genommen wird.

Die Frage, ob und inwieweit der Lebensstandard der Referenzgruppen mit dem der Bevölkerung in privaten Haushalten insgesamt mithält, wird mit den im GE vorgelegten Zahlen also nicht beantwortet. Dieser zentrale Aspekt bei der Festlegung von unteren Einkommensbereichen wird somit faktisch nicht untersucht, vielmehr durch ungeeignete Empirie verschleiert. Ein demgegenüber geeigneter Ansatzpunkt ist die Entwicklung der Einkommen der Referenzgruppen – also ihres Gesamtbudgets – im Vergleich zur (bereinigten) Grundgesamtheit. Damit wird die soziale Lage der als untere Einkommensbereiche definierten Quantile unabhängig von den Bestimmungen des Regelbedarfsrelevanten Konsums – diese sind für die Referenzgruppe völlig irrelevant – beschrieben. Die statistischen Gesetzesmaterialien lassen eine derartige Analyse leider nicht zu, da lediglich die Einkommenobergrenzen der einzelnen Referenzgruppen, aber keine Mittelwerte ausgewiesen werden. Deshalb wurde für Tabelle 1 auf Ergebnisse aus früheren Untersuchungen zurückgegriffen, die allerdings hinsichtlich der Paare mit einem Kind nicht nach dem Kindesalter differenziert sind und denen für das Jahr 2013 nicht der Gesamtdatensatz, sondern nur ein scientific use file der EVS zugrunde liegt. Trotz dieser Einschränkungen infolge des hürdenreichen Zugangs zu EVS-Daten vermittelt die Tabelle einen ungefähren Eindruck von den materiellen Lebensbedingungen in den Referenzgruppen.⁵

In der Gruppe der unteren 15% der Alleinlebenden ist der Durchschnitt der Haushaltsnettoeinkommen von 2008 bis 2013 um 6,6% gestiegen, der Anstieg des Grenzwerts und des Median war etwas geringer. In der bereinigten Grundgesamtheit der Einpersonenhaushalte insgesamt fällt die Veränderung beim arithmetischen Mittelwert mit 7,1% nur wenig stärker aus, ist beim Median mit 7,4% gegenüber 4,8% allerdings deutlich größer (tabellarisch nicht ausgewiesen). Dementsprechend verharrt die relative Position dieser Referenzgruppe bezüglich des Durchschnitts nahezu unverändert bei etwa 39%, während sich bezüglich des Medians sogar eine Verringerung um gut einen Prozentpunkt auf etwa 48% zeigt. Alleinlebende der Referenzgruppe erreichen also weniger als zwei Fünftel des Durchschnitts der bereinigten Grundgesamtheit, und das Medianeinkommen beläuft sich auf weniger als die Hälfte des entsprechenden Betrags der Gesamtgruppe.⁶ Wenn dagegen analog zur Vorgehensweise bei den Paaren mit ei-

³ Die Konsumstruktur der Referenzgruppen weicht systematisch von der entsprechenden Struktur, die sich für die Gesamtbevölkerung ergibt, ab. Der Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel, deren Preise zwischen 2008 und 2013 besonders stark gestiegen sind (+10,3 % gegenüber 7,2 % insgesamt), ist in den Referenzgruppen vergleichsweise hoch (Becker 2016).

⁴ Einkommensverwendungen sind schichtspezifisch, die Konsumquote sinkt mit steigendem Einkommen infolge von „Sättigungsgrenzen“, die Sparquote steigt entsprechend. Bei zunehmender Quote relativen Einkommensreichtums sinkt auch die gesamtgesellschaftliche Konsumquote tendenziell, so dass der Zuwachs der privaten Konsumausgaben insgesamt gebremst wird.

⁵ Dies ergibt sich aus dem Vergleich der Einkommenobergrenzen nach eigenen Berechnungen mit den Grenzwerten, die vom Statistischen Bundesamt im Rahmen der Sonderauswertungen ermittelt und veröffentlicht wurden.

⁶ Zu weiteren Ergebnissen über die soziale Lage der Referenzgruppen, aber auch der Grundsicherungsbeziehenden selbst vgl. Becker 2016e, Abschnitt 3.

nem minderjährigen Kind auch bei den Alleinlebenden die unteren 20% als Referenzgruppe zugrunde gelegt würden, wäre der Rückstand gegenüber der gesellschaftlichen Mitte zwar nur wenig geringer, die materielle Lage aber immerhin merklich besser: Die Einkommensobergrenze des untersten Quantils liegt bei 1.046 € (+95 € gegenüber der derzeitigen Referenzgruppe), und mit dem quantilsspezifischen Durchschnittseinkommen von 823 € (+59 € gegenüber der derzeitigen Referenzgruppe) wird eine relative Einkommensposition von 42,3% erreicht.

Bei den Paaren mit einem Kind unter 18 Jahren ergibt sich eine etwas günstigere Entwicklung – Einkommensobergrenze und Mittelwerte haben in dem

betrachteten Fünfjahreszeitraum um ca. 13% zugenommen gegenüber 11% (arithmetisches Mittel) bzw. 12% (Median) der Einkommen in der bereinigten Grundgesamtheit dieses Familientyps. Damit sind die relativen Positionen im Referenzeinkommensbereich allerdings nur marginal gestiegen – um 1 Prozentpunkt (Durchschnitt) bzw. 0,6 Prozentpunkte (Median) –, der Rückstand der materiellen Verhältnisse gegenüber der gesellschaftlichen Mitte ist mit etwa 52% (Durchschnittseinkommen) bzw. 46% (Medianeinkommen) weiterhin groß. Wenn die Gruppe der Familien im Referenzeinkommensbereich mit nur etwa der Hälfte dessen, was die Gruppe insgesamt im Mittel zur Verfügung hat, auskommen müssen, ist nicht vorstellbar, wie soziale und Bildungsteilhabe gelingen könnte.⁷

Tabelle 1: Einkommensobergrenzen und -mittelwerte pro Monat von Referenzgruppen der Regelbedarfsermittlung – Ergebnisse der EVS 2008 und 2013¹

	Alleinlebende		Paare mit einem Kind unter 18 J. ²	
	Betrag (€ p. M.)	in Relation zur Gesamtgruppe	Betrag (€ p. M.)	in Relation zur Gesamtgruppe
2008				
– Obergrenze	901 €		2.327 €	
– Durchschnitt	717 €	39,4%	1.783 €	46,7%
– Median	763 €	49,6%	1.835 €	53,4%
2013				
– Obergrenze (Veränderung)	951 € (+5,5%)		2.642 € (+ 13,5%)	
– Durchschnitt (Veränderung)	764 € (+6,6%)	39,3%	2.022 € (+13,4%)	47,8%
– Median (Veränderung)	800 € (+4,8%)	48,4%	2.078 € (+13,2%)	54,0%

¹ Basis: bereinigte Grundgesamtheit, d. h. nach Ausklammerung von Zirkelschlusshaushalten gemäß Verfahren laut RBEG 2011 bzw. Referentenentwurf zum RBEG 2016 (Ausklammerung von Haushalten mit Grundsicherungs-/Sozialhilfebezug); Bezug 2013: neuer Haushaltnettoeinkommensbegriff des Statistischen Bundesamtes (Variable: EF62), der mit dem Nettoeinkommensbegriff früherer Jahre nicht voll vergleichbar ist (neuerdings Abzug der freiwilligen Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung bzw. der Beiträge zu einer privaten Krankenversicherung); Hochrechnung mit dem Haushaltshochrechnungsfaktor.

² ohne Differenzierung nach dem Alter des Kindes, deshalb keine genaue Übereinstimmung mit den drei Referenzgruppen, die dem RBEG 2011 und dem Referentenentwurf zum RBEG 2016 zugrunde liegen

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008 (Gesamtdatensatz) und EVS 2013 (Grundfile 3: 80 %-Substichprobe), kontrollierte Datenfernverarbeitung; Becker/Schüssler 2014: 46 f., 49 f.; Becker 2016.

Allgemeiner Hinweis zu § 5 und 6 (Regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben)

Regelbedarfsrelevanter Konsum

Abgesehen von den Kosten der Unterkunft und der Anschaffung von großen Haushaltsgeräten, die nicht mit einer Pauschale gedeckt werden können, erfordert das Statistikmodell die weitestgehende Berücksichtigung der mit der EVS erhobenen Konsumausgaben. Denn Bewertungen einzelner Güter und

Dienstleistungen als einerseits existenzielle und andererseits nicht notwendige Elemente der Ausgaben- gesamtheit der Referenzgruppe unterlaufen die inhaltliche Stringenz des methodischen Ansatzes und verhindern letztlich den der Methode immanenten internen Ausgleich über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe. Die Eliminierung von einzelnen Ausgaben der Referenzgruppe ist nur bei entsprechender Kostenbefreiung von Grundsicherungsbeziehenden – z. B. hinsichtlich der Rundfunk- und Fernsehgebühren – und im Falle sehr selten vorkommender Güter

⁷ Ebd. und insbesondere Abschnitt 3.4 zur sozialen Lage von Familien mit Grundsicherungsbezug.

(z. B. Flugreisen) mit dem empirischen Konzept der Messung des Existenzminimums anhand von Durchschnittsausgaben kompatibel. Dementsprechend hat auch das BVerfG die Einhaltung der „Strukturprinzipien des Statistikmodells“ (BVerfG 2010 Rn. 173) gefordert, an anderer Stelle aber einen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum „bei der Bestimmung des Umfangs der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums“ anerkannt, der „die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ebenso wie die wertende Einschätzung des notwendigen Bedarfs“ umfasst und hinsichtlich des physischen Existenzminimums enger, hinsichtlich der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben weiter ist (ebd. Rn. 138).⁸ Die Begründungen der Vorgehensweise bei der Regelbedarfsermittlung im RE berufen sich regelmäßig auf die zweite Passage im Urteil des BVerfG von 2010 und scheinen auf einem unbegrenzten politischen Spielraum zu schließen. Die Liste der nicht berücksichtigten Güter ist lang. Demgegenüber wird die erste Aussage des BVerfG mit der Mahnung, auf Möglichkeiten des internen Ausgleichs zu achten, völlig vernachlässigt. Letztere wurde 2014 mit Verweis auf Kürzungen um etwa 25 % des Konsums der Referenzgruppen wie folgt präzisiert: „Wenn in diesem Umfang herausgerechnet wird, kommt der Gesetzgeber jedoch an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist. Verweist der Gesetzgeber auf einen internen Ausgleich zwischen Bedarfpositionen, auf ein Ansparen oder auch auf ein Darlehen zur Deckung existenzsichernder Bedarfe, muss er jedenfalls die finanziellen Spielräume sichern, die dies tatsächlich ermöglichen, oder anderweitig für Bedarfsdeckung sorgen.“ (BVerfG 2014: Rn. 121) Dennoch hat es das BMAS – wie bereits 2010/2011 – unterlassen, entsprechend dem Gebot der Transparenz die Gesamtsumme der als nicht regelbedarfsrelevant klassifizierten Güter auszuweisen.

Die vielfältigen Begründungen der Streichungen werden vom BMAS kurz kommentiert.

- Die Streichungen sind häufig nicht sachgerecht, da die Bezugnahme lediglich auf die zusammenfassende Bezeichnung der Güterkategorie irreführend ist. Welche durchaus wesentlichen Güter darunter subsummiert werden, bleibt unklar (Beispiel Schnittblumen).
- Zudem wird teilweise vernachlässigt, dass einzelne Kategorien substitutiv zu anerkannten Gütern sind (Beispiel: chemische Reinigung, Wäschendienst, Anfertigen sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien).

- Gesellschaftliche Entwicklungen werden ignoriert; das Mobiltelefon beispielsweise ist mittlerweile Standard in allen Einkommensgruppen. In den Referenzgruppen der Familien finden sich kaum Haushalte ohne Pkw. In ländlichen Gegenden ist das Auto jedoch unverzichtbar, etwa für Termine und Ausflüge der Familie oder Verwandtenbesuch und häufig kostengünstiger als der öffentliche Personenverkehr.
- Die Streichung von Positionen bei Kindern mit Verweis auf Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) ist falsch, da auch die in der Referenzgruppe enthaltenen Kinder, die den Kinderzuschlag erhalten, ebenfalls BuT-Leistungen erhalten, zudem sind die BuT-Leistungen nicht bedarfsdeckend.
- Die im RBEG 2011 vom BVerfG gerügte fehlerhafte Berechnung des Mobilitätsbedarfs wird im vorliegenden GE zugegeben. Die korrigierte Berechnung führt zu deutlicher Annäherung an Mobilitätsausgaben der Referenzgruppe. Vor diesem Hintergrund wird der Effekt der strukturellen Unterschiede zwischen der Referenzgruppe insgesamt und der Sonderauswertung zugrunde liegenden Teilgruppe deutlich.
- Die Sonderauswertung Mobilität ist insbesondere für die Paare mit einem Kind von 14 bis unter 18 Jahren wegen der Fallzahl von nur 12 Haushalten nicht haltbar.
- Generell wird die Problematik der geringen Fallzahlen (Regelbedarfsstufe 4 / 5 / 6: 106 / 145 / 277) weder erwähnt noch berücksichtigt, obwohl laut BVerfG 2010 die Fassung der Referenzgruppe breit genug sein muss, um statistisch zuverlässige Ergebnisse zu gewährleisten (BVerfG 2010: Rn. 168).
- Häufig beschränkt sich der GE auf die knappe Bemerkung, dass das gestrichene Gut nicht zum existenziellen Bedarf gehöre, teilweise wird vermerkt, dass der physische Grundbedarf nicht tangiert sei. Derartige Begründungen sind unzureichend, da es auf die Summe der Streichungen ankommt, bzw. nicht haltbar, denn es geht um ein soziokulturelles Existenzminimum, nicht um den physischen Grundbedarf.

⁸ Bei schulpflichtigen Kindern ist der politische Gestaltungsspielraum allerdings vergleichsweise gering, da das Bundesverfassungsgericht „notwendige Ausgaben zur Erfüllung schulischer Pflichten“ ausdrücklich dem existenziellen Bedarf zurechnet und die staatliche Aufgabe formuliert, die Voraussetzungen zu gewährleisten, dass Kinder „später ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten“ können (BVerfG 2010: Rn. 192).

Übersicht: Güter und Dienstleistungen, die laut Referentenentwurf vom 29.08.2016 für das Regelbedarfsermittlungsgesetz nicht regelleistungsrelevant sind

Die hier eingefügte Übersicht stellt die im Gesetzentwurf gestrichenen, aber in der EVS festgestellten Bedarfs- und Ausgabepositionen zusammen:

	Streichungen aus Regelbedarf	Erläuterungen / Anmerkungen
1.	Alkoholische Getränke	auch alkoholfreie Biere und Weine
2.	Tabakwaren	
3.	Bekleidung: Chemische Reinigung	auch Waschen, Bügeln und Färben von Bekleidung
Innenausstattung, laufende Haushaltführung		
4.	Anfertigung sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien	Anfertigung/Reparatur z. B. von Vorhängen, Möbelbezugsstoffen u. Ä.
5.	motorbetriebene Gartengeräte	inkl. Reparaturen/Miete
6.	nicht motorbetriebene Gartengeräte	z. B. Spaten, Hacken, Gießkannen; inkl. Reparaturen/Miete
7.	Kinderbetreuung durch Privatpersonen	z. B. durch Babysitter, Kindermädchen, Tagesmütter
8.	Haushaltshilfen und andere häusliche Dienstleistungen	auch chemische Reinigung von Teppichen und Heimtextilien
Gesundheitspflege		
9.	Orthopädische Schuhe ¹	Verweis - auf gesonderten Anspruch nach § 24 Abs. 3 Nr. 3 SGB II bzw. nach § 31 Abs. 1 Nr. 3 SGB XII - auf die Krankenversicherung, in die allerdings auch die Referenzgruppe einbezogen ist, und bei nicht krankenversicherten Leistungsberechtigten nach dem SGB XII auf die Hilfen zur Gesundheit (Fünftes Kapitel des SGB XII); darüber hinausgehende Bedürfnisse, z. B. zweite Zahneingang innerhalb eines Jahres, spezielle Blut- oder Röntgenuntersuchung, die nicht im gesetzlichen Leistungskatalog enthalten ist, werden nicht anerkannt.
10.	Zahnersatz Materialkosten ¹	
11.	Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen ¹	
12.	Arztleistungen ¹	
13.	Zahnarztleistungen ¹	
14.	Miete von therapeutischen Geräten	
15.	Sonstige medizinische Versorgung außerhalb von Krankenhäusern ¹	
16.	Dienstleistungen der Krankenhäuser ¹	
Verkehr		
17.	Kauf/Leasing von ... – neuen Kraftfahrzeugen	Verweis auf - Fahrräder - sowie den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) bzw. andere öffentliche Verkehrsmittel in Form des Schienenverkehrs; deshalb werden Sonderauswertungen nur für Haushalte ohne Ausgaben für Kraftstoffe etc. durchgeführt – mit der Gefahr von Strukturverzerrungen bzw. Unterschätzungen des Gesamtbedarfs.
18.	– gebrauchten Kraftfahrzeugen	
19.	– Krafträder	
20.	Ersatzteile und Zubehör für Kraftfahrzeuge und Krafträder	
21.	Kraftstoffe, Autogas, Strom für Elektroauto, Schmiermittel	
22.	wg. Sonderauswertung: ein Teil der Wartungen, Pflege und Reparaturen von Fahrzeugen ¹	
23.	Sonstige Dienstleistungen	
24.	Luftverkehr (ohne Übernachtung)	
25.	Luftverkehr (mit Übernachtung)	

Post und Telekommunikation		
26.	Gebühren, Einzelpakete für ... - Mobiltelefon	Zwei Telekommunikationsarten nebeneinander werden nicht anerkannt, das Mobiltelefon aus dem Bedarf gestrichen. Dies ist realitätsfremd: Fast alle Alleinlebenden und Paare mit einem minderjährigen Kind verfügen 2013 über einen stationären Telefonanschluss <i>und</i> ein Mobiltelefon (Becker 2016).
27.	- Internet/Onlinedienste	
28.	- Festnetztelefon, Fax, Telegramme	
29.	Kombipaket Mobiltelefon/Internet	
30.	sonstige Kombi-Flatrates	
Freizeit, Unterhaltung, Kultur		
31.	Foto- und Filmausrüstungen, optische Geräte und Zubehör	auch Ferngläser und Lupen
32.	Campingartikel	auch Zelte, Luftmatratzen, Schlafsäcke
33.	Gartenerzeugnisse und Verbrauchsgüter für die Gartenpflege	auch Samen, Gemüsepflanzen, Blumenerde und -töpfe
34.	Schnittblumen und Zimmerpflanzen	auch natürliche Weihnachtsbäume, Adventskränze und Tannenzweige
35.	Haustiere einschl. Veterinär- und andere Dienstleistungen	ohne Pferde und Ponys; auch Futter für freilebende Vögel im Winter
36.	außerschulische Sport- und Musikunterrichte von Kindern	auch Hobbykurse, werden nur im Erwachsenenbedarf berücksichtigt, bei Kindern Verweis auf BuT-Paket ²
37.	Rundfunk- und Fernsehgebühren	Grundsicherungsbeziehende sind befreit.
38.	Gebühren für Kabelfernsehen	ohne Berücksichtigung entsprechender Zahlungspflichten von Mietern
39.	Gebühren für Pay-TV, Online-Videotheken	
40.	Miete/Leihgebühren – TV-, Videogeräte u. Ä., Videofilme, DVDs	
41.	Glücksspiele	
42.	Schreibwaren, Zeichenmaterial und übrige Verbrauchsgüter für Kinder ab 6 Jahren	auch Bastelmaterial, Toner, Druckerpatronen; Berücksichtigung nur im Erwachsenenbedarf und bei Kindern unter 6 Jahren, ab Schulalter Verweis auf BuT-Paket ²
43.	Pauschalreisen – Inland	
44.	Pauschalreisen – Ausland	
Bildungswesen		
45.	Nachhilfeunterricht	Verweis auf BuT-Paket ²
	Kinderbetreuung (ohne Verpflegung)	
46.	- Kindergärten	Verweis auf Einkommensabhängigkeit der Gebühren bzw. Befreiungen für Grundsicherungsbeziehende
47.	- Vorschulklassen	
48.	Studien-, Lehrgangs- und Prüfungsgebühren an Schulen (auch berufsbildend) und Hochschulen	auch für Abendhaupt-, Abendreal- und Berufsaufbauschulen, auch Ausgaben für Klassenfahrten, Schulgeld

Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen		
49.	Speisen/Getränke - in Restaurants, Cafés etc.	auch in Eisdienlen, an Imbissständen, Kiosken, vom Liefer-service, Waren aus Verkaufsautomaten
50.	- in Kantinen etc.	in Werksküchen, Schulkantinen, Mensen, im Krankenhaus, auch Essensgeld in Kindertagesstätten etc.
51.	Übernachtungen	auch Stellplatzgebühren für Campingplätze
Andere Waren und Dienstleistungen		
52.	Schmuck (auch Reparaturen)	auch Modeschmuck, Reparaturen von Schmuck
53.	sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände	auch Hand-/Umhängetaschen, Koffer, Babyartikel (Kinderwagen usw.), Schirme, Reparaturen dieser Artikel
54.	Kinderbetreuung in Heimen, Horten, Krippen, Spielgruppen	auch Kitas; Verweis auf Einkommensabhängigkeit der Gebühren bzw. Befreiungen für Grundsicherungsbeziehende
55.	Kinderfreizeiten	von kommunalen, kirchlichen oder caritativen Einrichtungen organisierte Kinderfreizeiten
Dienstleistungen für die Betreuung von alten, behinderten oder pflegebedürftigen Personen		
56.	- Alten- und Pflegeheime	
57.	- häusliche Pflege	auch „Essen auf Rädern“
58.	Versicherungsdienstleistungen	
59.	sonstige Dienstleistungen, von denen nur ein Ansparbetrag für Personalausweis berücksichtigt wird	z. B. Rechtsberatung, Vervielfältigungskosten, Zeitungsserate, sonstige Verwaltungsgebühren (z. B. für Reisepass, Beglaubigungen), Toilettengebühren usw.
60.	Mitgliedsbeiträge für Kinder	Vereinsbeiträge werden nur im Erwachsenenbedarf berücksichtigt, bei Kindern Verweis auf BuT-Paket ²

¹ Einschließlich Eigenanteile

² Dabei wird vernachlässigt, dass auch die Referenzgruppe Kinder mit Anspruch auf BuT-Leistungen umfasst (Kinder in Familien mit Kinderzuschlag/Wohngeld bzw. mit aufstockendem Bezug von Grundsicherungsleistungen), Elemente des BuT-Pakets nicht generell bedarfsdeckend sind und Schreibwaren, Zeichen- und Bastelmaterial nicht nur für die Schule, sondern bei entsprechenden Präferenzen auch für die Freizeitgestaltung notwendig sind.

Die teilweise marginalen, teils beträchtlichen Kürzungen aus den Konsumausgaben der Referenzgruppen summieren sich auf etwas mehr (bei Erwachsenen und Kindern unter 6 Jahren) bzw. etwas weniger (bei Kindern ab 6 Jahren und Jugendlichen) als ein Viertel der Ausgaben der jeweiligen Referenzgruppe. Da die zum physischen Grundbedarf zählenden Ausgaben nahezu vollständig in die Regelbedarfsbemessung einfließen (müssen), sind die Kürzungen auf Bereiche der sozialen Teilhabe konzentriert: Hier ergibt sich der höchste Abschlag bei den Kindern unter 6 Jahren – nur die Hälfte der entsprechenden

Ausgaben der Referenzgruppe gelten als regelbedarfsrelevant. Aber auch bei den Jugendlichen ist eine Kürzung der Referenzausgaben um zwei Fünftel unter Aspekten der Teilhabegerechtigkeit nicht vertretbar, insbesondere wenn berücksichtigt wird, wie weit schon die Referenzgruppen hinter der gesellschaftlichen Mitte zurückbleiben (Tabelle 1). Ein Vergleich mit den Ergebnissen, die dem RBEG 2011 zugrunde liegen (EVS 2008), zeigt zudem, dass das relative Gewicht der Abschläge hinsichtlich der sozialen Teilhabe bei den Kindern und Jugendlichen erheblich – um etwa zehn Prozentpunkte – zugenommen hat.

Tabelle 2a u. b: Faktische Ausgaben der Referenzgruppen (kurz: fakt) und mit dem GE anerkannte Güter nach Gütergruppen der EVS 2013

Die folgenden Tabellen stellen die in den einzelnen Bedarfs- bzw. Ausgabepositionen nach EVS festgestellten Summen in Euro und die im Gesetzentwurf dann tatsächlich anerkannten Summen nebeneinander. Die Spalte „relativ“ weist den Anteil der regelbedarfsrelevanten Ausgaben an den tatsächlichen Ausgaben („fakt“) der Referenzgruppe aus. Durch Multiplikation mit 100 ergibt sich der prozentuale Anteil: beispielsweise bedeutet ein Faktor von 0,9315, dass 93,15 % der festgestellten Ausgaben der Referenzgruppe anerkannt wurden.

		u15, 1P-HH			u20, Kind u6		
		fakt	anerkannt	relativ	fakt	anerkannt	relativ
1	Nahrungsmittel	134,03	137,66	1,0271	79,95	79,95	1,0000
2	Alkohol/Tabak	20,52	0,00	0,0000	0,00		
3	Bekleidung/Schuhe	35,77	34,60	0,9673	36,65	36,25	0,9891
4	Wohnen/Energie/Instandh	408,16	35,01	0,0858	85,86	8,48	0,0988
5	Innenausstattung	26,13	24,34	0,9315	16,98	12,73	0,7497
6	Gesundheit	24,37	15,00	0,6155	11,76	7,21	0,6131
7	Verkehr	64,33	32,90	0,5114	31,13	25,79	0,8285
8	Kommunikation	38,65	35,31	0,9136	25,17	12,64	0,5022
9	Freizeit etc. ohne GEZ	63,58	37,88	0,5958	40,38	32,89	0,8145
10	Bildung	7,83	1,01	0,1290	28,59	0,68	0,0238
11	Gaststätten etc.	33,18	9,82	0,2960	9,00	2,16	0,2400
12	Sonstiges	39,88	31,31	0,7851	21,28	9,30	0,4370
	darunter: Vereine	4,16			0,00		
Summe 2013		896,43	394,84		386,75	228,08	
Summe ohne Abteilung 4		488,27	359,83	0,7369	300,89	219,60	0,7298
Summe "soziale Teilhabe" (Abteilungen 2, 5, 9, 10, 11, 12)		191,12	104,36	0,5460	116,23	57,76	0,4969
Zum Vergleich: RBEG 2011							
auf Basis EVS 2008							
Summe ohne Abteilung 4		463,70	331,57	0,7151	273,35	204,65	0,7487
Summe "soziale Teilhabe"		182,21	102,42	0,5621	98,84	61,17	0,6189

Tabelle 2 a) Erläuterung:

Spalte 1 (u15, 1P-HH): Regelsatzberechnung für Erwachsene (untere 15 % der nach dem Einkommen geschichteten 1-Personen-Haushalte) – Regelbedarfsstufe 1

Spalte 2 (u20, Kind u6): Regelsatzberechnung für Kinder unter 6 Jahren (untere 20 % der nach dem Einkommen der geschichteten Paare mit einem Kind dieser Altersgruppe) – Regelbedarfsstufe 6

		u20, Kind 6 bis u14			u20, Kind 14 bis u18		
		fakt	anerkannt	relativ	fakt	anerkannt	relativ
1	Nahrungsmittel	113,78	113,77	0,9999	148,18	141,58	0,9555
2	Alkohol/Tabak						
3	Bekleidung/Schuhe	42,14	41,83	0,9926	37,90	37,80	0,9974
4	Wohnen/Energie/Instandh	132,21	15,18	0,1148	164,54	23,05	0,1401
5	Innenausstattung	9,65	9,24	0,9575	13,13	12,73	0,9695
6	Gesundheit	13,26	7,07	0,5332	12,76	7,52	0,5893
7	Verkehr	30,59	26,49	0,8660	37,18	13,28	0,3572
8	Kommunikation	23,48	13,60	0,5792	25,08	14,77	0,5889
9	Freizeit etc. ohne GEZ	53,84	40,16	0,7459	50,39	31,87	0,6325
10	Bildung	10,69	0,50	0,0468	3,83	0,22	0,0574
11	Gaststätten etc.	16,12	4,77	0,2959	23,33	6,38	0,2735
12	Sonstiges	21,89	9,03	0,4125	15,22	11,61	0,7628
	darunter: Vereine	0,00			0,00		
Summe 2013		467,65	281,64		531,54	300,81	0,5659
Summe ohne Abteilung 4		335,44	266,46	0,7944	367,00	277,76	0,7568
Summe "soziale Teilhabe" (Abteilungen 2, 5, 9, 10, 11, 12)		112,19	63,70	0,5678	105,90	62,81	0,5931
Zum Vergleich: RBEG 2011 auf Basis EVS 2008							
Summe ohne Abteilung 4		304,03	237,58	0,7814	343,03	266,61	0,7772
Summe "soziale Teilhabe"		109,67	73,41	0,6694	100,80	70,41	0,6985

Tabelle 2 b) Erläuterung:

Spalte 1 (u20, Kind 6 bis u14): Regelsatzberechnung für Kinder von 6 bis unter 14 Jahren (untere 20 % der nach dem Einkommen geschichteten Paare mit einem Kind dieser Altersgruppe – Regelbedarfsstufe 5

Spalte 2 (u20, Kind 14 bis u18): Regelsatzberechnung für Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren (untere 20 % der nach dem Einkommen geschichteten Paare mit einem Kind dieser Altersgruppe) – Regelbedarfsstufe 4

§ 5 Regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben der Einpersonenhaushalte

Der Regelsatz für Erwachsene wird zunächst für 2016 ermittelt und dann mit einem Anpassungsfaktor auf einen Wert für 2017 hochgerechnet – entsprechend dem Mischindex aus Lohn- und Preisentwicklung, der immer der jährlichen Fortschreibung der Regelsätze zugrunde liegt.

Neuer Regelsatz: 409 € nach Anpassung 2017

Errechnet reine Summe: 394,84 €

Mit Fortschreibung

Bisher (2016): 404 €

Es wurden mit der EVS insgesamt private Konsumausgaben für Einpersonenhaushalte in Höhe von 903,55 € ermittelt. Der Ansatz liegt unterhalb der Armutsgrenze nach der europäischen Vergleichsstatistik EU-SILC. Darin werden Haushalte, die weniger als 60 % des mittleren Einkommens erzielen, als einkommensarm definiert. Im Jahr der EVS-Erhebung (2013) galt eine Armutsgrenze von 11.749 € im Jahr, das sind 979,08 € für die Feststellung einer relativen Einkommensarmut. Niedriger waren die nach dem Mikrozensus 2013 festgestellten Zahlen. Die Armutsgefährdungsschwelle für Alleinstehende lag hier bei

892 €, also knapp unterhalb der mit der EVS festgestellten Gesamtausgaben der Haushalte mit den unteren 15 % der Einkommen in der Vergleichsgruppe.

Die mit der Regelbedarfsermittlung vorgenommene Streichung von Bedarfpositionen führt also dazu, dass das Existenzminimum durch die weiter oben beschriebenen deutlichen Kürzungen von etwas mehr als einem Viertel der mit der EVS in der Vergleichsgruppe festgestellten Ausgaben soweit heruntergerechnet wird, dass die Leistungsbeziehenden in der Grundsicherung deutlich unter die Armutsgrenze sinken. Hier wird also durch die Hintertür ein Lohnabstandsgebot (Haushalte, die mit ihrem Erwerbseinkommen an oder unterhalb der Armutsschwelle leben, sollen sich immer noch besser stellen als Haushalte mit Transfereinkommen) eingeführt, das im SGB II eigentlich gestrichen worden war. Es wird hingenommen, dass die relativen Einkommensarmenzahlen seit Jahren steigen und dass kein Ausgleich durch Transfereinkommen erfolgen muss. Wenn dieser erfolgen würde, würde dadurch tatsächlich die Zahl der Leistungsberechtigten deutlich steigen.

Der Effekt der Regelsatzkürzungen macht es dementsprechend auch unmöglich, für selten anfallende Ausgaben Schonvermögen aufzubauen – wie es die Grundannahmen des Gesetzes vorsehen.

Im Folgenden werden die in den einzelnen Bedarfspositionen vorgenommenen Streichungen näher beschrieben und kommentiert:

Abteilung 01 und 02: Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren

Alkoholische Getränke werden mit 9,90 € im Monat als nicht regelbedarfsrelevant angesetzt und der damit verbundene Flüssigkeitsanteil in Höhe von 3,63 € herausgerechnet. Dies führt zu einer Regelsatzminderung um 6,27 €.

Dies erfolgt ohne Begründung, vielmehr es wird auf die Begründung zum RBEG von 2011 verwiesen.

Es bleibt unklar, warum die Kosten für alkoholische Getränke als über das soziokulturelle Existenzminimum hinausgehend gestrichen werden. Es entspricht nicht der gesellschaftlichen Normalität, dass Leistungsbeziehende völlig abstinent leben sollten.

Für Tabakwaren beträgt der Abzug 10,58 € im Monat, was weniger als zwei Schachteln Zigaretten im Monat entspricht. Die Streichung dieses Konsums von Genussmitteln als Teil des soziokulturellen Existenzminimums ist beliebig. Genauso gut könnten Schokolade, Kartoffelchips oder Zucker aus dem Regelsatz herausrechnet werden.

Insofern kommt es in dieser Abteilung zu unsachgemäßen Abzügen in Höhe von insgesamt 16,85 €.

Abteilung 03: Bekleidung und Schuhe

Chemische Reinigung wird herausgerechnet, so dass die Reinigung von Kleidung für Vorstellungsgespräche oder gesellschaftliche Anlässe nicht möglich wäre. Außerdem werden Ausgaben für das Waschen in einer Wäscherei bzw. in einem Waschsalon subsummiert. Mit der Streichung wird also nicht anerkannt, dass bei einer defekten Waschmaschine, die nicht ad hoc repariert oder ersetzt werden kann, entsprechende Kosten unausweichlich sind.

Unsachgemäße Abzüge: 0,76 €.

Abteilung 04: Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung mit Sonderauswertung Strom

Die Diakonie schlägt vor, die Stromkosten jährlich zu erheben und einzeln fortzuschreiben, da der Mischindex für die Fortschreibung der Regelsätze die bestehenden besonderen Kostenentwicklungen nicht angemessen berücksichtigen kann und insofern die Gefahr von Stromsperrungen aufgrund von Kostenunterdeckungen besteht.

Die Kosten für Haushaltsstrom wurden in der diesbezüglichen Sonderauswertung unsachgemäß ermittelt. So waren auch Haushalte Teil der Vergleichsgruppe in der Erhebung, die gar keine Stromkosten einzeln nachgewiesen hatten, weil diese direkt über den Vermieter mit den Nebenkosten als Teil der Miete abgerechnet wurden. Dies ist u. a. in Untermietverhältnissen der Fall. Daher ist die EVS an sich zur Ermittlung der Wohnkosten wenig geeignet. Eine eigenständige Erhebung realistischer Stromkosten steht weiterhin aus.

Abteilung 05: Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände, laufende Haushaltstüpführung

Nicht aufgenommen: Kinderbetreuung, da Einzelpersonen keine Kinder hätten. Das ist allerdings unlogisch, da in der Anwendung von dem hier ermittelten Regelsatz dann auch die Ausgabenpositionen für Bedarfsgemeinschaften mit Kindern hergeleitet werden. Nun geht der weitere Begründungstext davon aus, dass diese bei den Kinderregelsätzen mit in Ansatz gebracht werden. Dort erfolgt dann aber der Hinweis, dass in Kita und Hort für Leistungsberechtigte in der Grundsicherung aber kein Kostenbeitrag vorgesehen sei. Das stimmt zwar für den Regelbetrag, nicht aber etwa für Auslagen in der Gruppenkasse. Ebenfalls kann ein zusätzlicher Betreuungsbedarf, der nicht in der Kita abgedeckt wird, etwa durch Schichtdienste bei Aufstockenden entstehen.

Alle auf einen Garten bezogenen Ausgaben werden herausgerechnet, d.h. Leistungsberechtigte, die etwa auf dem Land wohnen oder einen Schrebergarten haben, sollen darauf verzichten, ebenfalls befindet sich diese Regelung im Widerspruch zur Schonung von selbstgenutztem Wohneigentum:

Motorbetriebene Gartengeräte sind nicht beziffert

Nicht motorbetriebene Gartengeräte: 0,15 € Abzug

Anfertigen sowie Reparaturen von Heimtextilien, das sind Gardinen o.ä., werden mit der Begründung herausgerechnet, dass diese Teil der im SGB II vorgenommenen Erstausstattung seien. Letztere kann aber nach einigen Jahren abgenutzt/beschädigt sein. Die Streichung führt zu einem Abzug von 0,12 €.

Große elektronische Haushaltsgeräte wie Waschmaschine, Kühlschrank, Wäschetrockner werden mit Kleinstbeträgen angesetzt. Dies führt regelmäßig zu Darlehensfinanzierungen. Eine Übernahme tatsächlicher Kosten statt des Ansatzes von Minibeträgen wäre notwendig.

Unsachgemäße Gesamtabzüge: 0,27 €

Abteilung 06: Gesundheitspflege

Mit dem Argument, dass Gesundheitsleistungen voll über die Krankenversicherung abgedeckt wären und bestimmte Zusatzbedarfe als eigenständige Leistungsansprüche gestaltet seien, kommt es zu Abzügen der Positionen für Ausgaben für Zahnersatz (1,39 €), Arztleistungen (2,64 €), Zahnarztleistungen (2,64 €), sonstige medizinische Versorgung außerhalb von Krankenhäusern (1,38 €) und Dienstleistungen der Krankenhäuser (0,95 €). Auch dies ist eine willkürliche Setzung. Wenn sich Personen mit niedrigem Einkommen in der Bezugsgruppe entscheiden, ärztliche Zusatzleistungen, die auch bei Leistungsbeziehenden in der Grundsicherung nicht durch die Krankenkasse übernommen werden, in Anspruch zu nehmen – wie bestimmte naturheilkundliche Behandlungen, eine Keramikverblendung an den vorderen sichtbaren Zähnen, Gesundheitsdienstleistungen von Heilpraktikern, Masseuren oder anderen Therapeuten oder etwa eine Übernachtung im Krankenhaus bei erkrankten Angehörigen –, so wird dies als nicht mit dem Existenzminimum vereinbarer Luxus aus dem Regelsatz herausgestrichen.

chen. Tatsächlich soll die Grundsicherung jedoch gerade das soziale und kulturelle Existenzminimum abbilden und auch eigene Entscheidungen ermöglichen.

Daher erscheinen die Gesamtabzüge in Höhe von 9 € als nicht sachgerecht und willkürlich.

Abteilung 07: Verkehr (Sonderauswertung für Haushalte ohne Ausgaben für Kraftstoffe, Autogas, Strom für Elektroauto, Schmiermittel)

Dieser Ansatz erscheint erklärungsbedürftig. Das SGB II erlaubt den Besitz eines Autos. Dennoch werden alle damit verbundenen Ausgaben als nicht regelbedarfsrelevant herausgestrichen. Stattdessen werden Kosten für Fahrräder und ÖPNV hochgerechnet. In diesem Kontext besteht das Problem, dass gerade in ländlichen Regionen notwendige Strecken etwa für Arztbesuche, Einkäufe oder Behördengänge bis hin zum Besuch des Jobcenters zu weit sind, um mit dem Fahrrad erledigt zu werden, ÖPNV-Angebote mitunter aber nur zweimal am Tag parallel zum Schülertransport bestehen.

Insgesamt kommt der Gesetzentwurf auf eine Summe von regelbedarfsrelevanten Ausgaben in Höhe von 32,90 €, indem eine Sonderauswertung der Kosten von Haushalten vorgenommen wird, die über keinen PKW verfügen. In der Vergleichsgruppe waren dagegen tatsächliche Mobilitätskosten in Höhe von 64,33 € ermittelt worden. Hier sei auch darauf hingewiesen, dass in der Gruppe für die Sonderauswertung dann nur Haushalte ohne KfZ gefunden wurden, die durchschnittliche monatliche Konsumausgaben von lediglich 833,80 € hatten gegenüber 903,55 € in der Referenzgruppe insgesamt. Es ist also davon auszugehen, dass es sich häufiger als in der Referenzgruppe insgesamt um Haushalte handelt, die an sich einen Leistungsanspruch in der Grundsicherung hatten, den sie nicht geltend gemacht haben. Hier dienen verdeckt Arme als Maßstab für die Ermittlung des Existenzminimums.

Unsachgemäße Abzüge: 31,43 €

Abteilung 08: Nachrichtenübermittlung

Der Kauf von Telekommunikationsgeräten wird mit 2,29 € berücksichtigt und Post- und Paketdienstleistungen mit 2,74 €. Bei den Telefonkosten werden diese nur berücksichtigt, soweit es sich um eine Doppelflatrate aus Festnetz und Internet handelt. Einzelverträge bleiben unberücksichtigt. Da allerdings als regelbedarfsrelevanter Anteil nur die Ausgaben aus Haushalten mit diesen Ausgaben im Durchschnitt angesetzt werden, führt dies nicht etwa zum Ansatz von 11,52 €, die die einfache Streichung der Ausgaben aus allen anderen Haushalten gebracht hätte, vielmehr werden 30,28 € angesetzt, die nur in den Haushalten mit Doppelflatrate als Durchschnittskosten ermittelt wurden. Somit führt dies zu keiner deutlichen Kürzung. Allerdings hätte der Ansatz für Telekommunikationskosten bei 38,65 € liegen, wenn der Referentenentwurf auf diese Sonderberechnung verzichtet hätte, die zu einer Gesamtsumme von 35,31 € führt. Kosten für Mobilfunkverträge werden nicht berücksichtigt, obwohl auch Jobcenter und potentielle Arbeitgeber erwarten, dass Leistungsberechtigte über Mobilfunk erreichbar sind.

Es ist fraglich, warum außer den Anschaffungskosten keine Kosten für Mobiltelefon Berücksichtigung finden. Zudem kann es Konstellationen geben, in denen eine Doppelflatrate unrealistisch ist, etwa, wenn auf dem Lande nur ein veralteter Festnetzanschluss möglich ist. Mitunter ist auch aufgrund dauerhafter Überschuldung und negativer SchuFa-Auskunft kein fester Telefonvertrag abschließbar, sondern es muss auf Prepaid-Modelle mit Mobiltelefon ausgewichen werden.

Unsachgemäßer Abzug: 3,34 €

Abteilung 09: Freizeit, Unterhaltung, Kultur

Gartenerzeugnisse und Verbrauchsgüter für Gartenpflege werden mit 1,60 €, Schnittblumen und Zimmerpflanzen (auch Adventsschmuck und Weihnachtsbaum) in Höhe von 2,72 € und Ausgaben für Haustiere mit 4,33 € herausgestrichen. Es fehlt eine sachliche Begründung dafür, dass Grundsicherungsbeziehende in Wohnungen ohne Pflanzen leben sollen, bei Besuchen keinen Blumenstrauß mitnehmen dürfen, keinen Anspruch auf Adventsschmuck und Weihnachtsbaum haben und zwar mit Fernseher, aber ohne Wellensittich, Katze oder Hund leben sollen.

Computerspiele sind offenbar teilhaberelevant, Kabelfernsehen (2,77 €), Pay-TV, Online-Videotheken (0,51 €) und Videotheken (0,22 €) aber nicht. Auch das erscheint beliebig.

Die Frage, ob es möglich ist, auch einmal zu verreisen ist ein wesentliches Armutskriterium bei EU-SILC, hier werden aber 2,06 € für Pauschalreisen im Inland und 7,85 € für Pauschalreisen ins Ausland abgezogen. Diese niedrigen Summen zeigen, dass Personen aus der Referenzgruppe jahrelang sparen, um dann einmal eine billige kurze Reise von wenigen Tagen anzutreten.

Nicht nachvollziehbar ist außerdem, warum 0,44 € für Film- und Fotoausrüstung abgezogen werden. Fotografieren ist im 21. Jahrhundert eine gesellschaftliche Normalität und kein Luxus.

Insgesamt beträgt die Summe der ungerechtfertigten Abzüge hier 25,36 €.

Abteilung 10: Bildungswesen

6,71 € werden für Studien-, Lehrgangs- und Prüfungsgebühren an Schulen und Hochschulen abgezogen. Es ist widersprüchlich, Studierende in der Grundgesamtheit zu belassen, Studien und Prüfungsgebühren aber bei der Regelbedarfsberechnung zu streichen. Zudem wird bei der Ermittlung des Regelsatzes mit den Studierenden eine Gruppe einbezogen, die aufgrund der zur Verfügung stehenden Verpflegung an der Hochschule und der elterlichen Unterstützung vergleichsweise geringe Ausgaben für regelbedarfsrelevante Güter wie Nahrungsmittel hat, aber hohe Ausgaben für nicht regelbedarfsrelevante Güter hat wie Prüfungsgebühren sowie in der Abteilung 11 Mensaessen.

Unsachgemäßer Abzug: 6,71 €

Abteilung 11: Beherbergungs- und Gaststätten-dienstleistungen

Bei Ausgaben in Gaststätten, Eisdienlen u.ä. werden statt 24,09 € nur 8,21 € anerkannt (Abzug von 15,88 €) und von Speisen und Getränken in Kantinen und Menschen statt tatsächlich 4,71 € nur 1,61 € (Abzug von 3,1 €). Übernachtungen mit 4,37 € werden ganz herausgestrichen.

Durch diese Streichungen wird die soziale Teilhabe massiv eingeschränkt,

Die unsachgemäßen Abzüge summieren sich hier auf 23,35 €.

Abteilung 12: Andere Waren und Dienstleistungen und Versicherungsbeiträge

Streichungen erscheinen beliebig, Parfüm ist zulässig, Schmuck aber nicht (1,74 €). Auch werden „sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände“ mit 1,45 € sowie Spenden mit 1,95 € abgezogen. Leistungsbeziehende müssen zwar Geldstrafen zahlen, die Ausgaben in Höhe von 0,33 € werden jedoch abgezogen. Unklar ist warum es zulässig sein soll jegliche Haftpflicht-, Hausrats-, KfZ- und weitere Versicherungen mit 25,15 € nicht zu berücksichtigen.

Die ungerechtfertigten Abzüge betragen hier insgesamt 30,29 €.

Weder ermittelt noch berücksichtigt wurden die Kosten, die bei getrennt lebenden Eltern durch die Wahrnehmung des Umgangsrechts entstehen. Die Diakonie schlägt vor, hier eine Ermittlung der tatsächlichen Kosten bei Betroffenen vorzunehmen und diese dann fallweise als persönlichen Zusatzbedarf vorzusehen.

Gesamtbewertung der Abzüge:

Unsachgemäße Abzüge:

Abteilung 01 und 02: Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren

16,85 €

Abteilung 03: Bekleidung und Schuhe 00,76 €

Abteilung 05: Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände, laufende Haushaltungsführung
00,27 €

Abteilung 06: Gesundheitspflege 09,00 €

Abteilung 07: Verkehr 31,43 €

Abteilung 08: Nachrichtenübermittlung 03,34 €

Abteilung 09: Freizeit, Unterhaltung, Kultur
25,36 €

Abteilung 10: Bildungswesen 06,71 €

Abteilung 11: Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen 23,35 €

Abteilung 12: Andere Waren und Dienstleistungen und Versicherungsbeiträge 30,29 €

Summe: 147,36 €

§ 6 Regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben der Familienhaushalte

Regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben für unter 6jährige Kinder:

Neu errechnet: 236 € nach Anpassung für 2017 – 237 € wird als Vertrauenschutz beibehalten

Reine Summe: 228,08

Bisher (2016): 237 €

Abteilung 01: Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren

Korrekturbedarf in gleicher Höhe gleicht die Abzüge wegen Alkohol und Tabak aus, die anteilig im Haushalt entstehen.

Der Ansatz ist richtig, gibt aber auch einen Hinweis darauf, dass es willkürlich ist, dass bei Erwachsenen dies herauszurechnen und so den internen Ausgleich zu verunmöglichen.

Abteilung 03: Bekleidung und Schuhe

Herausgerechnet wurden Ansätze für chemische Reinigung in Höhe von 0,40 €. Dies betrifft Kleidung für Hochzeiten, Konfirmation, Kommunion und Familienfesten, aber auch die Benutzung eines Waschsalons bei defekter Waschmaschine.

Abzug falsch: 0,40 €

Abteilung 04: Wohnungsmieten, Energie und Wohnungsinstandhaltung

Keine Abzüge nachvollziehbar, Hinweis zu Strom: anderer Steigerungsmodus wäre nötig, Anmerkung siehe vorne.

Abteilung 05: Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände, laufende Haushaltungsführung

Auch hier gilt: Große elektronische Haushaltsgeräte wie Waschmaschine, Kühlschrank, Wäschetrockner werden mit Kleinstbeträgen angesetzt. Dies führt regelmäßig zu Darlehensfinanzierungen. Eine Übernahme tatsächlicher Kosten statt des Ansatzes von Minibeträgen wäre notwendig.

Abteilung 06: Gesundheitspflege

Ansätze für Zahnarztleistungen in Höhe von 1,77 € nicht enthalten, die für Zusatzleistungen ausgegeben wurden. Bei weiteren Gesundheitsausgaben gar kein Ansatz / kleine Fallzahlen.

Der Abzug von 1,77 € ist nicht sachgerecht.

Ebenfalls unklar ist der Abzug von 3,26 € für Gebrauchsgüter für Gesundheitspflege. Hier sind zwar auch orthopädische Schuhe und therapeutische Geräte enthalten, die als Zusatzbedarfe gewährt werden, aber auch ein Eigenanteil bei Zahnersatz.

Darum ist der Abzug von 3,26 € nicht hinreichend belegt.

Abteilung 07: Verkehr

Tatsächliche Summe in der Vergleichsgruppe: 31,13 €.

Hier werden aber nur Haushalte ohne Auto hochgerechnet. In diesem Kontext besteht das Problem,

dass gerade in ländlichen Regionen notwendige Strecken etwa für Arztbesuche oder Jugendgruppen zu weit sind, um mit dem Fahrrad erledigt zu werden, ÖPNV-Angebote mitunter aber nur zweimal am Tag parallel zum Schülertransport bestehen. Es besteht ein Teilhabeproblem.

Es sind nur angesetzt: 25,79 €

Abzug: 5,34 €

Abteilung 08: Nachrichtenübermittlung

Der Ansatz ist nicht sinnvoll. Anerkannt werden 12,64 €, tatsächlich ermittelt wurden 25,17 €. Abgezogen wurden insofern 12,53 €.

Hochgerechnet wird anteilig der Kostenansatz für Doppelflatrate der Erwachsenen. Auf die Unstimmigkeit in Bezug auf Prepaid etc. sei verwiesen. Des Weiteren sei darauf hingewiesen, dass es u.U. notwendig ist, einem Kind mit wechselnden Bezugspersonen (Umgangsrecht, gemeinsames Sorgerecht) oder längeren Wegen zur Betreuungseinrichtung ein Handy zur Verfügung zu stellen. Auch wird die Realität ignoriert – es gibt fast keine Familien ohne Mobilfunk, so dass diese Kosten auch anteilig beim Kind zu berücksichtigen sind.

Abzug von 12,53 €

Abteilung 09: Freizeit, Unterhaltung, Kultur

Abzüge: kein Haustier (1,54€), keine Blumen, Zimmerpflanzen, Weihnachtsbaum, Adventsschmuck (1,1€).

Camping, Reisen –kein Kostenansatz

Summe Abzüge: 2,64 €

Abteilung 10 Bildungswesen

Nur berücksichtigt: 0,68 € Kursgebühren

Tatsächlich ermittelt: 28,59 €

Davon: 27,9 € Kindergärten (tatsächlich gebührenfrei)

Nicht geregelt sind Zusatz-Gebühren, die über Grundgebühr in Kita hinausgehen, etwa wegen besonderer Angebote, die gleichwohl verpflichtend sind oder mit Beträgen, die in die Gruppenkasse gezahlt werden müssen. Aufgrund ihres geringen Einkommens ist davon auszugehen, dass die Haushalte in der Referenzgruppe tatsächlich auch gebührenfrei bezüglich der Kita-Regelgebühren sind, hier aber solche Ausgaben erhoben wurden.

Fraglich, ob 27,90 € Abzug tatsächlich gerechtfertigt sind, nähere Erhebungen sind notwendig.

Abteilung 11: Beherbergungs- und Gaststätten-dienstleistungen

Übernachtungen werden mit 2,66 € rausgerechnet. Es widerspricht dem Arms- und Ausgrenzungskriterium nach der Europäischen Vergleichsstatistik EU-SILC, dass wenigstens eine einwöchige Reise im Jahr nicht möglich sein soll. Es sind aber auch ein Restaurantbesuch, der Besuch einer Eisdiele etc. nur mit dem reinen Warenwert der Lebensmittel angesetzt, insgesamt 2,16 €. für die Abteilung. Tatsächlich ermittelt worden waren 6,35 € Verpflegungs-

dienstleistungen. Die hier vorgenommenen Streichungen bedeuten die komplette Negation jeglicher sozialer Teilhabe und sind ungerechtfertigt.

Auch ist nicht plausibel, dass Eltern 1 € Eigenanteil an Verpflegung pro Werktag in der Kita zahlen sollen – für Kantine etc. sind hier aber statt 10,32 € nur 0,42 € im Monat in dieser Abteilung angesetzt.

Abzüge insgesamt: 6,48 €

Abteilung 12: andere Waren und Dienstleistungen

Ohne Begründung werden „sonstige persönliche Gebräuchsgegenstände“ in Höhe von 2,53 €, u.a. Regenschirme und Taschen abgezogen.

Versicherungen 7,44 €

Uhren 0,32 €

Unsachgemäßer Abzug: 10,29 €

Sonstige Dienstleistungen: durchschnittlich 8,53 €, unter anderem für Spiel-Gruppen o.ä., die das Kind noch besucht. Das BuT übernimmt pauschal 10 € im Monat, die tatsächlichen Kosten können aber schon allein aufgrund der damit verbundenen Ausrüstung höher liegen. Darum wären hier ergänzende Erhebungen nötig.

Klärungsbedarf bezüglich 8,53 €

Gesamtsumme Abzüge Kinder unter 6 Jahren

Abteilung 03: Bekleidung und Schuhe 00,40 €

Abteilung 06: Gesundheitspflege 01,77 €

Abteilung 07: Verkehr 05,34 €

Abteilung 08: Nachrichtenübermittlung 12,53 €

Abteilung 09: Freizeit, Unterhaltung, Kultur 02,64 €

Abteilung 11: Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen 06,48 €

Abteilung 12: andere Waren und Dienstleistungen 10,29 €

Summe: 39,45 €

Unklare Herleitung:

Abteilung 06: Gesundheitspflege 03,26 €

Abteilung 10: Bildungswesen 27,90 €

Abteilung 12: andere Waren und Dienstleistungen 08,53 €

Summe: 39,69 €

Gesamtsumme: 79,14 €

Regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben für Kinder von 6 bis unter 14 Jahre

Neu errechneter Regelsatz: 291 € nach Anpassung 2017

Reine Summe: 281,64 €

Bisher (2016): 270 €

Abteilung 01: Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren

Die Ansätze sind übernommen, in den Haushalten ermittelte und pro Kopf anteilig verteilte Ausgaben für Tabak und Alkohol sind durch einen Korrekturbedarf erfasst.

Abteilung 03: Bekleidung und Schuhe

keine unsachgemäßen Abzüge

Abteilung 04: Wohnungsmieten, Energie und Wohnungsinstandhaltung

Keine Abzüge nachvollziehbar, Hinweis zu Strom: anderer Steigerungsmodus wäre nötig, Anmerkung siehe vorne (Berücksichtigung tatsächlicher Kostensteigerungen im Strompreis)

Abteilung 05: Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände, laufende Haushaltsführung

Keine belegbaren Ansätze für Waschmaschine, Küchenschrank, Trockner – eine Einzelerstattung (statt Darlehensgewährung) wäre notwendig

Abzüge wie Gartengeräte, Anfertigen von Heimtextilien sind nicht berücksichtigt, von den Fallzahlen her aber auch nicht belegt

Abteilung 06: Gesundheitspflege

Nicht berücksichtigt sind medizinische Geräte, die als Einzelbeihilfen beantragt werden können

Ganz herausgerechnet sind „Dienstleistungen für die Gesundheitspflege“, also privat zu zahlende Dienstleistungen, die in Anspruch genommen wurden und der Gesundheitsförderung dienen. Das ist nicht nachvollziehbar.

Abzug: 3,87 €

Abteilung 07: Verkehr

Argumentation s.o.: nicht nachvollziehbar, warum KfZ durch eine Sondererhebung herausgerechnet werden. Gerade mit Kindern auf dem Lande ist ein KfZ u.U. bei fehlendem ÖPNV zur sozialen Teilhabe notwendig.

Tatsächlicher Ansatz: 30,59 €

Ermittelter Ansatz bei Haushalten ohne KfZ: 26,49 €

Zwar kann die Schülerbeförderung im BuT übernommen werden. Dies gilt aber auch für Kinder mit Kinderzuschlag und Wohngeld, die Teil der Vergleichsgruppe sind, und von denen trotz Bildungs- und Teilhabepaket die genannten Mobilitätskosten ermittelt wurden. Wenn der ÖPNV fehlt oder rudimentär ist, reicht dies dennoch in vielen Fällen nicht, um z.B. zu einer Jugendgruppe, Konfirmationsunterricht o.ä. zu kommen.

Weitere Anmerkung: Die Ergebnisse der Berechnung sind nicht nachvollziehbar, da das statistische Material vom Statistischen Bundesamt entsprechende Zahlen nicht ausweist.

Nicht geklärter Abzug: 4,10 €

Abteilung 08: Nachrichtenübermittlung

Hochgerechnet wird anteilig der Kostenansatz für Doppelflatrate der Erwachsenen. Auf die Unstimmigkeit in Bezug auf Prepaid etc. sei verwiesen. Des Weiteren sei darauf hingewiesen, dass es u.U. notwendig ist, einem Kind mit wechselnden Bezugspersonen (Umgangrecht, gemeinsames Sorgerecht) oder längeren Wegen zur Betreuungseinrichtung ein Handy zur Verfügung zu stellen. Nur von Haushalten ohne Mobiltelefon auszugehen, ist zudem heutzutage realitätsfern – die tatsächlich ermittelten Kosten müssten anteilig bei den Kindern berücksichtigt werden.

Der Ansatz ist nicht sinnvoll. Anerkannt werden 13,60 €, tatsächlich ermittelt wurden 23,48 €. Abgezogen wurden insofern 9,88 €.

Abteilung 09: Freizeit, Unterhaltung, Kultur

Herausgerechnet werden für Blumen und Gärten 1,99 €.

2,41 € für Schreibwaren und Zeichenmaterial, da diese angeblich über das Schulbedarfspaket gewährleistet seien. Nach einer Erhebung der Diakonie in Niedersachsen (http://www.gerechter-schulbedarf.de/pages/information_materialien/studie/index.html) betragen die tatsächlichen Kosten pro Schuljahr durchschnittlich rund 200 €, erstattet werden pro Schuljahr nur 100 €. Es geht aber auch nicht nur um schulische Bedarfe. Auch in der Freizeit sollte ein Kind schreiben und malen können. Die tatsächlichen Kosten, die in der Vergleichsgruppe ermittelt wurden, fielen trotz BuT an. Auch Kinder mit Kinderzuschlag oder Wohngeld sind Teil der Referenzgruppe und BuT-berechtigt.

Ungerechtfertigter Abzug: 4,40 €

Abteilung 10: Bildungswesen

0,50 € sind berücksichtigt.

Tatsächlich ermittelt waren 10,69 €

Das BuT übernimmt nicht die tatsächlichen Kosten, für Ausgaben nach dem BuT gibt es auch keine reelle Ermittlung / Herleitung.

Nicht berücksichtigt sind Kinderbetreuung und Gebühren, wobei Unklarheit im Falle von Anfallenden Zusatzbeiträge besteht.

Intransparenter Abzug: 10,14 €

Abteilung 11: Beherbergungs- und Gaststätten-dienstleistungen

Es ist eine wesentliche Frage der Teilhabe, ob Kinder auch mal ein Eis essen können oder mit Freunden Pommes Frites.

Es werden 4,77 € Warenwert von Nahrungsmitteln berücksichtigt. Tatsächlich ermittelt waren 16,12 €, davon 2,67 € für Übernachtungen. Es geht also um 8,68 € die abgezogen wurden. Der Abzug entspricht dem Gegenwert von einem Eis mit 2 Kugeln à 1 € pro Woche.

Nicht gerechtfertigter Abzug : 11,35 €

Abteilung 12: andere Waren und Dienstleistungen

Finanzdienstleistungen, kein Kostenansatz; d.h. Gebühren für ein Girokonto für Kinder werden als nicht relevant eingestuft.

Unklar ist, warum 11,01 € für Betreuung herausgerechnet werden und wie es sich mit Zusatzkosten (Zusatzangebote, Bastelkasse etc.) sowie vom Hort unabhängigen „Spielgruppen“ in der Freizeit verhält.

Ebenfalls herausgerechnet: Versicherungsbeiträge 10,25 €. Eine Haftpflichtversicherung ist nicht vorgesehen.

Mitgliedsbeiträge sind nicht vorgesehen, Mitgliedschaften aber etwa in einer politischen Jugendgruppe wären nach dem BuT nicht förderfähig. Zudem reicht das BuT oft nicht aus und wird von Teilen der Referenzgruppe bezogen, so dass die ermittelten Kosten trotz BuT relevant sind.

Unsachgemäße Abzüge gesamt: 10,25 €

Gesamtsumme Abzüge Kinder von 6 bis unter 14 Jahren

Abteilung 06: Gesundheitspflege	03,87 €
Abteilung 08: Nachrichtenübermittlung	09,88 €
Abteilung 09: Freizeit, Unterhaltung, Kultur	04,40 €
Abteilung 11: Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	11,35 €
Abteilung 12: andere Waren und Dienstleistungen	10,25 €
Summe:	39,75 €
Herleitung Unklar:	
Abteilung 07: Verkehr	04,14 €
Abteilung 10: Bildungswesen	10,14 €
Abteilung 12: andere Waren und Dienstleistungen	11,01 €
Summe:	25,29 €
Gesamtsumme aus unsachgemäß und unklar:	65,04 €

Regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben für Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren:

Neu errechneter Regelsatz nach Anpassung 2017: 311 €

Reine Summe: 300,81 €

Bisher (2016): 306 €

Abteilung 01: Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren

Es kommt für einen Teilbetrag der 15,66 €, die anteilig für Alkohol und Tabak vom Statistischen Bundesamt angenommen wurden, zu einem nur teilweisen Korrekturbetrag von 9,06 €, da die Jugendlichen schon Alkohol und Tabak konsumieren würden und dies herauszurechnen wäre. Bei den jüngeren Kindern waren dagegen diese Positionen insgesamt als

Korrekturbedarf gesetzt und voll berücksichtigt worden. Dieses alternative Vorgehen erscheint willkürlich und widersprüchlich zu den bei jüngeren Kindern gefassten Annahmen, auch wenn dafür Studienergebnisse über den Alkohol- und Tabakkonsum von Jugendlichen herangezogen wurden. Relative Armut wird auch dahingehend definiert, dass in einer Gesellschaft normales Verhalten möglich ist. Abstinenz von Tabak und Alkohol ist in Deutschland an sich weder normal noch gesetzlich oder durch Verordnungen normiert. Allerdings ist es dennoch nicht zulässig, an unter-18-Jährige Alkohol und Tabak zu verkaufen. Der Erwerb findet also indirekt in einer rechtlichen Grauzone statt. Es ist fraglich, ob darüber Abzüge am Regelsatz zu rechtfertigen sind.

Fehlbetrag: 6,60 €

Abteilung 03: Bekleidung und Schuhe

Kein nachvollziehbarer Abzug.

Abteilung 04: Wohnungsmieten, Energie und Wohnungsinstandhaltung

Keine Abzüge nachvollziehbar, Hinweis zu Strom: anderer Steigerungsmodus wäre nötig, Anmerkung siehe vorne

Abteilung 05: Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände, laufende Haushaltstaführung

kein nachvollziehbarer Abzug

Abteilung 06: Gesundheitspflege

Alle Dienstleistungen für die Gesundheitspflege – also alle gesundheitsförderlichen Ausgaben, die nicht von der Kasse übernommen werden – in Höhe von 3,59 € sind abgezogen.

Abzug: 3,59 €

Des Weiteren ist folgendes unklar: 4,72 € Kosten für Gebrauchsgüter für Gesundheitspflege sind ermittelt. Orthopädische Schuhe und therapeutische Geräte sind einzeln zu beantragende Zusatzbedarfe, auch der Eigenanteil beim Zahnersatz. Darum sind 4,72 € Abzug intransparent.

Abteilung 07: Verkehr

Tatsächlich ermittelte Kosten: 37,18 €

Ansatz im Gesetzentwurf: 13,28 €

Begründung s.o., KfZ-Notwendigkeit auf dem Land (Erläuterung siehe oben)

Abzug: 23,90 €

Abteilung 08: Nachrichtenübermittlung

Hochgerechnet wird anteilig der Kostenansatz für Doppelflatrate der Erwachsenen. Auf die Unstimmigkeit in Bezug auf Prepaid etc. sei verwiesen. Des Weiteren sei darauf hingewiesen, dass es bei Jugendlichen, die durch Freizeitaktivitäten und Ganztagschule ohne Betreuung unterwegs sind, sinnvoll ist, ein Handy zur Verfügung zu stellen.

Der Ansatz ist nicht sinnvoll, da realitätsfern. Anerkannt werden 14,77 €, tatsächlich ermittelt wurden 25,08 €. Abgezogen wurden insofern 10,31 €

Abteilung 09: Freizeit, Unterhaltung, Kultur

Abzug Blumen und Gärten 2,19 €, Begründung der Kritik s.o.

Haustiere 4,42 €

Schreibwaren und Zeichenmaterial in Höhe von 2,42 € nicht berücksichtigt.

Nach einer Erhebung der Diakonie in Niedersachsen (http://www.gerechter-schulbedarf.de/pages/information_materialien/studie/index.html) betragen die tatsächlichen Kosten pro Schuljahr durchschnittlich rund 200 €, erstattet werden nur 100 € pro Schuljahr. Auch in der Freizeit sollte ein Kind schreiben und malen können. Die ermittelten Kosten fallen trotz Schulbedarfspaket an. Das Schulbedarfspaket kommt auch Kindern in der Referenzgruppe zugute, insoweit es sich um Kinder mit Kinderzuschlag oder Wohngeld handelt.

Nicht berücksichtigt, aber auch kein Ansatz: Kabel-TV, Pay-TV, Online-Videotheken, Glücksspiele und Pauschalreisen

Nicht gerechtfertigter Abzug: 9,03 €

Abteilung 10: Bildungswesen

Von 3,83 € sind 0,22 € berücksichtigt

Das BuT übernimmt nicht die tatsächlichen Kosten von Kursen, für BuT findet auch keine reelle Ermittlung der Bedarfe statt. Über das BuT erfolgt die Erstattung von Nachhilfe nur bei Versetzungsgefährdung. Ein wesentlicher Teil der Kinder in der Referenzgruppe hat trotz Leistungsanspruch bezüglich des Bildungs- und Teilhabepakets aufgrund Wohngeld oder Kinderzuschlag die ermittelten Ausgaben. Es gibt in der ältesten Gruppe auch Nicht-Schulkinde ohne Anspruch auf das Schulbedarfspaket.

Intransparenter Abzug: 3,61 €

Abteilung 11: Beherbergungs- und Gaststätten-dienstleistungen

Bei Jugendlichen gibt es auch im Ganztagschulbereich nicht zwangsläufig eine Regelverpflegung, ein eigenständiger Kauf von Mittagessen ist u.U. notwendig. Das ist auch eine Teilhabefrage (etwa: gemeinsame Pausen mit Freunden). Auch bei bestehender Verpflegung wird 1 € Eigenanteil angesetzt. Hier herausgerechnet sind nur 0,70 € im Monat für Mensa und Kantine.

Ermittelt: 23,33 €, wegen geringer Fallzahlen ist kein Wert für Übernachtungen angesetzt. Berücksichtigt wurden: 6,38 €

Fehlbetrag: 16,95 €

Abteilung 12: Andere Waren und Dienstleistungen

Bei „sonstigen Dienstleistungen“ von 1,65 € nur 0,27 € für Personalausweis berücksichtigt, nicht begründet wird ein fehlender Betrag von 1,38 €.

Ein Kostenansatz für Versicherungen in Höhe von 10,72 € fehlt.

Ein Kostenansatz für Finanzdienstleistungen (Girokontogebühren) fehlt

Abzüge: 12,10 €

Gesamtsumme Abzüge Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren

Abteilung 01: Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren	06,60 €
---	---------

Abteilung 06: Gesundheitspflege	03,59 €
---------------------------------	---------

Abteilung 07: Verkehr	23,90 €
-----------------------	---------

Abteilung 09: Freizeit, Unterhaltung, Kultur	09,03 €
--	---------

Abteilung 11: Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	16,95 €
--	---------

Abteilung 12: Andere Waren und Dienstleistungen	12,10 €
---	---------

Summe:	72,17 €
--------	---------

Intransparent:

Abteilung 06: Gesundheitspflege weitere	04,72 €
---	---------

Abteilung 10: Bildungswesen	03,61 €
-----------------------------	---------

Summe:	08,33 €
--------	---------

Gesamtsumme:	80,50€
--------------	--------

§ 8 Regelbedarfsstufen

Die Neuzuordnungen der Regelbedarfsstufen setzt insbesondere die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts um und soll die mit der Einstufung in Regelbedarfsstufe 3 einhergehende Schlechterstellung von erwachsenen Menschen mit Behinderung beenden, die sich ergibt, wenn diese im Haushalt von Familienmitgliedern leben.

In Wohngemeinschaften lebende Personen (sofern nicht neue Wohnform nach BTHG) sind nunmehr sämtlich in der Regelbedarfsstufe 1 eingruppiert.

Die Grundidee, alle, die zusammen in einer Wohnung als Wohngemeinschaft wohnen, in Stufe 1 einzugruppieren, ist grundsätzlich sinnvoll. Dies bedeutet die zuvor noch faktisch bestehende Rollenaufteilung in Haushaltvorstand und Mitbewohner, die durch die Regelbedarfsstufe 3 für Mitbewohner entstanden ist. Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang zum Einen stellt, ist die nach der Schlechterstellung von Paaren, die nun wegen vermuteter Einsparungseffekte als Paare in Stufe 2a eingruppiert sind. Standen früher Paare zwischen dem Alleinwohner und dem Mitbewohner ohne eigene Haushaltführung, sind jetzt nahezu alle WG-Bewohner, die nicht als Paar zusammenleben, auch dann in Regelbedarfsstufe 1 besser gestellt, wenn sie ihren gemeinsamen Haushalt auch mit Blick auf Einsparungseffekte (in der WG beschränken sich Einsparungseffekte meist auf Kosten der Unterkunft und große Haushaltgeräte) und damit mit der Intention begründet haben, die bei Partnern vermutet und unterstellt wird.

Die Regelbedarfsstufe 3 gilt für Bewohner stationärer Einrichtungen. Sie umfasst 80 % des Erwachsenenregelsatzes, da Teile des Lebensunterhalts (z.B. Möbel) durch die Einrichtung erbracht würden. In diesem Zusammenhang ist zudem Art. 2 zu beachten, der parallel zum BTHG in Kraft treten und die Regel-

bedarfe abbilden soll, die in den im BTHG vorgesehenen künftigen Wohnformen bestehen. Der entsprechende Vorschlag läuft darauf hinaus, die Regelbedarfsstufe 2 auf diese Personen entsprechend anzuwenden,

Auch wenn grundsätzlich anzuerkennen ist, dass der Gesetzentwurf versucht, den vom BTHG vorgesehenen künftigen Wohnformen Rechnung zu tragen, bestehen erhebliche Bedenken gegen die Annahme, dass die zugrunde gelegten Regelbedarfe den tatsächlichen Bedarfen von Menschen mit Behinderungen entsprechen oder dass sich die künftigen Bedarfe von Menschen mit Behinderungen in einer der avisierten Wohnformen mit denen eines Paarhaushalts vergleichen lassen. Diese Annahme kann sich zurzeit notwendigerweise nur auf Vermutungen und Prognosen stützen, was dem wissenschaftlichen Anspruch des Statistikmodells entgegensteht.

Angesichts der knappen Bemessung der Regelbedarfe, der vorgenommenen normativen Abstriche bei einzelnen Bedarfen und der in Artikel 2 Nr. 2 b (§ 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 1 SGB XII-E) vorgesehenen Möglichkeit einer abweichenden Regelsatzfestsetzung, sind erhebliche Zweifel daran angebracht, dass es gelingt, diese besonderen Bedarfe über den internen Ausgleich zu finanzieren.

Insofern begegnet insbesondere die in Artikel 2 vorgesehene entsprechende Anwendung der Regelbedarfsstufe 2 für Menschen, die nicht in einer Wohnung leben sondern deren persönlicher Wohnraum und zusätzliche Räume zur gemeinschaftlichen Nutzung überlassen sind, Bedenken. Es ist nicht nachvollziehbar, wie sich die Lebensverhältnisse der Angehörigen von Regelbedarfsstufe 2 (Paare in einer gemeinsamen Wohnung mit gemeinsamer Haushaltung) und der in Artikel 2 beschriebenen Personengruppen hinreichend vergleichen lassen, um eine solche „entsprechende“ Anwendung zu rechtfertigen. Eine solche Annahme lässt sich auch nicht auf die Einspareffekte stützen, die sich beim Zusammenleben in gemeinsam zu nutzenden, bereits ausgestatteten Gemeinschaftsräumlichkeiten gegenüber der Bedarfsgruppe 1 ergeben (können); siehe hierzu insbesondere auch nochmals die Anmerkungen zu § 27a SGB II-E. Ein Maßstab für die Auskömmlichkeit der Regelsätzen könnten Vergleiche mit der spezifischen Situation von Menschen mit Behinderungen in Wohnstätten sein. Allerdings ist der Diakonie nicht bekannt, dass solche Erhebungen stattgefunden haben. Solange die Sonderauswertungen für Alleinlebende basiert, erscheint es fraglich, dass die Regelsätze die tatsächlichen Bedarfe der Leistungsberechtigten angemessen abdecken.

Viele der in Regelbedarfsstufe 3 und ab 2020 auch in Regelbedarfsguppe 2 einzugruppierenden Menschen haben nicht nur besondere Bedarfe an Pflegeprodukten oder besonderer Schonkost, die deutlich über den ermittelten Bedarfen für Menschen ohne Behinderung liegen kann. Hinzu kommt, dass auch

in der Praxis die abgebildeten Regelbedarfe quantitativ deutlich über das hinausgehen können, was die Regelbedarfe vorsehen. So kann es z.B. für Menschen mit geistiger Behinderung deutlich schwerer sein, die monatlich vorgesehenen Konsummengen einzuteilen bzw. es ist damit zu rechnen, dass bei der Haushaltsführung Gebrauchsgegenstände öfter kaputtgehen. Es ist nicht absehbar, dass solche behinderungsspezifischen Situationen und Bedarfslagen in irgendeiner Weise in die Regelbedarfsberechnung nach § 8 oder im Rahmen des künftigen § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 2 SGB XII eingeflossen und berücksichtigt worden sind. In diesem Zusammenhang bringt auch die im BTHG vorgesehene Möglichkeit, behindertenspezifische Bedarfe als Fachleistungen zu qualifizieren keine adäquate Lösung, da es hier an sich um Leistungen im Rahmen des täglichen Lebens geht, die adäquat und bedarfsgerecht bemessen werden müssen.⁹

Gänzlich vermisst die Diakonie eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob und wie bei der geplanten Neuzuordnung von Menschen mit Behinderung zu den jeweiligen Regelbedarfsstufen der bislang mit dem zu streichenden § 27b SGB XII erreichte Stand der Leistungen mindestens erhalten bleibt. In diesem Zusammenhang verweist die Diakonie Deutschland auf die gemeinsame Stellungnahme von Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband und Bundesverband evangelische Behindertenhilfe e. V. (BeB) zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz) vom 26.04.2016.

Vor diesem Hintergrund stellt sich zudem die Frage, aufgrund welcher Berechnungen und Wertungen die Relation zwischen den Bedarfsstufen erhalten geblieben ist. Es besteht weiterhin der Verdacht, dass hier der Betrag geschätzt und dann mit entsprechenden Berechnungen angelegt wurde. Das Bundesverfassungsgericht billigt die Berücksichtigung von Einspareffekten aber nicht das Schätzen und Zugrundeliegen von passend gemachten Werten.

Die Regelbedarfsstufen 4 – 6 gelten nach Alter für Kinder und Jugendliche.

Bei der Regelbedarfsstufe 6 wird 237 € als höherer Betrag gegenüber der tatsächlichen Ermittlung angesetzt, bei einem realem Ansatz ohne ungerechtfertigte Abzüge wären das aber ohne Anpassung 40 – 70 € mehr als die errechneten 236 €.

Wie sich der neue Zuschnitt der Regelbedarfsstufen und namentlich die Ausweitung der Regelstufe 1 in der Praxis auswirkt, wird letztlich auch davon abhängen, wie diese neue Zuordnung und die Einstandsverpflichten für Angehörige einer Bedarfsgemeinschaft nebeneinander zum Tragen kommen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich auf diese Weise bei mehr Leistungsberechtigten als zuvor das anerkannte Existenzminimum nach Stufe 1 richtet und damit deutlich höher als bisher liegt. Leben

⁹ Siehe dazu die Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz) vom 18.5.2016.

mehrere Personen ohne Partner im Sinne dieser Regel zu sein, in einer Bedarfsgemeinschaft zusammen, in der Angehörige ausschließlich die Regelleistungen nach dem SGB II und dem SGB XII beziehen, dürfte sich die Lage der Bedarfsgemeinschaft verbessern. Erzielt eines der Mitglieder hingegen ein eigenes Einkommen oberhalb des Existenzminimums, greift auch die Einstandspflicht für die anderen Angehörigen der Bedarfsgemeinschaft. In diesem Fall wirkt sich die Neuzuordnung der Leistungsberechtigten zu Lasten dieses Mitglieds aus, weil dieses im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit für den höheren Regelbedarf nach Stufe 1 aufkommen muss.

§ 9 Eigenanteile

Beim Mittagessen in schulischer Verantwortung soll ein Eigenanteil von 1 € weiterhin angesetzt werden. Entsprechend einer Sonderauswertung wäre dies der Satz für die Kosten eines Mittagessens, der sich auch im Regelsatz widerspiegeln würde. Richtig wäre es stattdessen, die Kosten für Mittagessen einfach voll zu übernehmen, für Kinder und Jugendliche im Bildungs- und Teilhabepaket. Tatsächlich können sich in existentiellen Notlagen lebende Familien diesen Eigenanteil oft nicht leisten.

Es wird hier davon ausgegangen, dass bei durchschnittlichen Ernährungskosten monatlich für alle Mahlzeiten von insgesamt 78,70 € für Mittagessen rund 31 € anzusetzen wären. Eine gesunde Ernährung ist damit schlicht unmöglich. Vielmehr liegt der Verdacht nahe, dass in der Vergleichsgruppe bereits ein massiver Mangel in der Ernährung besteht und hier übertragen wird.

5 € werden als Eigenleistung für Mobilität bei Schülerinnen und Schülern angesetzt. Hierzu gibt es aber keine sachgemäße Begründung, die willkürliche Setzung wird im Begründungstext zugegeben.

Artikel 2: Änderung des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes zum 1. Januar 2020

Entsprechend der bezüglich § 9 RBEG formulierten Kritik an der Eigenbeteiligung von 1 € beim Mittagessen in schulischer Verantwortung ist auch die Sinnhaftigkeit dieses Eigenanteils in Werkstätten für Menschen mit Behinderung zu hinterfragen.

Artikel 3 und 5: Änderungen am SGB XII

Insoweit bittet die Diakonie generell die Verweisungen auf die für 2020 ebenfalls vorgesehenen mit dem BTHG in Kraft tretenden Änderungen des SGB XII zu überprüfen. Nach dem BTHG-Regierungsentwurf werden die Unterkunftskosten ab 2020 in § 42b und nicht in § 42a SGB XII-E (Mehrbedarfe) geregelt sein.

§ 27a Abweichende Regelbedarfseinstellung

Die neu zu fassenden Abs. 4 und 5 des § 27a SGB XII-E erlauben eine abweichende Regelsatzfeststellung, wenn Einzelbedarfe für mehr als einen Monat entweder vollständig oder teilweise anderweitig gedeckt bzw. wenn insoweit eine Unterdeckung besteht.

Für die Fallgruppe Abs. 4 S. 1 Nr. 1 erscheint diese Regelung sinnvoll, soweit Bedarfe in Sach- und Naturleistungen bestehen, weil z. B. beim Aufenthalt in einer möblierten Wohngelegenheit der Bedarf

nach entsprechendem Mobiliar oder beim Aufenthalt eines Kindes in einer Pflegefamilie der Bedarf an Haushaltsenergie anderweitig gedeckt ist.

Die Diakonie Deutschland hält diese Regelung insbesondere für den von Abs. 4 Nr. 2 vorgesehenen Fall für sinnvoll, da sie eine sich aufbauende Dauerunterdeckung und die sich daraus ergebende verfestigte Verschuldungslage vermeiden kann. Allerdings ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Entwurf keine vergleichbare Regelung für den Fall einer einmaligen Unterdeckung vorsieht. Für diesen Fall verweist die Begründung (S. 23) die Leistungsberechtigten auf deutlich prekäre Abhilfemöglichkeiten. Der ausdrückliche Verweis auf eine Teil- und Darlehensfinanzierung schafft bei erforderlichen Einzelanschaffungen gerade die Gefahr der Verschuldung, die Nr. 2 vermeiden soll. Der Hinweis auf mögliche Darlehenserlasse zeigt deutlich, dass diese Lösung letztlich eine uneinbringliche Verbindlichkeit begründet, die an der faktischen Zahlungsunfähigkeit scheitern wird und es dem Ermessen des Sozialhilfeträgers überlässt, ob und wann er den Darlehensschuldner die weitere Rückzahlung erlässt.

Hinsichtlich des empfohlenen Rückgriffs auf das Schonvermögen stellt sich die Frage, ob und wie dieses angesichts des faktisch nicht bestehenden internen Ausgleichs entstehen kann.

Die Diakonie bedauert in diesem Zusammenhang den Wegfall des im Referentenentwurf noch vorgesehenen Abs. 4 Satz 5. Dieser Satz trug der Notwendigkeit Rechnung, auch nach der Herausnahme der einzelnen Bedarfsposten einen internen Ausgleich zu ermöglichen. Dieser Ausgleich ist auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein wesentlicher Bestandteil der pauschalen Leistungsgewährung. „Dem Statistikmodell liegt bei der Bildung des regelleistungsrelevanten Verbrauchs die Überlegung zugrunde, dass der individuelle Bedarf eines Hilfebedürftigen in einzelnen Ausgabepositionen vom durchschnittlichen Verbrauch abweichen kann, der Gesamtbetrag der Regelleistung es aber ermöglicht, einen überdurchschnittlichen Bedarf in einer Position durch einen unterdurchschnittlichen Bedarf in einer anderen auszugleichen. Der Gesetzgeber muss deshalb die regelleistungsrelevanten Ausgabepositionen und -beträge so bestimmen, dass ein interner Ausgleich möglich bleibt“ (BVerfG Urteil vom 9.2.2010, 1 BvL 1/09 - Rn. 172). Mit dem Wegfall des S. 5 entfällt auch eine gerade für die hier geregelten Konstellationen unverzichtbare Voraussetzung dafür, dass dieser Ausgleich möglich ist und die Pauschaleistung ihrem zweck gerecht werden kann.

Dies erscheint um so wichtiger, als gerade die Eröffnung neuer Wohnformen es Menschen mit Behinderung Wege erschließen soll, selbstbestimmt in der Gesellschaft zu leben. Ein wichtiger Grund für diese Entscheidung war es, den Leistungsberechtigten Freiraum zu eigenen und selbstverantworteten Entscheidungen über den Einsatz der eigenen Geldmittel zu verschaffen. Indem nunmehr aber sogar Einzelpositionen punktgenau und ohne Berücksichtigung des internen Ausgleichs aus dem Regelbedarf herauszuschneiden sind, macht der Entwurf solche

Entscheidungen und die Intention der gesamten Gestaltung geradezu unmöglich. Die Pauschalleistung wird zu einem Korsett, das nur bestimmte vorgegebene Ausgaben zulässt und die Leistungsberechtigten empfindlich einschränkt, wenn diese abweichende Vorstellungen verwirklichen möchten.

Die Möglichkeit, den Wegfall einzelner Bedarfe zu berücksichtigen, hat eine weitere bedenkliche Auswirkung: Im Kontext der Trennung der Fachleistungen von den Lebensunterhaltsleistungen durch das BTHG besteht noch Klärungsbedarf, wie sich die einzelnen Leistungsbestandteile des bisherigen stationären Wohnens zu Fach- und Lebensunterhaltsleistungen verhalten. Hier Einzelposten aus dem Regelsatz herauszulösen und diese letztlich zu Investitionskosten der Leistungserbringer zu machen, ist kein akzeptabler Lösungsansatz. Denn gerade über die Zusammensetzung der beim Leistungsanbieter nach dem BTHG zu refinanzierenden Investitionskosten besteht noch erheblicher Regelungsbedarf.

Zu Abs. 5:

Leistungen für minderjährige Leistungsberechtigte, die in anderen Familien untergebracht werden: insoweit muss die Regelung insgesamt einen stimmigen Anschluss an die Regelung des SGB VIII für die Unterbringung in Pflegefamilien erreichen. Hinzuweisen ist – da derzeit noch keine belastbare Formulierung der geplanten SGB VIII vorliegt – dass die eigentliche Parallel-Leistung abweichend von den Ausführungen der Begründung in § 39 SGB VIII (§ 39 Leistungen zum Unterhalt des Kindes oder des Jugendlichen) verankert und speziell geregelt ist.

Darüber hinaus gibt der Hinweis in der Begründung auf junge Erwachsene Anlass darauf hinzuweisen, dass es gerade bei den sog. Careleavern und im Übergang zwischen den Leistungssystemen des SGB VIII und SGB XII oft zu Unsicherheiten kommt. Diese dürfen sich durch die geplante zeitgleiche Umstellung mehrerer Leistungssysteme nicht zulasten der Betroffenen vergrößern.

§ 41a Vorübergehender Aufenthalt

Leistungsberechtigte in der Grundsicherung im Alter, die sich länger als vier Wochen im Ausland aufhalten, erhalten keine Leistungen mehr. Das trifft Seniorinnen und Senioren mit Migrationshintergrund, die etwa im Sommer länger zu Verwandten reisen. Der Sinn dieser Regelung ist unklar.

§ 42a Abs. 3 und 5 Bedarfe für Unterkunft und Heizung für Leistungsberechtigte, die mit ihren Eltern oder einem Geschwister zusammen in einem Mehrpersonenhaushalt leben

§ 42a SGB XII sieht je nach Wohnform differenzierte Regelungen für die Bemessung von Bedarfen für Unterkunft und Heizung vor. Die Wohnformen richten sich dabei nach den Modellen des noch nicht in Kraft getretenen Bundessteilhabegesetzes (BTHG). Wie diese tatsächlich zum Tragen kommen und mit den Regelsatz-Leistungen zum Lebensunterhalt zusammenwirken, ist im Einzelnen noch offen. So stellt sich die Frage, wie die hier vorgesehene Regelung mit dem in Artikel 11 des BTHG vorgesehenen § 42a SGB XII (Mehrbedarfe) übereinstimmt, der gleichfalls am 1. Januar 2017 in Kraft treten soll.

Ebenfalls stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zu dem künftigen § 42b SGB XII: dieser soll im Jahr 2020 bereits in Kraft treten und Bedarfe für Unterkunft und Heizung regeln. Das BTHG sieht für diesen Zeitpunkt Änderungen in einzelnen Absätzen dieser Regelung vor. Allerdings ist unklar welches Gesetz diese Regelung erstmals einführt. Hier bittet die Diakonie Deutschland nachdrücklich um eine transparente, in sich abgestimmte Gesetzgebung, die die geplanten Neuregelungen insgesamt nachvollziehbar machen und eine Einschätzung ihrer Auswirkungen im Zusammenhang zulassen.

Im Vergleich zwischen den für 2017 vorgesehenen Regelungen des § 42a Abs. 5 und dem künftigen, vom BTHG gestalteten § 42b Abs. 5 fällt eine weitere erhebliche Diskrepanz auf: die Regelungen zum Umgang mit unangemessen hohen Kosten in einer sogenannten sonstigen Unterkunft sieht in § 42a Abs. 5 SGB XII-E in Übereinstimmung mit den übrigen KdU-Regelungen vor, dass sich der Grundsicherungsträger und die Betroffenen innerhalb einer Frist von sechs Monaten um die Reduzierung von zu hohen Aufwendungen kümmern müssen. Ab 2020 soll mit dem neugestalteten § 42b SGB XII-E eine günstigere Regelung in Kraft treten, wonach der Sozialhilfeträger unter bestimmten Umständen um bis zu 25 % höhere als die angemessenen Aufwendungen anerkennen kann. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb diese Regelung erst ab 2020 in Kraft treten soll und sehr zu befürchten, dass vor Ablauf dieser Zeit zu Lasten vieler Leistungsberechtigter Fakten geschaffen und deutlich ungünstigere Unterkünfte bezogen werden müssen.

Ähnlich wie bei den Regelsatzberechnungen wirft auch diese Regelung Fragen zur Bedarfsgerechtigkeit auf. Insofern scheint es nicht gerechtfertigt, „normale“ Einpersonenhaushalte als Wertungsmaßstab heranzuziehen. Es muss vielmehr unmittelbar mit der Regelung des § 42a geklärt sein, wie diese Regelung den Anforderungen an die Barrierefreiheit einer Wohnung Rechnung trägt, die gerade für Rollstuhlfahrer eine deutlich größere Wohnfläche verlangt. Es ist in keiner Weise nachvollziehbar, ob und wie ein Abgleich mit dem örtlichen Mietpreisspiegel diese Bedarfe aufgreift. Auch hier ist wie bei den Anmerkungen zu § 8 RBEG-E darauf hinzuweisen, dass solche Bedarfe nicht mit Fachleistungen sondern mit einer entsprechenden Geldleistung zu decken sind. Ähnliches gilt für die Einhaltung der Brandschutzzvorschriften durch angemessene Vorkehrungen,

Über diese grundsätzlichen Fragen hinaus begegnet bereits jetzt die in Abs. 3 getroffene Bestimmung für die Unterhaltsbedarfe in Mehrpersonenhaushalten nach Abs. 3 erheblichen Bedenken. Nach dieser Regelung wird der Bedarf von Leistungsberechtigten im Mehrpersonenhaushalt grundsätzlich nach der sog. Differenzmethode ermittelt.

Nach dieser Methode erhält der Betroffene mithin nicht mehr den auf ihn bzw. sie entfallenden Prokopfanteil an als angemessen anerkannten Wohnkosten, sondern nur die Differenz, die sich durch seine Anwesenheit im Haushalt im Vergleich mit den angemessenen Unterkunftskosten eines fiktiven Haushalts entsteht, den er bzw. sie nicht mitbewohnt. Eine anteilige Berechnung für alle Bewohner des

Haushalts entsteht gem. Abs. 3 nur, wenn diese alle im Leistungsbezug nach dem SGB XII sind.

Diese Regelung erweist sich als erhebliche Benachteiligung der Mehrpersonenhaushalte, die einen Angehörigen mit Behinderung bei sich aufnehmen und steht der Grundidee, diesen Personen ein Leben in der Familie zu ermöglichen, diametral entgegen. Es ist absehbar, dass die Anwendung der Differenzmethode Familien, die auf den Anteil eines Familienmitglieds mit Behinderung angewiesen sind, finanziell schnell überfordert. Die Folge wird sein, dass diese Form des Zusammenlebens und Füreinander-Einstehen in der Familie letztlich zu einer unzumutbaren Belastung wird, die die betroffenen Familien nicht mehr leisten können. Eine solche Auswirkung steht im Übrigen im deutlichen Widerspruch zu der anderweitig immer wieder und ganz unabhängig von bestehenden Familienbeziehungen eingeforderten Einstandspflicht innerhalb einer Bedarfsgemeinschaft. Gerade da, wo Familien zusammenleben und Familienmitgliedern mit Behinderung das Leben im Familienverbund ermöglichen möchten, wirken solch benachteiligende Regelungen abschreckend und erweisen sich als kontraproduktiv.

Artikel 4: Weitere Änderung am SGB XII zum 1. Januar 2018

§ 32 Bedarfe für eine Kranken- und Pflegeversicherung

Bei dieser Regelung kommt zum Tragen, dass die Leistungsberechtigten anders als im SGB II nicht krankenversichert sind. Verpflichtungen im Rahmen einer bestehenden Kranken- oder Pflegeversicherungen werden allerdings gem. § 32 SGB XII in gewissem Umfang als Bedarf anerkannt. Im Umfang dieser Anerkennung sieht § 32a Abs. 2 SGB XII-E vor, dass die Beiträge als Direktzahlung vom Sozialhilfeträger an den Beitragsgläubiger auszuzahlen sind.

Diese Regelung erscheint jedenfalls dann nicht praktikabel, wenn schwankende Einnahmen zu einem ständigen Wechsel in der Höhe der anerkannten Bedarfe führen. In diesem Fall müssen die Versicherten ihrerseits ständig wechselnde Differenzbeträge an den Beitragsgläubiger überweisen. Dies stellt einen unnötigen Aufwand für alle übrigen Beteiligten dar, die dann die jeweiligen Differenzbeträge ermitteln, überweisen und deren separaten Eingang überwachen müssen. Insbesondere setzt die Regelung die Leistungsberechtigten unnötig dem Risiko aus, wegen fehlerhafter Beitragszahlungen gegenüber ihrer Versicherung in Zahlungsverzug zu geraten. Sinnvoller wäre es, wenn der Sozialhilfeträger den gesamten Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag überweist und die Regelsatzleistung entsprechend um den von den Versicherten zu tragenden Beitragsanteil kürzt.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)809

08. November 2016

Information für den Ausschuss

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW)

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drs. 18/9984

Vorbemerkung

Aufgabe der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der sozialhilferechtlichen Grundsicherung ist es, den Leistungsberechtigten eine menschenwürdige Lebensführung und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen (vgl. § 1 Abs. 1 SGB I und Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts). Die Aufgabe des SGB II und des 3. sowie 4. Kapitels des SGB XII konkretisiert damit das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes. Die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Verbände bewerten die aktuelle Bemessung der Regelbedarfe im SGB II nach wie vor als nicht ausreichend. Die Wohlfahrtsverbände fordern dringend, eine bedarfsgerechte Erhöhung der Regelbedarfe vorzunehmen.

Dies hat im Wege einer Neubemessung zu erfolgen, bei der insbesondere die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen auf anderem, sachgerechterem Wege ermittelt werden. Zudem ist ein umgangsbedingter Mehrbedarf zur Existenzsicherung von Kindern einzuführen, die sich in den Haushalten ihrer getrennt lebenden Eltern aufhalten. Verdeckt Arme – also an sich Leistungsberechtigte, die aber keinen Antrag auf Sozialleistungen gestellt haben – sind aus der Berechnung auszunehmen.

Das soziokulturelle Existenzminimum muss bedarfsgerecht abgesichert werden. Die notwendigen finanziellen Mittel müssen bereitgestellt werden.

Neben der Bemessung der Regelbedarfsstufen umfasst das Regelbedarfsermittlungsgesetz Kürzungen des Anspruchs auf Übernahme der Unterkunftskosten. Die Wohlfahrtsverbände sprechen sich entschieden gegen diese Kürzungen aus.

Im Einzelnen sprechen sich die Wohlfahrtsverbände für folgende Veränderungen aus:

Regelbedarfsbemessung für Kinder und Jugendliche

Die Verbände bekräftigen das Anliegen, das Bemessungsverfahren der **Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche** zu korrigieren und sachgerechtere, aktuellere Berechnungsmöglichkeiten zu nutzen.

Nach dem aktuellen Gesetzentwurf steigen die Regelbedarfe für Kinder im Alter von 6 bis 13 Jahren zwar um 21 Euro. Die Bedarfe von 0 bis 5-Jährigen bleiben nach den Ergebnissen der EVS 2013 nach dem nominalen Betrag aber gleich (was aufgrund der Kaufkraftverluste im Erhebungszeitraum eine Realkürzung bedeutet). Die Wohlfahrtsverbände bekräftigen ihre Feststellung, dass viele der für Kinder und Jugendliche als relevant festgeschriebenen Verbrauchsausgaben aufgrund der geringen Stichprobengröße der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe statistisch nicht hinreichend aussagefähig sind. Der Deutsche Kinderschutzbund etwa hat in seiner Stellungnahme nachgewiesen, dass der Anteil statistisch unsicherer Einzelpositionen an allen Regelbedarfsrelevanten Positionen bei Kindern je Altersgruppe zwischen 60 Prozent (bei den 0 bis 5-Jährigen) bis hin zu 89 Prozent (bei den 14 bis 17-Jährigen) liegt. In allen Fällen lagen verlässliche Angaben von weniger als 100 Haushalten vor. Bei den 14 bis 17-Jährigen lag die Anzahl der entsprechenden Haushalte in 44 von 78 Fällen bei unter 25. Vor diesem Hintergrund muss zukünftig eine ausreichend große Stichprobe gewählt werden, um statistisch relevante Daten zu erhalten.

Die Bemessung muss sich an kindgerechten Bedarfen orientieren und transparent ausgestaltet sein. Einzelpositionen wie Ernährung und Kleidung sollten auch im Sinne des Kindeswohls dahingehend überprüft werden, ob hier nicht schon in der statistischen Vergleichsgruppe ein so deutlicher Mangel abgebildet wird, dass etwa ausreichende Bekleidung oder gesunde Ernährung mit diesen Beträgen gar nicht

gewährleistet werden kann. Das ist mit dem RBEG-E 2017 an vielen Stellen nicht erfolgt. Ein Beispiel dafür sind die berücksichtigten Ausgaben für Pflege- und Hygieneartikel bei den 0 bis 5-Jährigen. Hier werden monatlich 7,21 Euro anerkannt.

Die Streichung von Positionen bei Kindern mit Verweis auf Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) ist nicht sachgerecht, da auch die in der Referenzgruppe enthaltenen Kinder, die den Kinderzuschlag erhalten, ebenfalls BuT-Leistungen erhalten; zudem sind die BuT-Leistungen nicht bedarfsdeckend, sondern ihre Höhe wurde frei festgelegt und auch nicht an Preissteigerungen angepasst.

Für die verlässliche Existenzsicherung von Kindern, die sich bei getrennt lebenden Eltern in zwei Haushalten aufhalten, soll nach Auffassung der Wohlfahrtsverbände ein **umgangsbedingter Mehrbedarf** eingeführt werden. So wird dem Umstand Rechnung getragen, dass mehr finanzielle Mittel benötigt werden, um die Aufwendungen für den Aufenthalt im zweiten Haushalt, etwa für Möbel, Bettwäsche oder Kinderspielzeug, zu decken. Sachgerecht ist es dafür auch, dass der volle Regelbedarf des Kindes dem Haushalt zugeordnet wird, in dem der Lebensmittelpunkt des Kindes liegt.

Für Kinder und Jugendliche bestehen insbesondere nach vielen Jahren im Leistungsbezug massive Benachteiligungen bei ihrer gesellschaftlichen Teilhabe und einer chancengerechten Bildung. Die Umsetzung des **Bildungs- und Teilhabepakets** hat diese Situation nicht grundlegend verbessert. Die Leistungen zur Bildung und Teilhabe werden in der Praxis viel zu bürokratisch umgesetzt und erreichen zu wenig Kinder und Jugendliche. Die Verfahren müssen deshalb vereinfacht und für Familien besser zugänglich gemacht werden. Dort, wo die Teilhabeleistungen zu niedrig sind, müssen sie angepasst werden, z. B. beim Schulbedarfspaket. Die tatsächlichen Kosten liegen hier seit einigen Jahren mehr als doppelt so hoch

(siehe: http://www.gerechter-schulbedarf.de/pa-ges/information__materialien/studie/index.html).

Die im Zuge des Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Rechtsvereinfachung) vorgenommene Flexibilisierung der Stichtagsregelungen zur Bewilligung des Schulbedarfspakets (gem. § 28 Absatz 3 SGB II) stellt zwar eine sinnvolle Neuerung dar, weitergehende Reformen müssen jedoch folgen (siehe ausführlich: Positionspapier „Botschaften und zentrale Anliegen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zur Reform des Bildungs- und Teilhabepakets“ vom 18.04.2016).

Unterdeckungen

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ist es nicht zufriedenstellend gelungen, die vom Bundesverfassungsgericht getroffenen kritischen Bewertungen zu den expliziten Gefahren einer Unterdeckung der Regelbedarfe (siehe BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014 – 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13) auszuräumen. Durch die zahlreichen Herausnahmen und Kürzungen von Verbrauchspositionen bestehen Zweifel daran, dass mit den monatlichen Regelbedarfen noch ein interner Ausgleich möglich ist.

Der Gesetzentwurf verweist etwa vor dem Hintergrund der vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Gefahr einer Unterschreitung des Existenzminimums bei der Anschaffung von existenznotwendigen und zugleich **langlebigen Konsumgütern** (wie z. B. Haushaltgeräte / Kühlschrank, Waschmaschine, Herd) auf die Möglichkeit, ein Darlehen aufzunehmen. Die bestehende gesetzliche Möglichkeit, ein Darlehen zur Beschaffung aufzunehmen und dieses über den Regelbedarf in den Folgemonaten bzw. Jahren wieder zurückzahlen, ist aus Sicht der Wohlfahrtsverbände in vielerlei Hinsicht problematisch. Aus der Beratungspraxis wird immer wieder berichtet, dass Leistungsberechtigte gar kein neues Darlehen erhalten, etwa weil sie bereits zuvor ein Darlehen in Anspruch genommen haben. Die Rückzahlung von Darlehen kann dazu führen, dass das Existenzminimum für längere Zeit unterschritten wird. Bei Bewilligung und Wiedereintreibung der Darlehen entsteht ein erheblicher Verwaltungsaufwand. Darum schlägt die BAGFW vor, dass die Anschaffungskosten für solche Güter nicht mehr wie bisher im Regelbedarf enthalten sind und angespart werden müssen. Die Problematik kann entweder durch die Einführung einer gesonderten monatlichen Anschaffungspauschale in realistischer Höhe zusätzlich zum Regelbedarf gelöst werden (bei tatsächlichen Anschaffungen wären ggf. auch Darlehensrückzahlungen auf diesen Betrag zu begrenzen) oder durch einen Wechsel vom pauschalierten Modell zur Erstattung der tatsächlichen Kosten im Bedarfsfall.

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem aktuellen Urteil darauf hingewiesen, dass die **Aufwendungen für Mobilität** so bemessen sein müssen, dass sie es auch Betroffenen außerhalb von Kernortschaften mit guter öffentlicher Infrastruktur erlauben, ihren täglichen Bedarf zu decken, um am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Die Bundesregierung hat für die aktuelle Regelbedarfsermittlung Sonderauswertungen zu Mobilitätsausgaben vornehmen lassen, die hinsichtlich Methodik und Ergebnis nicht überzeugen. So besteht weiterhin das Problem, dass alle mit dem Besitz eines Autos verbundenen Ausgaben als nicht regelbedarfsrelevant gestrichen werden, weil der Gesetzgeber einen eigenen PKW als nicht existenznotwendig ansieht. Gerade in ländlichen Regionen müssen notwendige Strecken etwa für Arztbesuche, Einkäufe oder Behördengänge bis hin zum Besuch des Jobcenters mit einem PKW zurückgelegt werden, weil sie für die Fahrt mit dem Fahrrad zu weit und die ÖPNV-Angebote nicht ausreichend sind. Nicht plausibel erscheint insbesondere das Ergebnis der Sonderauswertung zu Mobilitätsausgaben von Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren, das auf der Grundlage von 12 (!) Haushalten beruht und in der Summe mit den anderen Aufwendungen für Mobilität zu regelbedarfsrelevanten Ausgaben von 13,28 Euro führt. Die Wohlfahrtsverbände regen an, zur ausreichenden Deckung der Mobilitätskosten im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) regionale Maßnahmen umzusetzen. Zu denken ist an die Einführung von Sozialtarifen für den ÖPNV oder die Zahlung von Zuschüssen der Jobcenter zu den ÖPNV-Netzkarten. Darüber hinaus muss die Situation im ländlichen Raum besonders berücksichtigt werden, denn oft gibt es hier keinen öffentlichen

Nahverkehr. Hier sind neben dem Bund auch die Länder und Kommunen in der Verantwortung.

Die Wohlfahrtsverbände sehen die derzeitige Ermittlung des Bedarfs für **Haushaltsstrom** als unzureichend an. Der Anteil für Strom im Regelbedarf ist zu niedrig bemessen. Auf Basis der EVS kommt es zu systematischen Untererfassungen des Bedarfs, insofern in die Berechnung eine größere Anzahl von Haushalten eingeflossen ist, die gar keine Ausgaben für Strom nachgewiesen haben (etwa weil sie die Stromkosten gemeinsam mit der Miete abrechnen). Wie auch der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Sozialgesetzbuch vom 27. September 2016 deutlich gemacht hat, war schon bei der Einführung des Statistikmodells vor rund 25 Jahren die EVS als eine für den Energiebedarf ungeeignete Datengrundlage erkannt und eine andere Datenquelle verwendet worden. Zu bedenken ist auch der Umstand, dass viele Leistungsbezieher in schlecht isolierten Wohnungen leben, zum Teil auf zusätzliche elektrische Heizkörper angewiesen sind, eine stromintensive dezentrale Warmwasserbereitung verwenden müssen und sich kaum die Anschaffung von neuen, energieeffizienten Geräten leisten können. Insgesamt sind die Stromkosten in Deutschland durchschnittlich 27 Prozent höher als der im Regelbedarf vorgesehene Anteil für Energie. Im Bundesdurchschnitt muss ein Einpersonenhaushalt bei durchschnittlichem Verbrauch (125 kw/h pro Monat) pro Monat 42,74 Euro für Strom ausgeben. Das sind rund 9 Euro mehr im Monat, als der Regelbedarf aktuell für Strom vorsieht. Im Osten Deutschlands sind die Strompreise im Schnitt höher, sodass die Differenz zwischen den durchschnittlichen Stromkosten und dem Hartz IV-Regelbedarf für Strom dort um 22 Prozent größer ist, als in Westdeutschland. Schon die bestehende Unterdeckung bei den Stromkosten in anderer Weise auszugleichen, gelingt den Leistungsempfängern häufig nicht. Zunehmend mehr Menschen haben erhebliche Stromschulden angehäuft und sind mit Stromsperren konfrontiert.

Die Wohlfahrtsverbände sehen es als erforderlich an, den Bedarf für Haushaltsstrom in einem gesonderten Verfahren sachgerecht zu vermitteln. Das Bundesverfassungsgericht hat bei ungewöhnlichen Preissteigerungen (etwa bei Haushaltsstrom) verlangt, den Fortschreibungsmechanismus für die Regelbedarfe zeitnah zu überprüfen und ggf. anzupassen. Hier sind insbesondere die aktuellen Entwicklungen im Zusammenhang mit der ab 2017 steigenden EEG-Umlage und regional steigenden Netzentgelten zu beobachten.

Des Weiteren regen die Wohlfahrtsverbände an, in Anlehnung an die in § 43 a SGB XII-GE vorgesehene Neuregelung auch im SGB II eine Regelung zu schaffen, die mit Zustimmung der Leistungsberechtigten eine Direktzahlung für den Haushaltsstrom an die Stromlieferanten erlaubt und so hilft, Stromsperren abzuwenden. Eine solche gesetzliche Grundlage im SGB II fehlt derzeit. Nach Erfahrungen der Wohlfahrtsverbände können Direktzahlungen helfen, dro-

hende oder bereits eingetretene Stromschulden abzuwenden. Diese Maßnahme sollte eingebettet sein in regional abgestimmte Unterstützungsangebote zwischen Jobcentern, Energieversorgern und den Beratungsstellen freier Träger, damit Leistungsberechtigte ihren Energieverbrauch sinnvoll reduzieren, Stromschulden abbauen und tragfähige Abschlagszahlungen mit den Energieversorgern vereinbaren können.

Die Wohlfahrtsverbände fordern, zukünftig keine **Eigenanteile** z. B. für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung oder die Schülerbeförderung zu erheben und auch für die Vergangenheit auf die Eintreibung von kleinen Geldbeträgen als sog. „Eigenanteile“ zu verzichten. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Regelungen zur Berücksichtigung von Eigenanteilen für eine gemeinschaftliche Mittagsverpflegung von Schüler/-innen und Kindern, die eine Kindertagesstätte besuchen, beibehalten und ausgeweitet werden: Künftig soll auch für das gemeinschaftliche Mittagessen in Werkstätten für behinderte Menschen ein Eigenanteil in Höhe von 1 EUR berücksichtigt werden (vergleiche § 9 Abs. 2 RBEG-E, § 34 Abs. 2 S. 2 SGB XII-E). Ein zumutbarer Eigenanteil für die Schülerbeförderungskosten in Höhe von 5 EUR wird beibehalten (vergleiche § 9 Abs. 3 RBEG-E in Verbindung mit § 34 Abs. 4 S. 2 SGB XII-E, § 28 Abs. 4 S. 2 SGB II-E). Da die Verwaltungskosten zur Berücksichtigung dieser Eigenbeiträge in keinem Verhältnis zu den in Frage stehenden Finanzbeträgen stehen, fordern die Wohlfahrtsverbände, hierauf vollständig zu verzichten. Der Verzicht auf die Berücksichtigung solcher Eigenanteile ist auch insofern gerechtfertigt, als von einer systematischen Doppelfinanzierung dieser Leistungen keine Rede sein kann. Dies wird besonders deutlich an den im Regelbedarf berücksichtigten Kosten für das Mittagessen eines Kindes bzw. Jugendlichen. Bei der Berechnung geht der Gesetzgeber von Kosten in Höhe von 78,70 Euro für alle Mahlzeiten aus und setzt für das Mittagessen 31 Euro an. Eine gesunde Ernährung ist damit schlicht unmöglich. Vielmehr ist zu vermuten, dass in der Vergleichsgruppe bereits ein massiver Mangel in der Ernährung besteht und hier übertragen wird.

Leistungslücken

Offenkundige Leistungslücken sind zu schließen. Beispielsweise haben ALG II-Empfänger/-innen erhebliche Schwierigkeiten, die **Kosten für eine Brille** aufzubringen. Von der Gesetzlichen Krankenversicherung wird eine Sehhilfe nur bis zum 18. Lebensjahr und danach nur bei einer sehr schweren Sehbeeinträchtigung übernommen. Die Kosten der Brille werden auch vom Jobcenter grundsätzlich nicht als Zuschuss übernommen. ALG II-Empfänger/-innen können die Brille in der Regel nicht aus dem Regelbedarf bezahlen, der unter der Position „therapeutische Geräte und Mittel“ dafür monatlich einen Betrag in Höhe von 2,26 Euro vorsieht. Vor diesem Hintergrund hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner aktuellen Entscheidung erkannt, dass es zu einer Unterdeckung kommen kann, „wenn Gesundheitsleistungen wie Sehhilfen weder im Rahmen des Regelbedarfs gedeckt werden können, noch ander-

weitig gesichert sind“ und dem Gesetzgeber aufgetragen, darauf zu achten, dass der existenznotwendige Bedarf insgesamt gedeckt ist. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege plädiert dafür, dass die Kosten für notwendige Sehhilfen als einmalige Leistungen vom Jobcenter übernommen werden, soweit und solange sie nicht im Rahmen des SGB V als Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung anerkannt werden.

Neuordnung der Regelbedarfsstufen

Durch die höchstrichterliche Rechtsprechung zu den Regelbedarfsstufen ist der Gesetzgeber gefordert, eine rechtskonforme **Neuregelung der Regelbedarfsstufen, insbesondere der Regelbedarfsstufe 3**, vorzunehmen. Die Wohlfahrtsverbände begrüßen es, dass erwachsene Menschen mit Behinderung, die auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind und bei ihren Eltern leben, nun dauerhaft Anspruch auf den vollen Regelsatz haben werden. Das gilt jedoch nicht für alle Wohnformen: Erwachsene Menschen mit Behinderung, die nach den geplanten Regelungen des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) in einer neu einzuführenden Wohnform leben, sollen zukünftig der Regelbedarfsstufe 2 zugeordnet werden. Somit erhalten sie künftig 368 Euro. Die Zuordnung zur Regelbedarfsstufe 2 ist nicht sachgerecht und beruht nicht auf validen Daten, sondern auf einer freihändigen Schätzung. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung auf die Notwendigkeit einer verlässlichen statistischen Grundlage hingewiesen. Diese liegen für die neuen Wohnformen nicht vor. Die neue Wohnform ist auch nicht mit einer eheähnlichen oder lebenspartnerschaftlichen Gemeinschaft vergleichbar. Ziel des BTHG ist u. a. unabhängig von der Wohnform eine Stärkung der Selbstbestimmung und eine Gleichstellung zu erreichen. Insofern ist dieser Personengruppe aus Sicht der Wohlfahrtsverbände die Regelbedarfsstufe 1 zuzerkennen.

Bedarfsbemessung bei Asylbewerbern

Gemäß § 3a Abs. 1 Nr. 2 b und Abs. 2 Nr. 2 b und § 2 Abs. 2 Satz 2 AsylbLG-E sollen erwachsene Leistungsberechtigte, die in einer Erstaufnahmeeinrichtung, Gemeinschaftsunterkunft oder vergleichbaren Unterkunft leben, künftig nur noch Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 2 erhalten. Dies soll auch dann gelten, wenn gem. § 2 AsylbLG nach 15 Monaten Anspruch auf Leistungen nach SGB XII besteht. Die genannten Personen werden damit Paaren gleichgestellt, bei denen die Reduzierung der Sozialleistungen damit begründet wird, dass das Zusammenleben in der Ehe bzw. in der eheähnlichen Gemeinschaft Einspareffekte mit sich bringt.

Die BAGFW teilt die der Gesetzesbegründung zugrunde liegende Annahme nicht, dass das unfreiwillige Leben mit fremden Menschen in einer gemeinsamen Unterkunft die gleichen Einspareffekte mit sich bringt, wie das Zusammenleben in einer Ehe oder eheähnlichen Gemeinschaft. Den Betroffenen verbleibt zur Deckung individueller Bedarfe aufgrund des Sachleistungsbezugs ohnehin nur ein sehr kleiner Geldbetrag, so dass für Einspareffekte aufgrund gemeinsamen Wirtschaftens kein Raum bleibt. Die Annahme, dass bei Fremden, deren einzige Verbin-

dung es ist, in der Anonymität von Massenunterkünften leben zu müssen, durch eine vermeintliche „Schicksalsgemeinschaft“ (Gesetzesbegründung S. 18) eine Solidarisierung erfolgt, aus der sich für die Bewohner(innen) finanzielle Synergieeffekte ergeben, wird der Realität in Flüchtlingsunterkünften zudem nicht gerecht. Voraussetzung für ein gemeinsames Wirtschaften ist vielmehr ein gefestigtes gegenseitiges Vertrauen. Ob sich dies zwischen Fremden entwickeln kann, ist zweifelhaft. Einen hinreichend fundierten Beleg für quantifizierte Minderausgaben beim Zusammenleben von Asylbewerbern in den genannten Unterkünften enthält der Gesetzentwurf nicht. An anderer Stelle wird in dem Gesetzentwurf zutreffend geschlussfolgert, dass bei nicht als Partnern zusammenlebenden Erwachsenen eine Zuordnung zur Regelbedarfsstufe 1 erfolgt, weil „Haushaltsersparnisse nicht für alle denkbaren Fallkonstellationen hinreichend fundiert quantifiziert werden können“ (RBEG-E, S. 84).

Aus Sicht der BAGFW ist daher eine Zuordnung dieses Personenkreises zur Regelbedarfsstufe 1 notwendig.

Bedarfe für Unterkunft und Heizung im SGB XII

Neben der Neufestsetzung der Regelbedarfe enthält der Gesetzentwurf in § 42a SGB XII-E auch einige Sonderregelungen, betreffend der Kosten der Unterkunft für bestimmte Personenkreise. Diese Neuerungen stehen zum Teil im Zusammenhang mit dem geplanten BTHG: möglicherweise ist bei der Bezeichnung ein redaktioneller Fehler unterlaufen. Art. 13 Nr. 16 Kabinettsentwurf für das Bundesteilhabegesetz (BTHG) lässt vermuten, dass es „§ 42b“ heißen müsste. Die neue Regelung umfasst drei unterschiedliche Regelungsbereiche: Eine Regelung für Bezieher von Grundsicherung, die mit Angehörigen zusammenleben (Abs. 3), eine Regelung für Bezieher von Grundsicherung, die in Wohngemeinschaften leben (Abs. 4) und eine Regelung für Bezieher von Grundsicherung, die in sonstigen Unterkünften wie zum Beispiel Notunterkünften und auf Campingplätzen leben (Abs. 5).

Die Wohlfahrtsverbände lehnen die Neuregelung der **Bedarfe für Unterkunft und Heizung** gem. § 42a SGB XII ab. Auf den ersten Blick erweckt die Regelung in Abs. 3 zwar den Anschein, dass Familien, in denen ein erwachsenes behindertes Kind lebt, die Kosten der Unterkunft leichter geltend machen können, weil auf die „nachweisbare Tragung von tatsächlichen Aufwendungen“ verzichtet wird. Es muss also kein Mietvertrag mehr vorgelegt werden. Die Wohlfahrtsverbände begrüßen die Klarstellung, mit der die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts bekräftigt wird. Abzulehnen ist jedoch die gleichzeitig neu eingeführte sogenannte Differenzmethode (§ 42a Abs. 3 SGB XII-E). Diese Regelung stellt diejenigen Eltern schlechter, die ihr erwerbsgemindertes, volljähriges Kind im eigenen Haushalt betreuen. Faktisch wird hier eine indirekte erweiterte Einstandspflicht eingeführt. Dies soll anhand eines Beispiels verdeutlicht werden:

Ein 20-jähriger Mann („A“), der schwer mehrfachbehindert ist, lebt zusammen mit seinen beiden Eltern („B“ und „C“) in einer Mietwohnung mit einer Fläche von 100 qm. Die Warmmiete beträgt 900 Euro.

Die grundsicherungsrechtliche Mietobergrenze wird, wie in der überwiegenden Zahl der Fälle, als sogenannte „Angemessenheitsobergrenze“ (BSG) nach § 12 WoGG bestimmt. Es gilt die Mietstufe IV. Der Höchstwert nach § 12 WoGG beträgt damit: 1 Person: 434 Euro, 2 Personen: 526 Euro, 3 Personen: 626 Euro. Die Mietobergrenze errechnet sich nach der Rechtsprechung des BSG durch Multiplikation mit dem Faktor 1,1. Dazu kommt noch die Obergrenze der Heizkosten, die unterschiedlich beifürwortet wird. Sie liegt oft bei einem Wert von 1 Euro/qm, der dann mit der fiktiven Maximalwohnfläche für die Haushaltsgroße, die aus den Richtlinien für den sozialen Wohnungsbau (die vom Bundesland abhängen) abgeleitet, multipliziert wird. Im Beispiel werden folgende Werte als angemessen unterstellt: 45 qm für eine, 60 qm für zwei und 75 qm für drei Personen. Damit ergibt sich für das Beispiel eine Mietobergrenze einschließlich der Heiz- und Warmwasserkosten von 522,40 Euro für eine Person, 638,60 Euro für zwei Personen und 763,60 für drei Personen.

Geltendes Recht: Die Unterkunftskosten werden nach dem Kopfteilprinzip aufgeteilt, bei drei Personen also gedrittelt. A werden also 300 Euro zugeordnet. Für ihn gilt die Mietobergrenze für eine Person (522,40 Euro). Die Miete ist angemessen und wird vom Sozialamt übernommen.

Geplantes Recht: A erhält die Differenz zwischen der Mietobergrenze für drei Personen (763,60 Euro) und der Mietobergrenze für zwei Personen (638,60 Euro), also 125 Euro. A erhält künftig 175 Euro weniger als nach geltendem Recht. Die verbleibenden Kosten müssen von den Angehörigen, in der Regel den Eltern getragen werden.

Wenn die Angehörigen dazu wirtschaftlich nicht in der Lage sind, soll eine Ausnahme gelten. A bekommt dann nicht mehr lediglich die Differenz von 125 Euro zwischen der Mietobergrenze für zwei und für drei Personen. Stattdessen gilt jetzt für ihn ein Drittel der Mietobergrenze für drei Personen als Mietobergrenze, also 245,53 Euro. Den Betrag von 54,47 Euro (300 – 245,53 Euro) monatlich müssen B und C übernehmen. Sind sie dazu nicht in der Lage, müssen sie in eine Wohnung ziehen, die den Standards der wirtschaftlichen Grundsicherung entspricht.

In der Begründung zu dieser Regelung wird auf Rechtsprechung des BSG Bezug genommen, nach der insbesondere in Fällen erwachsener Menschen mit Behinderung, die bei ihren Eltern leben, die Kosten der Unterkunft nur dann akzeptiert würden, wenn der Nachweis geführt werde, dass die Leistungsbezieher rechtlich zur Zahlung der Kosten verpflichtet seien. Der Sozialhilfesatz des BSG hat diese Rechtsprechung jedoch bereits Ende 2015 aufgegeben (BSG, 17.12.2015, B 8 SO 10/14 R, Leitsatz in juris: „Zu den tatsächlichen Aufwendungen für eine Unterkunft gehören auch die Kosten, die dem Leistungsberechtigten durch die Nutzung der Wohnung entstehen und von ihm faktisch (mit-)getragen werden, ohne dass eine entsprechende rechtliche Verpflichtung bestehen muss.“). Der in der Gesetzesbegründung angeführte Grund, nach dem Hürden bei der Inanspruchnahme von Kosten der Unterkunft beseitigt werden sollten, ist damit hinfällig. Statt einer

einfacheren Geltendmachung des Anspruchs auf Leistungen für die Unterkunft, bedeutet die neue Regelung vielmehr eine einschneidende Kürzung dieses Anspruchs. Eltern, die ihre erwachsenen behinderten Kinder noch selbst versorgen, würden für den größten Teil der Unterkunftskosten faktisch zum Unterhalt herangezogen. Für Eltern hingegen, deren erwachsene behinderte Kinder in einer Einrichtung leben, soll das nicht gelten. Eine solche Ungleichbehandlung ist weder sachlich gerecht, noch sozialpolitisch sinnvoll. Durch die Regelung würden gerade diejenigen Eltern wirtschaftlich herangezogen, die sich in besonderer Weise für ihre erwachsenen behinderten Kinder

engagieren, während für andere Eltern lediglich die allgemeinen Regeln der Einstandspflicht und der Privilegierung bei der Unterhaltpflicht gelten.

Die Wohlfahrtsverbände lehnen die geplante Regelung ab. Die derzeitige Rechtslage umfasst bessere und gerechtere Regelungen, die allerdings unzureichend umgesetzt werden. Die Praxis der Grundsicherungsträger ist nicht einheitlich. Insbesondere wird die oben genannte Entscheidung des Bundessozialgerichts vom 17.12.2015 nicht verlässlich umgesetzt. Daher erscheint eine Klarstellung im Gesetz sinnvoll, dass es keines Nachweises der tatsächlichen Zahlungsverpflichtung bedarf.

Auch die Regelungen für Leistungsbezieher, die in Wohngemeinschaften leben, werden geändert (Abs. 4). Künftig orientiert sich die Angemessenheitsgrenze an der Zahl der Bewohner der Wohngemeinschaft. Dieser Wert ist dann durch die Zahl der Bewohner zu dividieren; der sich so ergebende Wert soll künftig als angemessen anerkannt werden.

Beispiel: Drei Menschen mit einer psychischen Erkrankung leben in einer ambulant betreuten Wohngemeinschaft. Jeder der drei hat ein Zimmer mit etwa 15 qm, die übrige Fläche wird gemeinsam genutzt. Die Wohnfläche beträgt 100 qm, die Warmmiete beträgt 900 Euro. Alle drei beziehen Grundsicherung. Die Mietobergrenze aus dem oben stehenden Beispiel gilt auch hier.

Geltendes Recht: Die drei bekommen vom Sozialamt jeweils 300 Euro für die Miete (Mietobergrenze für eine Person warm 522,40 Euro).

Geplantes Recht: Die Mietobergrenze beträgt für jeden der drei ein Drittel der Mietobergrenze für drei Personen (763,60 Euro), also 254,53 Euro. Die drei müssen umziehen, um ihre Miete zu senken. Wenn sie in drei Einzelappartements umziehen, beträgt die Mietobergrenze für jeden 522,40 Euro. Die Kosten können insgesamt also steigen.

Die Regelung würde dazu führen, dass Bezieher von Grundsicherungsleistungen zum Zwecke der Senkung der Unterkunftskosten umziehen müssen – nach dem Umzug wären aber in vielen Fällen höhere Aufwendungen für die Unterkunft vom Grundsicherungsträger zu übernehmen als zuvor. Die vorgesehene doppelte Ausnahmeregelung ist in der Praxis kaum zu handhaben und in hohem Maße streitanfällig. Die Regelung würde schließlich die Situation für ambulant betreute Wohngemeinschaften deutlich erschweren. Bereits heute haben ambulant betreute Wohngemeinschaften gelegentlich – zum Beispiel

für Menschen mit psychischen Krankheiten – große Schwierigkeiten, geeigneten Wohnraum am Wohnungsmarkt zu finden. Wenn für diese Wohngemeinschaften nun die Angemessenheitsgrenze für die Gesamtzahl der Haushaltssangehörigen gelten soll, wird es in vielen Fällen nahezu unmöglich werden, noch Wohnungen zu finden.

Im Ergebnis ist die Vorschrift weder sozialpolitisch sinnvoll, noch gerecht, noch besteht ein Erfordernis für eine Neuregelung. Die BAGFW fordert daher, § 42a (b?) Abs. 4 SGB XII neu ersatzlos zu streichen.

Schließlich soll in Abs. 5 für Leistungsbezieher, die in sonstigen Unterkünften (in der Begründung werden Notunterkünfte für Wohnungslose, Campingplätze, Ferienwohnungen und Zimmer in Pensionen genannt) eine Angemessenheitsgrenze für die Warmmiete eingeführt werden. Wie bei der geplanten Regelung für Wohngemeinschaften, würde auch diese Regelung dazu führen, dass Personen zum Zwecke der Unterkunftskostensenkung umziehen müssen. Finden sie keine günstigere Wohnung, müssen die Kosten der neuen – eventuell teureren Wohnung übernommen werden. Unter fiskalischen Gesichtspunkten wäre die Regelung deshalb nur dann sinnvoll, wenn man davon ausgeinge, dass die Betroffenen auf dem ersten Wohnungsmarkt ohnehin keine Wohnung finden, so dass sich in der Folge eine Art zweiter Unterkunftsmarkt etabliert, für den dann eine niedrigere Obergrenze durchsetzbar ist. Personen, die ohnehin von einem besonders hohen Exklusionsrisiko betroffen sind, würden so in Bezug auf die zu übernehmenden Unterkunftskosten noch mehr unter Druck gesetzt werden. Nach Auffassung der BAGFW sollte diese Regelung ersatzlos gestrichen werden.

Die BAGFW regt darüber hinaus eine klarstellende Regelung zu unterkunftsbezogenen Mehrbedarfen für Menschen mit Behinderung an. Zwar muss die Angemessenheit der Unterkunftskosten theoretisch bereits heute in jedem Einzelfall geprüft werden, so dass auch behinderungsbedingte Anforderungen an den Wohnraum berücksichtigungsfähig sind. Die im

Zuge des BTHG geplanten Neuregelungen (§ 42b Abs. 5 SGB XII-E) führen jedoch zu einer unsicheren Situation. Gemäß § 42b Abs. 5 SGB XII können Kosten anerkannt werden, wenn die tatsächlichen Aufwendungen die Angemessenheitsgrenze für die Kosten der Unterkunft - um bis zu 25 Prozent - überschreiten. Allerdings besteht keine Verpflichtung, diese zu übernehmen. Übersteigen die tatsächlichen Aufwendungen die Angemessenheitsgrenze um mehr als 25 Prozent, sollen diese Leistungen dem SGB IX Teil 2, also der Eingliederungshilfe, zugeordnet werden, so lange eine Senkung der Aufwendungen, insbesondere durch einen Wechsel der Räumlichkeiten, nicht möglich ist. Diese Regelung wird sich präjudizierend auf das Handeln der Grundsicherungsträger bei einem Mehrbedarf an Wohnraum auswirken. Zum einen steht die Übernahme von Mehrleistungen in den neuen Wohnformen nach BTHG im Ermessen und zum anderen müssen diese (bei über 25 Prozent) nur übernommen werden, wenn eine Senkung nicht möglich ist. Die Wohlfahrtsverbände fordern deshalb, klare Regelungen zu treffen, die eine Verpflichtung für die Übernahme von Mehrbedarf an Wohnfläche und Ausstattung umfassen. Diese Regelungen dürfen nicht den Ausführungsbestimmungen der Länder oder den Entscheidungen des jeweiligen Grundsicherungsträgers überlassen werden. Bei der Bewertung kommt erschwerend hinzu, dass mit der durch das BTHG geplanten Trennung der Fachmaßnahme von den existenzsichernden Leistungen der Barbetrag und die Bekleidungspauschale ersatzlos entfallen und keinerlei Erkenntnisse dazu vorliegen, was den Menschen, die heute in Einrichtungen leben, künftig als Betrag zur freien Verwendung zur Verfügung stehen wird. Die Wohlfahrtsverbände fordern deshalb, dass den Menschen mit Behinderung in den neuen Wohnformen nach BTHG nach Abzug der Kosten für die Unterkunft und den Lebensunterhalt mindestens ein Betrag in gleicher Höhe wie bisher zur freien Verwendung zur Verfügung steht.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)811

08. November 2016

Information für den Ausschuss

Sozialverband Deutschland e.V.

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drs. 18/9984

Mit dem Entwurf eines Regelbedarfs-Ermittlungsge-
setz (RBEG) setzt die Bundesregierung verschiedene
Vorgaben um:

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die Regelbedarfe
neu zu ermitteln, sobald die Daten aus den Erhebun-
gen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
(EVS) vorliegen. Diese Ergebnisse sind seit dem Jahr
2015 aus der EVS 2013 bekannt. Da die derzeitige
Regelbedarfshöhe auf der Grundlage von Konsum-
Daten aus dem Jahr 2008 beruht, ist eine entspre-
chende Anpassung überfällig und wurde vom SoVD
mehrfach angemahnt.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat im Jahr
2014 die Höhe der Regelbedarfe für „derzeit noch
mit dem Grundgesetz vereinbar“ bewertet. Aller-
dings komme der Gesetzgeber „an die Grenze des-
sen, was zur Sicherung des Existenzminimums ver-
fassungsrechtlich gefordert ist“. Insbesondere die Re-
gelungen zur Gewährung einmaliger regelsatzunab-
hängiger Leistungen, zur Mobilität, zu Energiekosten
und dem Bildungs- und Teilhabepaket entsprächen
nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Si-
cherung einer menschenwürdigen Existenz. Damit
war der Gesetzgeber aufgefordert, eine Neuregelung
unter Berücksichtigung der vom BVerfG beschlosse-
nen Vorgaben vorzulegen.

Auch eine Entscheidung des Bundessozialgerichts
(BSG) aus dem Jahr 2014 macht Neuregelungen er-
forderlich. Diese betrifft die vom SoVD scharf kriti-
sierte generelle Einstufung von volljährigen erwerbs-
unfähigen Menschen mit Behinderung, die bei Ange-
hören leben, in die niedrigere Regelbedarfsstufe 3.
Die betroffenen Menschen mit Behinderung müssen
nun zu anderen volljährigen Menschen in einer ähn-
lichen Wohnsituation gleichbehandelt werden: Sie
erhalten grundsätzlich einen Anspruch auf den vol-
len Regelsatz nach der Regelbedarfsstufe 1.

Inhalt des Gesetzentwurfs**Umsetzung der Entscheidung des Bundessozialge-
richts zur Regelbedarfsstufe 3**

Der Gesetzentwurf gewährt erwachsenen Menschen
mit Behinderung, die auf Leistungen der Grundsi-
cherung angewiesen sind und bei ihren Eltern leben,
nun dauerhaft einen Anspruch auf den vollen Regel-
satz. Damit ist eine wichtige Forderung des SoVD
umgesetzt worden. Die Benachteiligung, die viele er-
wachsene Menschen mit Behinderung erfuhren, in-
dem sie lediglich den verringerten Betrag der Regel-
bedarfsstufe 3 erhielten, ist damit beseitigt.

Ermittlung der Regelbedarfe

Die den Regelleistungen zugrundeliegenden Regelbe-
darfe sollen auch künftig nach dem Statistikmodell
und auf Grundlage der Einkommens- und Ver-
brauchsstichprobe ermittelt werden. Auch weiterhin
werden die Regelbedarfe in sechs Stufen eingeteilt,
die sich nach 8 Abs. 1 RBEG-E belaufen auf

Regelbedarfsstufe 1 für Alleinstehende und Alleinerziehende	409 Euro
Regelbedarfsstufe 2 für Partner	368 Euro
Regelbedarfsstufe 3 für Erwachsene, die in stationä- ren Einrichtungen untergebracht sind	327 Euro
Regelbedarfsstufe 4 für Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren	311 Euro
Regelbedarfsstufe 5 für Kinder von 6 bis unter 14 Jahren	291 Euro
Regelbedarfsstufe 6 für Kinder unter 6 Jahren	237 Euro

Verfahren

Grundlage für die Ermittlung der Beträge bilden Daten zu den Verbrauchsausgaben von Haushalten unterer Einkommensgruppen. Als Referenzgruppe für die Ermittlung der Regelbedarfe dienen

von den Einpersonenhaushalten die unteren 15 Prozent der Einkommensskala

von den Familienhaushalten (zwei Erwachsene, ein Kind bis 18 Jahre) die unteren 20 Prozent der Einkommensskala.

Dabei werden diejenigen Haushalte, die ausschließlich Leistungen des SGB II oder SGB XII beziehen, herausgerechnet. Im Ergebnis sind für die Regelbedarfsstufen 1 bis 3 (für Erwachsene) die Verbrauchsausgaben von Einpersonenhaushalten maßgeblich,

die zu den unteren 15 Prozent der Einkommenshaushalte gehören (§ 4 Abs. 1 Nr. 1, § 2 Nr. 1 RBEG). Für die Regelbedarfsstufen 4 bis 6 (für Kinder) werden diejenigen Familienhaushalte mit einem Kind herangezogen, die zu den unteren 20 Prozent der Einkommenshaushalte gehören (§ 4 Abs. 1 Nr. 2, § 2 Nr. 2 RBEG-E). Aus den Konsumausgaben dieser Referenzhaushalte werden Ausgabepositionen ermittelt, die – nach Auffassung der Bundesregierung – relevant für den Regelbedarf sind. Im Anschluss werden daraus die Beträge für die Regelbedarfe ermittelt – unter Ausschluss oder Minderung bestimmter Referenzausgaben.

Beispielhaft werden in nachfolgender Tabelle einzelne Ausgabepositionen der EVS 2013 in Euro und die im RBEG als Regelbedarfsrelevant anerkannten Beträge dargestellt.

Regelbedarfsstufe 1 (Erwachsener)

(Beträge in Euro)

	Ausgabe laut EVS	Im Regelbedarf anerkannt
Nahrungsmittel	134,03	137,66
Alkohol / Tabak	20,52	0,00
Bekleidung / Schuhe	35,77	34,60
Gesundheit	24,37	15,00
Verkehr	64,33	32,90
Kommunikation	38,65	35,31
Freizeit	63,58	37,88
Bildung	7,83	1,01
Gaststätten / Imbisse	33,18	9,82

Regelbedarfsstufe 6 (Kind unter 6 Jahren)

(Beträge in Euro)

	Ausgabe laut EVS	Im Regelbedarf anerkannt
Nahrungsmittel	79,95	79,96
Bekleidung / Schuhe	36,65	36,25
Gesundheit	11,76	7,21
Verkehr	31,13	25,79
Kommunikation	25,17	12,64
Freizeit	40,38	32,89
Bildung	28,59	0,68
Gaststätten / Imbisse	9,00	2,16

Wie aus den beispielhaft aufgeführten Beträgen ersichtlich, wurden bei einzelnen Ausgabepositionen, die bei den (einkommensarmen) Referenzhaushalten anfallen, noch weitere erhebliche Kürzungen und Streichungen vorgenommen. So werden zahlreiche Ausgaben der Referenzhaushalte für diverse Produkte als nicht relevant für den Regelbedarf betrachtet und aus den Regelbedarfen gestrichen. Zu nennen sind z.B. alkoholische Getränke, Campingartikel (wie Schlafsäcke oder Luftmatratzen), Schnittblumen, Weihnachtsbäume, Schmuck oder Handtaschen.

Bewertung des SoVD:

Der SoVD hält das im RBEG gewählte Verfahren für die Ermittlung des Existenzminimums nicht für geeignet, den tatsächlichen Bedarf zu bestimmen.

Für die Ermittlung des Existenzminimums wird das Ausgabeverhalten derjenigen Haushalte zur Grundlage erklärt, die selbst am Minimum leben. Keine Berücksichtigung findet, dass das Ausgabeverhalten der Referenzhaushalte selbst auf der Verwaltung von Einkommensmangel beruht. Wenn sich die Referenzhaushalte bestimmte Ausgaben nicht leisten können, so finden diese Produkte / Dienstleistungen keine Berücksichtigung im Rahmen der Ermittlung des

Existenzminimums. Aus Sicht des SoVD kann das Konsumverhalten der unteren Einkommensgruppen nicht als Grundlage für die Ermittlung des Existenzminimums dienen.

Die im RBEG vorgenommene Abgrenzung der Referenzhaushalte ist bedenklich. Um Zirkelschlüsse zu vermeiden, werden zwar diejenigen Haushalte nicht bei den Referenzhaushalten berücksichtigt, die ausschließlich Leistungen des SGB II oder SGB XII bezogen haben. Aus den Referenzhaushalten nicht herausgerechnet werden jedoch Haushalte, die neben ihrem Erwerbseinkommen aufstockende Leistungen zur Existenzsicherung erhalten. Da die Zahl der Aufstocker – im Verhältnis zur Zahl der ALG II-Empfänger – erheblich ist, ist die im RBEG Abgrenzung der Referenzhaushalte nicht geeignet, Zirkelschlüsse zu vermeiden. Auch die „verdeckt Armen“ werden im Referentenentwurf nicht aus den Referenzhaushalten herausgerechnet.

Bei der Berechnung der Regelbedarfe wurden einzelne Bedarfpositionen – wie oben dargestellt – nicht oder nur unzureichend berücksichtigt. Die damit verbundenen Kürzungen werden damit begründet, dass die entsprechenden Positionen nicht existenzsichernd und damit nicht regelbedarfsrelevant seien. Damit trifft der Gesetzgeber eine wertende Entscheidung, liefert aber keine ausreichende sachliche Rechtfertigung für die vorgenommene Kürzung. Die Herausrechnung einzelner Bedarfpositionen – aufgrund subjektiver Wertentscheidungen – stellt

aus Sicht des SoVD ein willkürliches Herunterrechnen des Regelbedarfs dar.

Weiterhin sollen die pauschalierten Regelbedarfe neben den laufenden Bedarfen auch solche umfassen, die in unregelmäßigen bzw. großen Abständen anfallen. Einmalige Bedarfe, die nur in großen Zeitabständen anfallen und mit hohen Anschaffungskosten verbunden sind (wie z.B. Kühlschränke und Waschmaschinen), können aber aus Sicht des SoVD nicht bedarfsdeckend in den Regelbedarfen abgebildet werden.

Schlussbemerkung:

Angesichts der aufgezeigten gravierenden Schwächen der im RBEG gewählten Berechnungsmethode plädiert der SoVD dafür, die Regelsätze mittels einer transparenten Methode zu ermitteln, die sich am tatsächlichen Bedarf orientiert und auf willkürliche, sachlich nicht begründbare Abschläge verzichtet.

Die vorhandenen Daten aus der EVS müssen mit den tatsächlichen aktuellen Lebenshaltungskosten abglichen werden, um Regelbedarfe zu bestimmen, die die tatsächlichen Bedarfe abdecken. In einer unabhängigen Kommission – bestehend aus Vertretern und Vertreterinnen der Wissenschaft, Wohlfahrts- und Sozialverbänden, Sozialpartner, den Betroffenen selbst sowie Kommunen – sollten Vorschläge für den Gesetzgeber erarbeitet werden, die sich am Alltag der Betroffenen orientiert und deren Bedarf lebensecht abbildet.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)816

14. November 2016

Information für den Ausschuss

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW) und Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU)

Stellungnahme zur Regelsatzreform 2016 - Direktzahlungen bei Stromsperren

Anlässlich der parlamentarischen Beratungen zur Regelsatzreform 2016 und unbeschadet unserer jeweiligen, diesbezüglichen Stellungnahmen möchten wir Sie auf eine Regelungslücke im Zusammenhang mit der geplanten Neuregelung über Direktzahlungen zur Vermeidung von Stromsperren hinweisen, die aus Sicht der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und des Verbandes kommunaler Unternehmen geschlossen werden sollte.

Mit § 43a Abs. 4 SGB XII in der Fassung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung für ein Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (BT-Drs. 16/9984) soll erstmals eine spezielle Regelung zur Ermöglichung von Direktzahlungen für laufende Zahlungsverpflichtungen von Leistungsberechtigten geschaffen werden. Dies ermöglicht etwa Direktzahlungen für Strom bei Leistungsberechtigten, die wegen unbezahlter Rechnungen aus Versorgungsverträgen für Haushaltsstrom (Stromschulden) unmittelbar von Stromabschaltungen bedroht sind. Zwar werden derartige Direktzahlungen in der Praxis bisweilen bereits vorgenommen, allerdings – wie der Gesetzentwurf zu Recht feststellt – in rechtssystematisch fragwürdiger Weise. Mit der Neuregelung des § 43a Abs. 4 SGB XII soll daher Rechtssicherheit geschaffen und die Verhängung von Stromsperren verhindert werden.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und der Verband kommunaler Unternehmen begrüßen diese Neuregelung im Grundsatz. Allerdings sollte die Direktzahlungsmöglichkeit an

die vorherige Zustimmung der/des Leistungsberechtigten geknüpft sein und dies entsprechend gesetzlich verankert werden. Eine derartige Neuregelung sollte nicht nur in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII erfolgen, sondern insbesondere auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II.

Denn auch hier fehlt eine Rechtsgrundlage, die es den Jobcentern ausdrücklich erlaubt, mit Zustimmung der Leistungsberechtigten Direktzahlungen für den Haushaltsstrom an Stromlieferanten zu leisten und damit Stromsperren abzuwenden. Nach Erfahrungen der Wohlfahrtsverbände können Direktzahlungen helfen, drohende oder bereits eingetretene Stromschulden abzuwenden. Zudem würde eine solche Direktzahlungsmöglichkeit zum einen die Bildung und zum anderen den Fortbestand der zahlreichen freiwilligen örtlichen Kooperationen fördern bzw. erleichtern, die insbesondere zwischen den kommunalen Grundversorgern, Verbraucher- und Wohlfahrtsverbänden sowie Sozialleistungsträgern bestehen, um gemeinsam Versorgungsunterbrechungen bei einkommensschwachen Haushalten durch sinnvolle Reduzierungen des Stromverbrauchs, den Abbau von Stromschulden und die Vereinbarung von tragfähigen Abschlagszahlungen wirksam entgegen zu wirken.

Vor diesem Hintergrund bitten wir Sie, auch im SGB II eine Regelung zu schaffen, die mit Zustimmung der Leistungsberechtigten eine Direktzahlung für den Haushaltsstrom an die Stromlieferanten erlaubt.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)822

22. November 2016

Information für den Ausschuss

Prof. Dr. Anne Lenze, Darmstadt

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drs. 18/9984

Einschätzung des Referentenentwurfs zur Ermittlung von Regelbedarfen

Ende August 2016 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) einen Referentenentwurf über die Neuermittlung der Regelbedarfe des SGB II und SGB XII vorgelegt. Dies war aus drei Gründen erforderlich gewesen: Zunächst einmal lag eine neue Einkommens- und Verbrauchsstatistik (EVS) vor, die regelmäßig alle fünf Jahre durchgeführt wird und nach deren Auswertung die Regelbedarfe auf aktueller empirischer Grundlage neu festzusetzen sind. Die Auswertung, die im Schnitt zwei Jahre in Anspruch nimmt, hatte dieses Mal ein Jahr länger gedauert (Pkt. I). Zum zweiten waren die Gesetzgebungsaufträge des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Beschluss vom 23.7.2014 umzusetzen – der dritten Entscheidung, in der sich das Gericht mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Verfahren zur Ermittlung des menschenwürdigen Existenzminimums befasst hat (Pkt. II). Und schließlich musste auf die Urteile des Bundessozialgerichts (BSG) vom gleichen Tag reagiert werden, mit denen die Regelbedarfsstufe 3 für erwachsene Behinderte, die in den Haushalten von Familienangehörigen leben, für obsolet erklärt worden war. Obwohl das BMAS diese Urteile für eine Überschreitung der verfassungskonformen Auslegung gehalten hatte, hatte es die Landessozialbehörden angewiesen, bis zu einer Gesetzesänderung dieser Personengruppe Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 1 auszuzahlen¹ (Pkt. III).

1. Auswertung der EVS 2013

Die Neuermittlung der Regelbedarfe ist von allgemeinem Interesse, weil das verfassungsrechtliche Existenzminimum eine der wichtigsten Konstruktionslinien des deutschen Sozialstaats darstellt. Es bestimmt nicht nur das Niveau der Existenzsicherung von ca. 7 Millionen Leistungsbeziehern des SGB II, SGB XII und des Asylbewerberleistungsgesetzes. Die Höhe der Regelbedarfe entscheidet auch mit über die Belastung der Steuerpflichtigen, da das steuerrechtlich freizustellende Existenzminimum abgeleitet wird aus der Höhe der Regelbedarfe zuzüglich die durchschnittlichen Wohnkosten für Hilfeempfänger. Im Unterhaltsrecht wiederum sind die Ansprüche der Kinder getrenntlebender Eltern an das steuerrechtliche Existenzminimum gekoppelt. Wenn daher die Regelbedarfe zu niedrig festgelegt sind, erhalten Sozialleistungsbezieher zu knappe Einkünfte, zahlen Steuerzahler zu hohe Steuern und erhalten Kinder zu niedrige Unterhaltszahlungen. Aus genau diesen Gründen ist es naheliegend, dass der fiskalische Druck auf die Regelsätze enorm ist: Eine substantielle Erhöhung würde nicht nur zu höheren Sozialausgaben, sondern auch zu sinkenden Steuereinnahmen führen. Gleichzeitig würde der Kreis der aufstöckend SGB II-Leistungen beziehenden Berechtigten steigen². Und nicht zuletzt würde vermutlich ein noch größerer Sog in Bezug auf die Zuwanderung ausgehen, und dies in einer Welt, in der Millionen Menschen auf der Flucht und auf der Suche nach einem besseren Leben sind. Es war deshalb zu erwarten, dass das BMAS unter allen möglichen Optionen diejenige wählen würde, die zur Ermittlung des niedrigmöglichen Regelbedarfs führen würde.

¹ Vgl: A. Lenze/W. Conradis, Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Bundessozialgerichts vom 23.7.2014 zu den Regelbedarfen, in: info also 2015, S. 99 ff.

² Lenze, Warum die Bundesregierung erneut verfassungsriskante Regelbedarfe vorlegt, in WSI-Mitteilungen 2011, S. 534 ff.

§ 28 SGB XII legt die Anforderungen für die regelmäßige Neuermittlung der Regelbedarfe für das SGB II und das SGB XII fest. Diese folgen der Statistikmethode, indem die Grundsicherungsleistungen nach den Verbrauchsausgaben der untersten 15% der Bevölkerung berechnet werden. Diese Methode - und auch die Verkleinerung der Referenzgruppe von den untersten 20% auf die untersten 15% zum 1.1.2011 - ist vom BVerfG grundsätzlich akzeptiert worden³. Die damit verbundene Problematik, ob die Statistikmethode überhaupt geeignet ist, eine objektive Ermittlung der Bedarfe eines menschenwürdigen Existenzminimums zu gewährleisten oder ob mit ihr nur die Verwaltung des Mangels in niedrigen Einkommensschichten nachgezeichnet wird, wird nur am Rande gestreift. Das BVerfG räumte zwar ein, dass es auch bei der Anwendung des Statistikmodells erforderlich sein könnte, mit Hilfe der Warenkorbmethode „kontrollierend sicherzustellen, ob der existenzielle Bedarf tatsächlich gedeckt ist“⁴, gab aber keinen Hinweis darauf, wann dieser Punkt erreicht ist und eine entsprechende Kontrollpflicht des Gesetzgebers einsetzt.

Nach § 28 SGB Abs. 1 XII sind die Regelbedarfe neu zu ermitteln, wenn die Ergebnisse einer bundesweiten neuen Einkommens- und Verbrauchsstatistik vorliegen. In den Jahren, in denen keine Neuermittlung erfolgt, werden die Regelbedarfe lediglich anhand eines Mischindexes aus der Entwicklung der Preise und der Löhne angepasst werden (§ 28a SGB XII). Alle 5 Jahre werden 0,2% aller privaten Haushalte in Deutschland nach ihren Einnahmen und Ausgaben befragt. Bei der EVS 2013 sind dies ca. 60.000 Haushalte. Es werden Verbrauchsausgaben in 12 Abteilungen mit Hunderten von Einzelpositionen erhoben.

1.1. Validität der erhobenen Daten

Die Teilnahme an der EVS erfolgt auf freiwilliger Basis⁵. Es ist deshalb davon auszugehen, dass bestimmte Gruppen der Bevölkerung stärker darin vertreten sind als es ihrem Bevölkerungsanteil entspricht – z.B. Beamte und Rentner – und manche Gruppen schwächer - dies betrifft Migranten, aber auch Familien mit Kindern⁶. Schon im Ausschuss für Arbeit und Soziales 2010 war gefordert worden, gezielt Paarhaushalte mit einem Kind für die nächste EVS 2013 zu gewinnen⁷. Dies ist offensichtlich nicht geschehen. In der EVS 2013 sind 110 Positionen bei den Kinderbedarfen mit einer Leerstelle versehen

(unter 25 Haushalte), bei 4 Positionen wird vermerkt, dass es in der Referenzgruppe überhaupt keine Haushalte mit den entsprechenden Verbrauchsausgaben gab. Es werden jedoch mindestens Angaben von 100 Haushalten benötigt, damit der Fehlerquotient 10% nicht übersteigt⁸. Der Anteil statistisch unsicherer Einzelpositionen an allen regelsatzrelevanten Positionen liegt je nach Altersgruppe zwischen 60 % (bei den 0 bis 6 -Jährigen) bis hin zu 89 % (bei den 14 bis 18-Jährigen), d.h. die Zahl der Haushalte, für die Angaben vorliegen, liegt unter 100 Fällen. Der relevante Standardfehler liegt dann zwischen 10 % und 20 %. Für die 14 bis 18-Jährigen lag bei 44 von 78 Einzelpositionen die Zahl der Haushalte sogar unter 25. Diese haben damit einen Standardfehler zwischen 20 und 100 Prozent⁹. Dies ist problematisch, da die Regelbedarfe der Kinder damit auf einer **ungesicherten empirischen Grundlage** ermittelt werden. Im Referentenentwurf werden diese Positionen „aus Datenschutz und Qualitätsgründen“ mit einer Leerstelle gekennzeichnet – die sich dahinter verborgenden Zahlen gehen jedoch mit in die Regelbedarfsermittlung ein. Dies verstößt nicht nur gegen die vom BVerfG in seiner Entscheidung vom 9.2.2010 geforderten **Transparenzobliegenheit**, sondern auch gegen die in der gleichen Entscheidung angemahnte **Realitätsgerechtigkeit**¹⁰. Die geringen Fallzahlen erklären vermutlich bestimmte Ungeheimnisse, die bei der Regelbedarfsermittlung 2013 ins Auge springen. So ist es rätselhaft, warum z.B. die Nahrungsmittelbedarfe der 6 bis 14jährigen Kinder so sehr viel stärker gestiegen sind als die der beiden anderen Altersgruppen¹¹. Ebenso ungeklärt ist, warum der Mobilitätsbedarf der 14-18-jährigen Jugendlichen weiterhin nur halb so hoch ist wie der der übrigen Kinder¹² – wo doch die Lebenserfahrung eher das Gegenteil erwarten ließe. Um die Kosten für die Mobilität zu erheben, hat das BMAS eine Sonderauswertung vorgenommen und nur diejenigen Familien der Referenzgruppe betrachtet, die keinen PKW haben. Da es aber bei Familien selbst in ungünstigen Einkommensverhältnissen üblich ist, ein Auto zu besitzen, verblieben in dieser Gruppe nur 12 (in Worten: zwölf) Haushalte¹³. Die auf Grundlage dieser Daten ermittelten Bedarfe sind schlachtweg nicht haltbar. Der Gesetzgeber hätte diesen offensichtlichen Widerspruch auflösen müssen, indem er kontrollierend sicherstellt, ob der existenzielle Bedarf in diesem Bereich tatsächlich gedeckt ist¹⁴. Das BVerfG ist jedoch in seinem Beschluss vom

³ BVerfG vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 u.a. – Rn. 168; BVerfG vom 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 u.a. - Rn. 98.

⁴ BVerfG vom 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 u.a. - Rn. 109

⁵ BT-Drs. 17/3404, S. 91

⁶ Lenze, SGB XII Anh. § 28 , § 1 Rn. 8

⁷ Ausschuss für Arbeit und Soziales, Protokoll 17/41, 657, 659, 677

⁸ Statistisches Bundesamt, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Protokoll 17/41, S. 658

⁹ Stellungnahme des Deutschen Kinderschutzbund Bundesverband e.V. – zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales „Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch“, 15.9.2016, S. 4

¹⁰ BVerfG vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 u.a. – Rn. 139

¹¹ Referentenentwurf, S. 85

¹² Referentenentwurf, S. 54, 63, 73

¹³ Anhang zum Referentenentwurf, S. 20.

¹⁴ BVerfG vom 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 u.a. – Rn. 109

23.7.2014 über diese empirische Schwachstelle der EVS leichtfüßig hinweggegangen¹⁵.

Ansonsten ist bemerkenswert, dass den Erhöhungen im Bereich der Mobilität und der Kosten für Haushaltsstrom in der EVS 2013 kleinere, aber sich summierende Posten gegenüberstehen, für die die befragten Haushalte weniger Geld ausgegeben haben, z.B. im Bereich Innenausstattung/Haushaltsgeräte, bei der laufenden Haushaltsführung, im Bereich der Gesundheitspflege sowie bei Freizeit/Unterhaltung/Kultur und Bildungswesen. Es ist zu vermuten, dass die Haushalte der Referenzgruppe in diesen Bereichen Einsparungen vorgenommen haben, um die Kostensteigerung in anderen Bereichen kompensieren zu können.

1.2. Abzüge von den Ausgaben der Referenzgruppe

Auch weiterhin wird den Leistungsbeziehern nicht der Betrag zur Verfügung gestellt, den die Referenzgruppe der untersten 15% der Haushalte in Deutschland insgesamt an Ausgaben tätigt, sondern es werden **Abzüge für nicht regelsatzrelevante Positionen** vorgenommen. Hierbei erwies sich die Aussage des BVerfG in seiner Entscheidung vom 9.2.2010, wonach der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum dort enger sei, wo es um die Sicherung der physischen Existenz gehe, und dort weiter, wo es um Art und Umfang der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gehe¹⁶, als Einfallstor, um die politisch erwünschte Höhe der Regelsätze zu realisieren. Die Abzüge summieren sich auf ungefähr 25 % der Ausgaben der Referenzgruppe. Dies ist umso einschneidender, als die Referenzgruppe selber mit ihrem Einkommen *unter* der Armutgefährdungsschwelle liegt¹⁷. Die „Einsparungen“ im Bereich der Gaststättenbesuche (Restaurants, Cafes, Gaststätten, Imbiße, Kantinen etc.) – dem Prototyp von Geselligkeit – und die Umrechnung der Ausgaben der Referenzgruppe in selbst hergestellte Mahlzeiten zeigen, dass für Leistungsempfänger soziale Teilhabe nur in den eigenen vier Wänden vorgesehen ist – ein Widerspruch in sich¹⁸. Die Herausnahme von Positionen im Bereich der Gaststättendienstleistungen bei Kindern (8,68 €) bedeutet beispielsweise, dass nicht einmal die Ausgaben für

ein Eis mit 2 Kugeln in der Woche im Regelbedarf enthalten sind¹⁹.

Im Bereich der sozialen Teilhabe ist es gegenüber der EVS 2008 in allen 6 Regelbedarfsstufen zu einer *relativen Verschlechterung* gekommen. Die alleinstehenden Erwachsenen der RbSt 1 können im Bereich der sozialen Teilhabe nur über 0,5460 % dessen verfügen, was ein Alleinstehender der Referenzgruppe für diesen Bereich ausgegeben hat (2008 waren es noch 0,5621 %). Ein Kind unter sechs Jahren bekommt im Bereich der sozialen Teilhabe lediglich 0,4969 % der Ausgaben der gleichaltrigen Kinder der Referenzgruppe zugestanden (2008 - 0,6189 %). Für ein Kind im Alter von sieben bis vierzehn Jahren beträgt der Anteil 0,5678 % (2008 – 0,6694 %). Jugendliche bis achtzehn Jahre verfügten über einen prozentualen Anteil an den Ausgaben für die soziale Teilhabe der gleichaltrigen Referenzgruppe in Höhe von 0,5931 % (2008 – 0,6985 %)²⁰. Das Argument, dass für die Kinder die soziale Teilhabe über das Bildungs- und Teilhabepaket des § 28 SGB II gewährleistet werde, ist nicht zutreffend. Nur 15,2 % der leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen nutzen die Angebote der sozialen und kulturellen Teilhabe (§ 28 Abs. 7 SGB II)²¹. Die geförderten Angebote gehen gerade an den Interessen von Jugendlichen vorbei. In Befragungen äußerte knapp die Hälfte von ihnen dezidiert, an dieser Form der organisierten Freizeitgestaltung kein Interesse zu haben²². Für die Ausstattung mit dem persönlichen Schulbedarf (§ 28 Abs. 3 SGB II) gilt, dass z.B. Bastelmaterial, Stifte und Hefte nicht nur für den Unterricht benötigt werden, sondern auch für die Freizeit. Hinzukommt, dass diese Ausgaben gar nicht mit der EVS erhoben werden, weil sie pauschal und gedeckelt über das Bildungs- und Teilhabepaket erbracht werden. Der dort festgeschriebene Betrag von insgesamt 100 € ist seit seiner Einführung 2009 nicht erhöht worden, obwohl in diesem Zeitraum die tatsächlichen Ausgaben für den Schulbedarf preisbedingt gestiegen sind. Unabhängig davon ist der Betrag gegriffen und nicht empirisch belegt. Der Deutsche Kinderschutzbund hat gemeinsam mit dem

¹⁵ Das BVerfG unternimmt hier einen Zirkelschluss der ganz eigenen Art: Zweifel an der statistischen Validität der Daten, die auf Fallzahlen von unter 100 oder gar unter 25 Haushalten beruhen, sah es nicht, da § 28 Abs. 3 Satz 4 SGB XII vorsehe, dass die Datengrundlage zur Bestimmung existenzsichernder Leistungen hinreichend groß sein muss“ (BVerfG vom 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 u.a. – Rn. 95). Dabei wäre es allerdings genau die Aufgabe des Gerichts gewesen zu überprüfen, ob dies tatsächlich der Fall ist.

¹⁶ BVerfG vom 9.2.2010 - 1 BvL 1/09 u.a. - Rn. 138.

¹⁷ Vgl. ausführlich hierzu die auf einem Gutachten von I. Becker beruhende Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband – zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, vom 15.9.2016, S. 16.

¹⁸ Die Herausnahme dieser Positionen macht sich im Regelbedarf eines Alleinstehenden mit einem Minus von 19,64 € bemerkbar (Paritätische Gesamtverband, Expertise Regelsätze 2017. Kritische Anmerkungen zur Neuberechnung der Hartz IV-Regelsätze durch das Bundesministerium Arbeit und Soziales und Alternativberechnungen der Paritätischen Forschungsstelle, September 2016, S. 11).

¹⁹ Stellungnahme Diakonie (FN 15), S. 24

²⁰ Ebenda, S. 14 f.

²¹ BMAS, Evaluation Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe 2015, S. 288.

²² Apel, H., Engels, D., Abschlussbericht Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen im unteren Einkommensbereich, 2012, S. 56, 58.

Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V. auf der Grundlage von Informationsblättern von Schulen zusammengestellt, was zum Schuljahresbeginn typischerweise anfällt. Im Ergebnis kostet eine Schulerstausstattung weit mehr als 200 Euro²³. Auch die in § 28 Abs. 7 SGB II gewährten 10 € im Monat für die soziale und kulturellen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben werden nicht dynamisiert und verlieren so weiter an Wert. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Kindern nicht um vorübergehende Armutserfahrungen handelt, sondern die Mehrheit von ihnen über einen längeren Zeitraum in Armut aufwächst: Von den betroffenen Kindern im Alter von sieben bis unter 15 Jahren bezogen 57,2 % drei und mehr Jahre lang Leistungen nach dem SGB II²⁴. Dies ist deshalb relevant, weil zu Beginn des Leistungsbezuges oft noch finanzielle Reserven vorhanden sind, um erhöhte Finanzbedarfe, etwa im Fall einer Ersatzbeschaffung, abzufedern²⁵ - später aber nicht mehr. Befragungen von Kindern zeigen zudem deutlich, dass sie sehr bewusst erleben, dass sie nicht die gleichen Teilhabechancen haben wie Kinder aus besser gestellten Familien²⁶. Im Übrigen lässt es sich auch empirisch belegen, dass die Ausgaben der SGB-II-Bezieher für den täglichen Grundbedarf so zentral sind, dass sie ihre übrigen Konsumausgaben deutlich einschränken müssen. Dies betrifft insbesondere die Ausgaben für die soziale und kulturelle Teilhabe, die anteilig wie auch absolut betrachtet deutlich niedriger ausfallen als bei der übrigen Bevölkerung²⁷.

Durch die Abschläge werden die Regelbedarfe für alle Altersgruppen deutlich unter die Armutgefährdungsschwelle gesenkt²⁸. Für einen alleinstehenden Erwachsenen hat der auf der Grundlage der neuen EVS ermittelte Regelbedarf einen Betrag ergeben, der im Wesentlichen der zwischenzeitlichen jährlichen Fortschreibung nach § 28a SGB XII entspricht. Ihre Regelbedarfe erhöhen sich zum 1.1.2017 um 5 Euro. Für die unter Sechsjährigen ergibt sich allerdings ein um 1 Euro niedriger Regelbedarf – für diese Altersgruppe gibt es nun einen Bestandsschutz. Auch die Regelbedarfe der über 14-Jährigen steigen nur um 5 Euro, obwohl allein für die bislang verfassungswidrige Herausrechnung der Ausgaben für Tabak und Alkohol ein Korrekturbetrag von zusätzlich 9 € berücksichtigt werden muss²⁹. Lediglich die Gruppe der sechs bis 14jährigen erzielt eine spürbare (aber

letztendlich unerklärliche) Erhöhung ihres Regelbedarfs von 21 Euro.

1.3. Verdeckte Armut

Keine Überraschung ist, dass der Gesetzgeber weiterhin darauf verzichtet, die **verdeckte Armut** aus der Referenzgruppe herauszurechnen – und dies obwohl ein vom BMAS in Auftrag gegebenes Gutachten des IAB ergeben hat, dass in Deutschland 3,1 bis 4,9 Mio. Personen leben, die Sozialleistungen nicht in Anspruch nehmen³⁰. Solange diese Personen in der Referenzgruppe bleiben, sind die Regelbedarfe niedriger, als wenn sie herausgenommen werden. Die Herausnahme der verdeckt Armen hätte im Jahr 2014 zu einer Erhöhung des Regelbedarfes für Alleinstehende um 12 € führen müssen³¹. Hatte das BVerfG in seiner ersten Grundsatzentscheidung des BVerfG vom 9.2.2010 den Gesetzgeber noch verpflichtet, bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben darauf zu achten, dass diejenigen Haushalte, die von einem Einkommen unterhalb des Grundsicherungsniveaus leben, aus der Referenzgruppe herausgenommen werden³² hatte das Gericht in seiner Entscheidung vom 23.7.2014 davon Abstand genommen, die Zahl der Haushalte in verdeckter Armut nur im Wege einer Schätzung zu beziffern sei. Auch eine sachgerechte Schätzung sei jedoch mit Unsicherheiten behaftet, weshalb der Gesetzgeber nicht gezwungen sei, zur Bestimmung der Höhe von Sozialleistungen auf eine bloß näherungsweise Berechnung abzustellen³³. Dies überzeugt jedoch weiterhin nicht: eine annäherungsweise Herausnahme der verdeckt Armen aus der Referenzgruppe³⁴ wäre gegenüber einer allzu ehrgeizigen Herangehensweise vorzuziehen, die nur exakte Daten gelten lässt und damit das Problem der verdeckt Armen in der Referenzgruppe der EVS überhaupt nicht angeht³⁵.

2. Umsetzung der Vorgaben des BVerfG

In seiner Entscheidung vom 23.7.2014 hatte das BVerfG dem Gesetzgeber zum einen sehr konkrete, eher kleinteilige Aufträge erteilt, die in dem Entwurf nun entsprechend umgesetzt wurden (Pkt. 2.1). Zum anderen wurde ein genereller Prüfauftrag erteilt, der für die Weiterentwicklung des Verfahrens zur Feststellung des menschenwürdigen Existenzminimums einen wichtigen Impuls gesetzt hatte (Pkt. 2.2.).

²³ Stellungnahme DKS, S. 5

²⁴ Kinderarmut. Kinder im SGB-II-Bezug in Deutschland, Bertelsmann-Stiftung 2016.

²⁵ Christoph, B., Materiellen Lebensbedingungen im Grundsicherungsbezug, in: WSI Mitteilungen 5/2016, S. 344.

²⁶ Vgl. hierzu die sehr eindrückliche Studie von Sabine Andresen, Danijela Galic: Kinder. Armut.Familie. Alltagsbewältigung und Wege zu wirksamer Unterstützung, 2016, in der die Kinder selber zu Wort kommen.

²⁷ Christoph, B. (FN 25) S. 350.

²⁸ Stellungnahme Diakonie (FN 15), S. 16

²⁹ Vgl. hierzu im Folgenden Pkt II.

³⁰ IAB, Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, Juni 2013, S. 21.

³¹ Irene Becker, Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau, 2015, 13 ff.

³² BVerfG, 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 u.a. Rn 169.

³³ BVerfG vom 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 u.a.- Rn. 105.

³⁴ Irene Becker Soziale Sicherheit, Sonderheft 09/2011, 22: So sollen nach Becker alle Personen, deren Einkünfte unterhalb einer bestimmten Bedarfsschwelle liegen, die sich aus der pauschalen Regelleistung und den Kosten der Unterkunft bis zu einem am Wohngeldgesetz orientierten Maximum errechnet, aus dem Datensatz der EVS entfernt werden.

³⁵ Lenze/Conradis, info also 2015, S.

2.1. Gesetzgebungsaufräge

So hatte das Gericht festgestellt, dass die Entwicklung der **Preise für Haushaltsstrom** zeitnah zu berücksichtigen sei. Sei eine existenzgefährdende Unterdeckung durch unvermittelt auftretende, extreme Preissteigerungen nicht auszuschließen, so dürfe der Gesetzgeber dabei **nicht auf die reguläre Fortschreibung der Regelbedarfsstufen warten**³⁶. Dass die Preise für Haushaltsstrom im Verhältnis zu anderen Verbrauchspositionen seit der letzten EVS 2008 unverhältnismäßig gestiegen waren, war allgemein bekannt und hat sich bei der Auswertung der EVS 2013 auch bestätigt. Der Gesetzgeber hat allerdings nicht zeitnah reagiert, sondern erst das Vorliegen der EVS 2013 abgewartet, und damit auf Kosten der Grundsicherungsempfänger gespart, die – um die Kosten für Haushaltsstrom zu decken - bei anderen Ausgabepositionen sparen mussten. Der Paritätische Gesamtverband weist darauf hin, dass die Stromkosten in Deutschland insgesamt ca. 27% höher seien als der im Regelsatz vorgesehene Anteil für Energie. Nach Berechnungen gebe ein Ein-Personen-Haushalt bei durchschnittlichem Verbrauch 9 Euro mehr aus, als der Regelbedarf für Strom vorsehe. Auch die steigende Zahl von Stromabschaltungen (2014: 352.000) sei ein Indiz für das Ausmaß des Problems. Es wird vorgeschlagen, die Stromkosten (ähnlich wie die Kosten für Heizung) zusätzlich zum Regelbedarf in voller Höhe zu übernehmen³⁷.

Hinsichtlich der Ausgaben für **Mobilität** hatte das BVerfG darauf hingewiesen, dass diese nicht nur soziokulturell bedeutsam seien, um Teilhabe zu ermöglichen, sondern zum Beispiel in Lebenssituationen außerhalb der Kernortschaften mit entsprechender Infrastruktur auch mitunter erforderlich sei, um die Bedarfe des täglichen Lebens zu sichern. Künftig werde der Gesetzgeber auch mit Blick auf die Lebenshaltungskosten sicherzustellen haben, dass der existenznotwendige Mobilitätsbedarf tatsächlich gedeckt werden kann³⁸. Im Referenten-Entwurf findet sich nun eine Neuermittlung der Ausgaben für den Verkehr, die den faktischen Ausgaben der Referenzgruppe für den Verkehr näher kommt. Dadurch sind die im Regelbedarf zu berücksichtigenden Ausgaben für Mobilität im Vergleich zur EVS 2008 von 18,41 € auf 26,44 € gestiegen. Es bleibt allerdings das Problem der Durchschnittsbetrachtung: Leistungsbezieher im städtischen Bereich, die alle Wege zu Fuß oder mit dem Fahrrad erledigen können, stehen sich finanziell besser, als Leistungsbezieher in ländlichen Gebieten, die auf ein Auto angewiesen sind, um einzukaufen, ihre Kinder zur Schule oder zu Freizeitaktivitäten zu fahren oder auch um ihre Chancen auf eine Arbeitsaufnahme zu erhalten. Auch hier ist zu erwägen, ob die Ausgaben für die Mobilität zumindest in bestimmten Fällen nicht individuell als

Mehrbedarfe neben dem Regelsatz zu berücksichtigen wären.

Das BVerfG hatte außerdem die **Abzüge für alkoholische Getränke und Tabakwaren** bei den Regelbedarfen von **Jugendlichen** kritisiert. Diese erschienen zu hoch, weil es Hinweise auf einen Rückgang des anstigen Konsums bei Jugendlichen gebe, dem könne der Gesetzgeber jedoch im Rahmen der nächsten regelmäßigen Anpassung der Höhe des Regelbedarfs Rechnung tragen³⁹. Die nächste *regelmäßige Anpassung* der Höhe der Regelbedarfe ist zum 1.1.2015 erfolgt (§ 28a SGB XII). Der Gesetzgeber hat dies aber bewusst missverstanden, wenn er im Referentenentwurf ausführt, er sei dazu aufgefordert worden, bei der *nächsten Regelbedarfsermittlung* den unterstellten Alkohol- und Tabakkonsum zu überprüfen⁴⁰. Diese erfolgt erst nach Auswertung der nächsten EVS – in diesem Fall zwei Jahre später zum 1.1.2017. Auch hier hat der Gesetzgeber zwei Jahre zu Lasten der Jugendlichen gespart. In der Referenzgruppe lagen die ermittelten Alkoholausgaben bei 6,71 € - die Hälfte dieser Ausgaben wird den Jugendlichen gutgeschrieben (3,35 €), die andere Hälfte in eine „alkoholfreie Flüssigkeitsmenge“ umgerechnet, was einen zusätzlichen Betrag von 1,23 € ergibt. Bei den Ausgaben der Referenzgruppe für Tabak in Höhe von 8,96 € wird die Hälfte dem Regelbedarf der Jugendlichen zugeschlagen (4,48 €), die andere Hälfte (ohne Begründung) als nicht regelbedarfsrelevant bewertet. Insgesamt müssen bei dem Regelbedarf der über 14-jährigen Jugendlichen ein zusätzlicher Betrag von 9,06 €⁴¹ berücksichtigt werden. Da es aber anscheinend in anderen Bereichen zu „Einsparungen“ gekommen ist, steigt der Regelbedarf zu der Jugendlichen zum 1.1.2017 nur um 5 € (siehe oben). Es muss davon ausgegangen werden, dass es gerade bei den Jugendlichen zu einer Unterdeckung der Bedarfe kommt: Einerseits werden bei ihnen infolge der statistisch nicht validen Daten (s.o.) zu niedrige Mobilitätskosten zugrunde gelegt, andererseits gehen die Angebote des Bildungs- und Teilhabepakets des § 28 Abs. 7 SGB II an ihren Bedürfnissen vorbei, während entsprechende Positionen aus dem Regelbedarf gestrichen wurden.

Schneller erfolgte die Korrektur, die das BVerfG für die Deckung der **Teilhabebedarfe** von Kindern und Jugendlichen über das Bildungs- und Teilhabepaket angemahnt hatte, weil hier ein Auftrag an die Gerichte zur verfassungskonformen Auslegung erging. Das Gericht hatte festgestellt, dass der Umfang des Bildungspakets zwar knapp bemessen sei, weil nach § 28 Abs. 7 Satz 1 SGB II ein Teilhabebetrag in einer Höhe von monatlich nur 10 € geleistet werde, aber tragfähig begründet. Allerdings müssten die Bildungs- und Teilhabeangebote für die Bedürftigen auch tatsächlich ohne weitere Kosten erreichbar sein müssten. Die Vorschrift des § 28 Abs. 7 Satz 2

³⁶ BVerfG vom 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 u.a.- Rn 111.

³⁷ Der Paritätische, Expertise (FN 18), S. 15.

³⁸ BVerfG vom 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 u.a.- Rn 114.

³⁹ BVerfG vom 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 u.a.- Rn. 129.

⁴⁰ Referentenentwurf, S. 68

⁴¹ Referentenentwurf, S. 68

SGB II, die lediglich als Ermessensvorschrift ausgestaltet sei und die Finanzierung der nötigen Ausrüstung wie Musikinstrumente, Schutzkleidung bei bestimmten Sportarten ermöglichen solle, sei einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich, womit die Sozialgerichte sicherstellen könnten, dass ein Anspruch auf Fahrkosten zu den Angeboten des Teilhabepaketes bestünde⁴². Allerdings wurde das 9. SGB-II-Änderungsgesetz, das am 1.8.2016 in Kraft getreten ist⁴³, nicht genutzt, um aus § 28 Abs. 7 Satz 2 SGB II eine Muss-Vorschrift zu machen.

2.2. Interner Ausgleich

Zum anderen enthielt der Beschluss des BVerfG vom 23.7.2014 aber auch einen **grundlegenden Prüfauftrag**: An fünf Stellen im Beschluss hatte das Gericht Zweifel artikuliert, ob die Regelbedarfe **genügend finanziellen Spielraum** beinhalten, um den **internen Ausgleich** zu ermöglichen und die Bedarfe des menschenwürdigen Existenzminimums zu decken - es lag mehr als nahe, dass das Gericht eine Unterdeckung des menschenwürdigen Existenzminimums für wahrscheinlich hielt⁴⁴. Eine der wichtigsten Stellschrauben zur Erreichung eines politisch gewünschten Grundsicherungsniveaus war die **Herausnahme einzelner Waren und Dienstleistungen** als nicht regelsatzrelevante Positionen aus den Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe. Hiergegen hat das BVerfG zwar grundsätzlich nichts einzuwenden. Soweit der Gesetzgeber von der Orientierung an den durchschnittlichen Verbrauchsausgaben eines Teils der Bevölkerung im Rahmen des Statistikmodells abweiche, lasse sich die Höhe des Regelbedarfs nach der erforderlichen Gesamtbetrachtung für den entscheidungserheblichen Zeitraum „noch“ tragfähig begründen. Er müsse dann nur sicherstellen, dass das Existenzminimum gleichwohl tatsächlich gewährleistet sei. Die Leistungen müssten entweder insgesamt so bemessen sein, dass entstehende Unterdeckungen intern ausgeglichen werden können, oder dass Mittel zur Deckung unterschiedlicher Bedarfe eigenverantwortlich angespart und die Bedarfe so gedeckt werden, oder es müsse ein Anspruch auf den anderweitigen Ausgleich solcher Unterdeckungen bestehen⁴⁵. Das BVerfG sieht offenbar die verfassungsrechtliche Schmerzgrenze erreicht, wenn es ausführt: „Wenn in diesem Umfang herausgerechnet wird, kommt der Gesetzgeber jedoch an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist“⁴⁶. Des weiteren wird zum finanziellen Spielraum für den internen Ausgleich ausgeführt, dass sich aus der geltenden Berechnungsweise des Regelbedarfs „beispielsweise“ die Gefahr einer Unterdeckung hinsichtlich der akut existenznotwendigen, aber **langlebigen Konsumgüter** ergebe, die in zeitlichen Abständen

von mehreren Jahren angeschafft werden. Für die Anschaffung von Kühlschrank, Gefrierschrank und -truhe, Waschmaschine, Wäschetrockner, Geschirrspül- und Bügelmaschine werde lediglich ein Wert von unter 3 € berücksichtigt. Desgleichen könne eine Unterdeckung entstehen, wenn Gesundheitsleistungen wie Sehhilfen weder im Rahmen des Regelbedarfs gedeckt werden können noch anderweitig gesichert sind⁴⁷. Die EVS 2013 hatte bei den ärmsten 15% der Haushalte lediglich 30 Haushalte gefunden, die in dem Befragungszeitraum überhaupt Ausgaben für Kühlschränke getätigt hatten und zwar in Höhe von durchschnittlich 111,87 €. Daraus errechnet sich für den Alleinstehenden ein monatlicher Anteil für diese Position von 1,65 €⁴⁸. Unabhängig von der Frage der statistischen Validität einer Stichprobemenge von 30 Haushalten, ergibt sich eine Ansparezit von über 5 Jahren, um einen gebrauchten Kühlschrank zum Preis von 112 € zu erwerben.

Der Referentenentwurf übergeht die dezidierten Hinweise des BVerfG auf eine mögliche Unterdeckung des Existenzminimums geflissentlich. Nur an einer Stelle wird am Rande auf diesen Prüfauftrag eingegangen, als es heißt, dass keine Notwendigkeit ergänzender Regelungen zur Vermeidung von Bedarfsunterdeckungen im Einzelfall gesehen wird. Bei der Feststellung einer Notlage sei die Deckung des infrage stehenden Bedarfs maßgeblich und „nicht zwingend die Anschaffung hierfür notwendiger Ge- und Verbrauchsgüter zum marktüblichen Anschaffungspreis“. Die Sicherstellung des Existenzminimums erfordere insoweit weder die Anschaffung neuwertiger Güter noch deren Vollfinanzierung, wenn eine Teilfinanzierung aus im Übrigen geschützten Einkommen oder Vermögen möglich und gesetzlich vorgesehen ist, selbst wenn es bei der Feststellung des laufenden Leistungsanspruchs nicht vorgesehen ist⁴⁹.

Diese Begründung lässt tief blicken. Die Lösung sieht der Referentenentwurf darin, dass die Leistungsbezieher die benötigten Waren *gebraucht* erwerben, das Produkt auf *Ratenbasis* erstehen oder es aus ihrem *Schonvermögen* bezahlen. Damit stellt sich allerdings die Frage, ob die Ermittlung der Regelbedarfe weiterhin auf der Grundlage durchgeführt wird, dass die Leistungsbezieher an der Tauschgesellschaft teilnehmen können oder ob sie nicht längst auf der Annahme basiert, dass die Waren des täglichen Lebens in Tafeln, Kleiderkammern und Sozialkaufhäusern im Wege der Wohltätigkeit zugeteilt werden. Da Sehhilfen in Deutschland bislang noch nicht gebraucht gekauft werden, wird im Referenten-Entwurf auf diesen Hinweis des BVerfG auch nicht eingegangen. Offensichtlich ist, dass sich das BMAS

⁴² BVerfG vom 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 u.a.- Rn 132.

⁴³ BGBI, I S. 1824

⁴⁴ BVerfG vom 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 u.a.- Rn.115 – 121.

⁴⁵ BVerfG vom 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 u.a.- Rn. 84.

⁴⁶ BVerfG vom 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 u.a.- Rn. 121.

⁴⁷ BVerfG vom 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 u.a.- Rn 120.

⁴⁸ Anhang zum Referenten-Entwurf

⁴⁹ Referentenentwurf, S. 23

dem Prüfauftrag entzieht, ob nach all den nachträglichen Korrekturen an der Statistikmethode nicht „die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist“⁵⁰, erreicht ist. Müssen Leistungsberechtigte den Erwerb z.B. eines Kühlschranks über ein Anschaffungsdarlehen nach § 24 Abs. 1 SGB II finanzieren, so greift dies intensiv in ihr Existenzminimum ein, da das Darlehen durch monatliche Aufrechnung in Höhe von 10% des maßgebenden Regelbedarfs getilgt wird. Dies sind bei einem Alleinstehenden im Jahr 2016 40 € monatlich, während die Ansparrate für den Erwerb eines Kühlschranks nur mit 1,65 € im Monat veranschlagt wird.

Rätselhaft bleibt in diesem Zusammenhang der Hinweis im Referentenentwurf darauf, dass die **Regel-satzdarlehen** so ausgestaltet seien, dass ausreichender Spielraum verbleibt, um individuellen Überforderungssituationen bei der Darlehensrückzahlung gerecht werden zu können. So könnten Darlehen im Rechtskreis des SGB II erlassen werden, sofern deren vollständige Tilgung während des Leistungsbezuges etwa aufgrund der Tilgungsrate oder aufgrund der Tilgungsdauer unbillig wäre⁵¹. Der § 44 SGB II, nach dem die Grundsicherungsträger Ansprüche erlassen dürfen, wenn deren Einziehung nach Lage des einzelnen Falles unbillig ware, ist jedoch als **Ausnahmeregelung** gedacht, die den Trägern Ermessen einräumt⁵². Diese Ausnahme kommt bislang selten zum Tragen und eignet sich in keiner Weise, um dem Problem systematisch zu niedriger Regelbedarfe zu begegnen. Diese Frage gewinnt jedoch an Brisanz, stellt man sie in einen Zusammenhang mit dem Auftrag des BVerfG in seiner Entscheidung vom 23.7.2014 an die Gerichte, im Wege der verfassungskonformen Auslegung das menschenwürdige Existenzminimum sicherzustellen, und mit den recht unklaren Ausführungen zum *Anschaffungsdarlehen*. Das Gericht hatte nämlich ausgeführt, dass auf ein nach § 24 Abs. 1 SGB II mögliches Anschaffungsdarlehen nur „dann verwiesen werden kann, wenn die Regelbedarfsleistung so hoch bemessen ist, dass entsprechende Spielräume für Rückzahlungen bestehen“⁵³. Da dies aber im Gesamtkontext der Entscheidung wohl gut und gerne bezweifelt werden konnte, kann dies entweder bedeuten, dass keine Anschaffungsdarlehen mehr vergeben werden dürfen und die Bedarfe insoweit ungedeckt bleiben oder dass der Erlass der Tilgung bei höheren Darlehen nun regelmäßig in Betracht gezogen werden muss. Es bleibt interessant zu beobachten, wie die Sozialgerichte mit den diesbezüglich kryptischen Hinweisen des BVerfG und des Gesetzgebers umgehen werden.

3. Neuregelung der Regelbedarfsstufen für Erwachsene

Die Urteile des BSG, wonach die Regelbedarfsstufe 3 im Wesentlichen nur für Erwachsene gilt, die in stationären Einrichtungen leben⁵⁴, führt zu einer Neugestaltung des § 8 RBEG in Bezug auf die Regelbedarfe der Erwachsenen. Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 1 beziehen ab dem 1. Januar 2017 Personen, die in einer Wohnung leben - und zwar nicht in einer Paarbeziehung. Paare, seien es ehe(ähnliche) oder partnerschafts(ähnliche), bleiben wie bislang der Regelbedarfsstufe 2 (§ 8 Abs. 1 Nr. 2a RBEG) zugeordnet. Diesselbe gilt zukünftig für Menschen, die in einer neuen Wohnform leben, die das geplante Bundesteilhabegesetz ab dem 1. Januar 2020 schaffen wird: Dies sind Personen, die allein oder mit einer anderen Person einen *persönlichen Wohnraum* und mit weiteren Personen *zusätzliche Räumlichkeiten gemeinschaftlich nutzen* (§ 8 Abs. 1 Nr. 2b RBEG). Die Regelbedarfsstufe 3 wird zukünftig nur noch für erwachsene Personen gelten, die in einer stationären Einrichtung nach § 27b SGB XII untergebracht sind.

Volljährige Behinderte, die im Haushalt ihrer Eltern, anderen Verwandten oder Bekannten leben, erhalten daher Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 1, so wie es seit den Entscheidungen des BSG vom 23.7.2014 der Fall gewesen ist. Der Referentenentwurf sieht durchaus, dass durch die Neuregelung eine neue Ungleichbehandlung zwischen verschiedenen Personengruppen entstanden ist: Die 18 bis 25-Jährigen im SGB II, die weiterhin im Haushalt ihrer Eltern leben, erhalten Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 3, während Behinderte im Haushalt der Eltern ab Vollendung des 18. Lebensjahres nunmehr Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 1 erhalten⁵⁵. Eine weitere Ungleichbehandlung besteht außerdem darin, dass Ehepaare wegen des unterstellten Einspareffektes in der Regelbedarfsstufe 2 zusammen zweimal 90% des Betrages der Regelbedarfssstufe 1 erhalten, während alle Mitbewohner in Nicht-Paar-Konstellationen Leistungen nach der höheren Regelbedarfsstufe 1 erhalten, obwohl es auch bei ihnen wohl regelmäßig zu Synergieeffekten des gemeinsamen Wirtschaftens kommen wird. Weiterhin vollkommen ungeklärt ist die empirische Herleitung der Regelbedarfsstufe 3⁵⁶ und erst recht der neuen Regelbedarfsstufe 2b. Ob sich der Bedarf von erwachsenen Behinderten und die unterstellten Einspareffekten der neuen gemeinsamen Wohnform mit denen von Ehepaaren vergleichen lässt (RBST 2 a) erscheint eher fraglich.

Eine weitere Verbesserung zugunsten von Behinderten, die im Haushalt von Familienangehörigen leben,

⁵⁰ BVerfG vom 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 u.a.- Rn. 121.

⁵¹ Referentenentwurf, S. 23

⁵² Conradis in: LPK SGB II, 5. Auf., § 44 Rn. 5

⁵³ BVerfG vom 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 u.a.- Rn. 116.

⁵⁴ BSG – B 8 SO 14/13 R – Rn 16 (Leitentscheidung), Vgl. hierzu Lenze/Conradis, info also (FN. 1).

⁵⁵ Referentenentwurf S. 22. Diese Ungleichbehandlung wurde jedoch im Beschluss des BVerfG vom 27.7.2016 im Fall eines unter 25-Jährigen in der Bedarfsgemeinschaft seines erwerbsunfähigen Vaters für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt (BVerfG vom 27.7.2016 - 1 BvR 371/11, Rn. 68 ff.).

⁵⁶ Auch die fehlende empirische Herleitung der Regelbedarfsstufe 3 wurde in dem Beschluss vom 27.7.2016 verfassungsrechtlich nicht beanstandet (BVerfG vom 27.7.2016 - 1 BvR 371/11, Rn. 53 ff.)

enthält der neue § 42a SGB XII. Diese Regelung schafft eine spezielle Vorschrift für die Unterkunfts-kosten eines Leistungsberechtigten, der in der Wohnung mindestens eines Elternteils, mindestens eines volljährigen Kindes oder eines volljährigen Geschwisterkindes lebt. Nach der Rechtsprechung des BSG⁵⁷ war die Übernahme der Wohnkosten zuletzt nur nach Vorlage eines Mietvertrages und bei Nachweis der tatsächlichen Zahlung des Mietzinses möglich gewesen. Dies hatte einen erheblichen Aufwand für die Familien bedeutet, etwa wenn diese zugleich Betreuer des Kindes waren, und auf Seiten des Sozialhilfeträgers zu zusätzlichem Prüfaufwand geführt⁵⁸. Die Neuregelung des § 42a Abs. 3 SGB XII sieht zukünftig eine Berücksichtigung des *Wohnbedarfs in pauschalierter Form* vor. Die Höhe der Pauschale ergibt sich für die Unterkunft aus der Differenz der angemessenen Aufwendungen für einen Mehrpersonenhaushalt entsprechend der Anzahl der in der Wohnung lebenden Personen und der Miete für eine Wohnung mit einer um eins verringerten Personenzahl (Differenzmethode). Den Differenzbetrag erhält die leistungsberechtigte Person als Bedarf anerkannt, ohne den Nachweis erbringen zu müssen, dass sie diese Aufwendungen auch tatsächlich trägt. Aufwendungen für Heizung werden in Höhe des Anteils anerkannt, den die Mietkosten des Betreffenden an der Gesamtmiete ausmacht: Beträgt der Anteil der

für die Wohnung zu zahlende Miete 25%, so werden auch 25% der Heizkosten als Bedarf für Heizung anerkannt⁵⁹. Kritisiert wird allerdings, dass die Differenzmethode im Gegensatz zur Berechnung nach Pro-Kopf-Anteil eine erhebliche Benachteiligung für Mehrpersonenhaushalte, die einen Angehörigen mit Behinderung bei sich aufnehmen, verursache und dass hiervom eine kontraproduktive Wirkung für die Bereitschaft zur Aufnahme eines Behinderten in den eigenen Haushalt ausgehen könne⁶⁰.

Fazit: Neben Verbesserungen im Detail, vor allem zugunsten von behinderten Leistungsbeziehern lässt der Referentenentwurf die zentrale Frage unbeantwortet, ob die Regelbedarfe einen ausreichenden finanziellen Spielraum enthalten, um die Deckung des menschenwürdigen Existenzminimums zu gewährleisten. Der Gesetzgeber reagiert offensichtlich nur auf konkrete verfassungsgerichtliche Vorgaben (Mobilität, Tabak und Alkohol bei Jugendlichen) oder wenn er vor vollendete Tatsachen gestellt wird (Regelbedarf für erwachsene Behinderte) - allgemeinere Prüfaufträge hingegen werden ignoriert, zumal wenn sie höhere Kosten zur Folge haben. Wenn das BVerfG hier wirklich Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Regelbedarfe hat, dann muss es in Zukunft deutlicher werden.

⁵⁷ BSG vom 14.4.2011 - B 8 SO 18/09 R -; BSG vom 25.8.2011 - B 8 SO 29/10 R

⁵⁸ Referentenentwurf, S. 94

⁵⁹ Für die Berechnung der Wohn- und Heizkosten in Wohngemeinschaften, die in § 42a Abs. 4 SGB XII geregelt werden, vgl. Referentenentwurf, S. 95.

⁶⁰ Stellungnahme Diakonie, S. 31.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)824

22. November 2016

Information für den Ausschuss

Sozialverband VdK Deutschland e.V.

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drs. 18/9984**1. Zur Zielsetzung des Gesetzentwurfs**

Bei Vorliegen einer neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ist der Gesetzgeber verpflichtet die Höhe der Regelbedarfsstufen, nach denen sich die Regelbedarfe für das Zweite und Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB II und SGB XII) bestimmen, neu zu ermitteln. Gemäß seines gesetzgeberischen Handlungsauftrag aus § 28 SGB XII beauftragt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) das Statistische Bundesamt mit Sonderauswertungen, die auf Grundlage der EVS vorzunehmen sind. Die durchgeführten Sonderauswertungen entsprechen den Sonderauswertungen, die dem Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) von 2011 zu Grunde gelegt wurden.

Durch die vorgenommenen Bewertungen der dadurch ermittelten Verbrauchsausgaben nach ihrer Regelbedarfsrelevanz und ihrer Berechnung kommt es bei den Regelbedarfen jeweils zu einem leichten Anstieg von durchschnittlich 4 Euro. Nur bei den Verbrauchsausgaben der sechs bis 13-Jährigen aus der Regelbedarfsstufe 5 hat sich ein Anstieg von 21 Euro ergeben.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Gesetzentwurf enttäuscht, da er keine signifikanten Verbesserungen bei der Ermittlungsmethode und somit schlussendlich für die Leistungsempfänger aufweist. Die nur minimalen Erhöhungen der Regelbedarfe entsprechen nicht den Anforderungen an realitätsgerechte Regelsätze. Nach Auffassung des Sozialverbands VdK ist mit der nun berechneten Regelbedarfshöhe das sozio-kulturelle Existenzminimum nicht abgedeckt. Der Sozialverband VdK fordert eine Anhebung der Regelsätze um mindestens 20 Prozent

und bezieht sich hierbei auf die Berechnungen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes.¹

Die schon damals stark kritisierten Schwachpunkte bei der Methodik, wie die Einbeziehung von „Verdeckt Armen“ und Leistungsempfängern mit Erwerbseinkommen, den sogenannten Aufstockern und den daraus resultierenden Zirkelschlüssen, blieben erhalten. Beibehalten wurden auch die Herausnahmen von einzelnen Verbrauchsausgaben der Referenzhaushalte, weil sie als nicht notwendig für die Existenzsicherung bewertet wurden. Die Ermittlung der Regelbedarfe wird also nicht nur rein rechnerisch anhand der durchschnittlichen Ausgaben von vergleichbaren Haushalten durchgeführt, sondern unterliegt einer Reihe von normativen Bewertungen im Gesetzentwurf, welche aber unzureichend begründet werden.

So ist auch die Entscheidung nur aus den unteren 20 Prozent (15 Prozent bei den Alleinstehenden) der Vergleichshaushalte die Referenzhaushalte zu bilden von dem politischen Willen geprägt, dass die Grundsicherungsleistung noch unter den untersten Einkommenssegmenten liegt. Nachzuvollziehen ist dies soweit, dass ein Anreiz für die Grundsicherungsempfänger zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit erhalten bleiben muss. Tatsache ist aber, dass es zu einem starken Anstieg von prekären Beschäftigungsverhältnissen und des Niedriglohnsektors gekommen ist, was dazu führt, dass viele Menschen von ihrer Erwerbstätigkeit nicht mehr ihren Lebensunterhalt bestreiten können. So herrscht schon in den unteren Einkommenssegmenten finanzieller Mangel, der durch weitere Kürzungen verschärft als Berechnungsgrundlage für das Existenzminimum dienen soll.

¹ Expertise Regelsatz 2015, Paritätischer Wohlfahrtsverband 2015

Der Sozialverband VdK hält es nicht für sachgerecht, dass die Höhe der Grundsicherungsleistungen sich nur an den untersten Einkommenssegmenten orientiert, wo fraglich ist, ob das Existenzminimum überhaupt gedeckt ist. Ein angemessenes sozio-kulturelles Existenzminimum muss den Hilfebedürftigen ein menschenwürdiges Leben ermöglichen, was sich am allgemeinen Lebensstandard und den Möglichkeiten eines hoch entwickelten Landes orientiert. Dafür ist es erforderlich, die sich durch die Sonderauswertung der EVS ergebenen Daten kritisch auf schon hier gegebene Unterdeckungen zu hinterfragen und mit gesonderten Erhebungen zu bedürfnisorientierten Bedarfen abzulegen.

Besonders für die Ermittlung der Regelbedarfsstufen für Kinder und Jugendliche ist dies dringend erforderlich, um der steigenden Kinderarmut entgegenzuwirken. Für Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sind auch bedürfnisorientierte Bedarfe zu ermitteln, da bei ihnen spezifische Verbrauchspositionen vorliegen und sie nicht nur vorübergehend hilfebedürftig sind. Da es ihnen eben nicht mehr möglich ist, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, verliert hier auch die Anreizwirkung einer noch unter den untersten Einkommen liegenden Grundsicherung ihre Berechtigung.

2. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

2.1. Berücksichtigung von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Bei der Regelbedarfsermittlung sind die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus den Urteilen vom 9. Februar 2010 und vom 23. Juli 2014 vollumfänglich zu beachten. Laut Begründung des Gesetzentwurfs wird dieser allen verfassungsrechtlich gegebenen Anforderungen an die Bedarfsbemessung für ein menschenwürdiges Existenzminimum gerecht. Dabei soll es sich laut Entwurf beispielsweise um folgende Vorgaben handeln:

- Der Gesetzgeber muss alle existenznotwendigen Aufwendungen folgerichtig in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht bemessen.
- Der Gesetzgeber hat sicherzustellen, dass der existenznotwendige Mobilitätsbedarf tatsächlich gedeckt werden kann.
- Die Verbrauchsausgaben von Jugendlichen für Mobilität und Alkohol- und Tabakkonsum sind zu überprüfen und fortzuentwickeln.
- Es besteht die Notwendigkeit der Überprüfung der Regelbedarfshöhe bei außergewöhnlich hohen Preissteigerungen. Die jährlichen Fortschreibungen und turnusmäßigen Neuermittlungen der Regelbedarfe sind hierbei nicht ausreichend, hier muss ein zeitnahe Korrektiv durch den Gesetzgeber geschaffen werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Es ist begrüßenswert, dass im Gesetzentwurf der Verpflichtung zur Überprüfung der Mobilitätskosten und der Ausgaben von Jugendlichen für Alkohol- und Tabakkonsum nachgekommen wurde und hier

durch Umrechnung der Beträge der verzerrten Datenlage aus der EVS Rechnung getragen wurde. Hier handelt es sich um zwei Einzelposten innerhalb der Berechnung, die isoliert korrigiert wurden. An seiner grundlegenden Ermittlungsmethode sieht das BMAS aber anscheinend keinen Änderungsbedarf. Die weiteren durch das Bundesverfassungsgericht gemachten Vorgaben fasst es nicht als Überarbeitungsaufträge auf, sondern führt im Gesetzentwurf nur auf, wie die althergebrachten Ermittlungsmethoden schon vollumfänglich den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechen.

Vielmehr wird im Gesetzentwurf bei besonders stark kritisierten Punkten in der Regelbedarfsermittlung, wie zum Beispiel bei der Abgrenzung der Referenzgruppen und bei der Herausnahme von nicht Regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben auf eine Begründung der Methodik völlig verzichtet und nur noch auf die Billigung durch das Bundesverfassungsgericht verwiesen. Damit wird unterstellt, dass die bisherige Vorgehensweise bei der Regelbedarfsermittlung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vereinbar ist.

Nach Ansicht des Sozialverbands VdK wird im Gesetzentwurf aber verkannt, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 23. Juli 2014 feststellte, dass der Gesetzgeber mit der Festlegung der Regelsätze an die Grenze dessen kommt, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist und die Höhe der Regelsätze derzeit noch mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Hiermit hat das Bundesverfassungsgericht zum Ausdruck gebracht, dass eben nur mit der Erfüllung seiner Vorgaben und Prüfaufträge eine zukünftige Verfassungsmäßigkeit der Regelbedarfsbestimmung gegeben ist.

Indem im Entwurf insbesondere bei den punktuellen Unterdeckungen für existenznotwendige Einmalanschaffungen und bei außergewöhnlichen Preissteigerungen eine Handlungsverpflichtung negiert wurde, werden diese verfassungsrechtlichen Vorgaben eben nicht erfüllt. Insgesamt wurde der Verpflichtung zu einem transparenten und sachgerechten Verfahren nicht nachgekommen, da insbesondere die normativen Einstufungen von Verbrauchsausgaben als Regelbedarfsrelevant oder nicht unzureichend begründet werden.

2.2. Berücksichtigung von Entscheidungen des Bundessozialgerichts

Das Bundessozialgericht (BSG) hatte in einigen Urteilen die Zuordnung von nichterwerbsfähigen Erwachsenen, die zum Beispiel im Haushalt ihrer Eltern leben, in die Regelbedarfsstufe 3 als rechtswidrig verworfen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer Neuregelung der Zuordnung für in Mehrpersonenhaushalten lebenden Erwachsenen. Die Abgrenzung der Regelbedarfsstufen für Erwachsene wird sich an neuen Kriterien festmachen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Ausdrücklich begrüßt wird, dass in dem Gesetzentwurf die Rechtsprechung des BSG zur bisherigen Einordnung dieser Personengruppe in die Regelbedarfsstufe 3 vollumfänglich umgesetzt wurde und nunmehr für sie die Regelbedarfsstufe 1 gilt. Damit

ist eine wichtige Forderung des Sozialverbands VdK erfüllt, die eine Verbesserung insbesondere für Menschen mit Behinderung darstellt.

2.3. Der Ermittlung der Regelbedarfe zugrundeliegende Referenzhaushalte

Die §§ 2, 3, 4 RBEG-E setzen die Vorgaben des § 28 SGB XII zur Bestimmung der Referenzhaushalte um, wobei es sich um Haushalte unterer Einkommensgruppen handelt, die nach Einpersonen- und Familienhaushalten und letztere nach Altersgruppen der Kinder differenziert werden. Damit die Leistungen von bedürftigen Haushalten nicht von den Verbrauchsausgaben dieser Haushalte selber abgeleitet werden, werden Haushalte im Grundsicherungsbezug ausgeschlossen. Dies gilt aber nicht, wenn diese Haushalte zusätzlich über Erwerbseinkommen verfügen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Ermittlung der Referenzhaushalte anhand der alten unveränderten Methode ist lückenhaft und fehleranfällig. Das Bundesverfassungsgericht hatte schon 2010 zur Vorgabe gemacht, dass die Berechnungsmethode Zirkelschlüsse vermeiden muss, also die Verwendung von Verbrauchsausgaben von Haushalten, die selber Leistungsempfänger sind. Dies kann aber nur vermieden werden, wenn konsequenterweise auch die Haushalte herausgenommen werden, die neben der Grundsicherung noch Erwerbseinkommen haben.

Größtenteils handelt es sich hierbei um Personen, die nur geringfügig beschäftigt sind und oft nur einen Betrag von 100 Euro oder knapp darüber vom anrechenbaren Einkommen absetzen können. Dieser anrechnungsfreie Betrag wird meist schon durch die mit der Erwerbstätigkeit anfallenden Ausgaben aufgebraucht. Somit stehen diesen Haushalten effektiv kaum mehr Mittel zur Verfügung als einem Haushalt, der nur Grundsicherungsleistungen erhält. Die Anzahl dieser sogenannten Aufstockerhaushalte ist sehr groß und kann zu einer starken Verzerrung der Referenzgruppe führen. Nur ein Ausschluss der Aufstocker oder zumindest der nur geringfügig beschäftigten Aufstocker kann Zirkelschlüsse vermeiden.

Ein weiteres nicht angegangenes Problem stellen die „Verdeckt Armen“ in den Referenzhaushalten dar. Das sind Personen, die über so geringes Einkommen verfügen, dass sie Anspruch auf Leistungen nach SGB II und SGB XII hätten, diese aber nicht beantragen. Da diese Personen nicht im Leistungsbezug stehen, können sie auch nicht statistisch erfasst werden. Nach Begründung des Gesetzentwurfs ist man sich dieses Problems bewusst und hatte auch ein Forschungsprojekt zu möglichen Berechnungsmethoden zur Ermittlung der Anzahl der „Verdeckt Armen“ in Auftrag gegeben. Die dafür notwendigen Simulationsrechnungen sind laut Begründung des Gesetzentwurfs aber zu fehleranfällig und nicht geeignet als valide Datengrundlage zur Ermittlung der Referenzhaushalte.

Nach Ansicht des Sozialverbands VdK werden im Gesetzentwurf hier aber die falschen Konsequenzen gezogen, indem mit dieser Begründung auf einen

Ausschluss verdeckt armer Haushalte völlig verzichtet wird. Man kann aufgrund der verschiedenen Studien zur Thematik davon ausgehen, dass ca. 40 Prozent der Haushalte ihnen zustehende Grundsicherungsleistungen nicht in Anspruch nehmen. Bei dieser hohen Anzahl von Haushalten mit Einkommen unter dem Grundsicherungsniveau muss mit hoher Wahrscheinlichkeit von Zirkelschlüssen ausgegangen werden.

Diese für die Leistungsempfänger nachteilige Verzerrung bei der Regelbedarfsermittlung einfach mit dem Verweis auf Unsicherheiten bei den Berechnungsmethoden abzutun, hält der Sozialverband VdK für nicht sachgerecht. Diese Problematik ist schon seit langem bekannt und es wäre nach Auffassung des Sozialverbands VdK die Aufgabe des BMAS gewesen, entweder eine umfangreichere Datenbasis zur Berechnung einzuholen oder eine angemessene Simulationsrechnung heranzuziehen.

2.4. Die Ermittlung der Regelbedarfe anhand der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben

In §§ 5,6 RBEG-E des Gesetzentwurfes sind die Verbrauchspositionen der Referenzhaushalte dargestellt, die zur Ermittlung der Regelbedarfe berücksichtigt werden. Diese sind gesondert für Einpersonenhaushalte und Familienhaushalte und bei den Kindern und Jugendlichen nach Altersklassen aufgeschlüsselt.

2.4.1. Bedarfsdeckung

Einige Verbrauchsausgaben der Referenzhaushalte hat der Gesetzgeber herausgekürzt, da er sie nicht für regelbedarfsrelevant, also für nicht beachtlich für die Existenzsicherung erachtet. Dazu gehören zum Beispiel Ausgaben für Zimmerpflanzen, Gartenarbeit, chemische Reinigung, Alkohol, Tabak und Gaststättenbesuche.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Im Gesetzentwurf wird die Herausnahme dieser Verbrauchspositionen damit begründet, dass sie nicht zum physischen Existenzminimum zählen. Die Grundsicherungshöhe soll aber nicht nur das physische Überleben garantieren, sondern auch die soziale Teilhabe absichern. Zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gehören aber auch gelegentliche Treffen mit Freunden oder Familie in Gaststätten oder zum Beispiel das Aufstellen eines Weihnachtsbaumes. Nach Ansicht des Sozialverbands VdK verschärfen diese Kürzungen die soziale Ausgrenzung von Grundsicherungsempfängern. Die sich aus dem Ausschluss von der sozialen Teilhabe ergebende soziale Isolierung und Stigmatisierung kann besonders die Entwicklung von Kindern im SGB-II-Bezug nachhaltig schädigen. Aber auch das Risiko der Vereinsamung von älteren Menschen in der Grundsicherung steigt.

Das Bundesverfassungsgericht hatte nicht nur die Absicherung der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben gefordert, sondern auch, dass innerhalb des pauschal ermittelten Regelbedarfs ein finanzieller Ausgleich zwischen den Ausgabepositionen stattfinden kann. Dies ist notwendig, da der individuelle Bedarf eines Hilfebedürftigen in einzelnen Ausgabe-

positionen vom durchschnittlichen Bedarf abweichen kann und dann durch nicht benötigte Ausgabenbeträge gedeckt werden muss. Durch die im Gesetzentwurf vorgenommen Kürzungen wird diese notwendige finanzielle Flexibilität extrem eingeschränkt.

Nach Ansicht des Sozialverbands VdK sind die im Gesetzentwurf vorgesehenen Kürzungen bei den Verbrauchsausgaben nicht sachgerecht, da sie die soziale Teilhabe unangemessen einschränken und den verfassungsrechtlich geforderten finanziellen Spielraum innerhalb der pauschalisierten Regelbedarfsleistung zu stark verengen.

2.4.2. Mobilität

Gemäß dem Entwurf wird sich also des gleichen Bewertungssystems bedient, wie es schon beim letzten RBEG angewendet wurde. Bei den Kosten für die Mobilität wurde aber eine Korrektur vorgenommen und berücksichtigt, dass bei den Regelbedarfen höhere Kosten für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) veranschlagt werden müssen. Bei den Regelsätzen für eine alleinstehende Person wird ein Betrag von nunmehr 32,90 Euro für die Mobilität berechnet.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Das Bundesverfassungsgericht hatte dem Gesetzgeber in seinem Urteil von 2014 aufgetragen, die ohne Kraftfahrzeug zwangsläufig steigenden Aufwendungen für den ÖPNV zu berücksichtigen. Der Sozialverband VdK begrüßt, dass im Gesetzentwurf dieser Maßgabe nachgekommen wurde und die Verbrauchsausgabe für den ÖPNV durch Umrechnung erhöht wurde. Kritisch ist aber anzumerken, dass mit den nunmehr veranschlagten 32,90 Euro in vielen Fällen der Bedarf immer noch nicht gedeckt ist. So kostet in Berlin das den Grundsicherungsempfängern vorbehaltene Sozialticket momentan 36 Euro.

Besonders stark betroffen von dieser erneuten Unterdeckung sind die Empfänger von Leistungen nach dem SGB XII, da bei ihnen ein KFZ nicht zum geschützten Vermögen gehört und sie es wegen der extrem niedrigen Vermögensgrenzen oft aufgeben müssen. So sind gerade alte und erwerbsgeminderte Menschen auf den ÖPNV angewiesen, da sie eben häufig auch nicht mehr gut zu Fuß sind oder das Fahrrad benutzen können.

2.4.3. Außergewöhnliche Preissteigerungen

Weiterhin wurde dem Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht aufgetragen, für eine fortwährende Deckung des Existenzminimums zu sorgen. Der Gesetzgeber muss also prüfen, ob sich eine erhebliche und offensichtliche Diskrepanz zwischen der Preisentwicklung und der Fortschreibung der Regelbedarfsstufen entwickelt hat und muss darauf zeitnah reagieren. Hierbei wurde insbesondere auf den hohen Anstieg der Stromkosten verwiesen. Nach Begründung des Gesetzentwurfs wird hier aber kein Handlungsbedarf gesehen, da das BMAS monatlich die Verbraucherpreisentwicklung beobachten würde. Bisher hätte sich bei der Regelbedarfsrelevanten

Preisentwicklung kein Handlungsbedarf für das BMAS ergeben.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Dies kann aus Sicht des Sozialverbands VdK nur verwundern, da gerade der sprunghafte Preisanstieg für Haushaltsstrom viele Hilfebedürftige in groÙe Bedrängnis gebracht hat. Den Sozialverband VdK erreichen immer wieder Zuschriften von Betroffenen, gerade älteren Menschen, die berichten, dass sie mit den Endjahresabrechnungen Nachzahlungen von mehreren hundert Euro zu leisten haben, die sie nicht bewältigen können. Durch die dann drohenden Stromsperrungen werden die Betroffenen von einer elementaren Daseinsvorsorge abgeschnitten.

Die Berechnung der Strombedarfe an den unteren 15 Prozent der einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen und die jährliche Fortschreibung der Regelsätze haben sich hier nicht als effektives Mittel zur Vermeidung von Energiearmut erwiesen. Vielmehr müssen die Kosten anhand des durchschnittlichen Stromverbrauchs der unterschiedlichen Haushaltstypen (Alleinstehende, Paare, Familien mit Kindern) ermittelt werden und jährlich anhand der aktuellen Preisentwicklung von Strom überprüft und angepasst werden. Die Kosten bei einem durchschnittlichen Stromverbrauch liegen bei ca. 44 Euro² im Monat und sind somit auch deutlich höher als der im Gesetzentwurf veranschlagte Betrag von 33,31 Euro.

2.4.4. Unterdeckung

Der Gesetzgeber hatte durch das Bundesverfassungsgericht den Auftrag erhalten zu prüfen, ob die Gewährleistung der Bedarfsdeckung im Einzelfall immer gegeben ist. Falls dies nicht der Fall ist, seien zusätzliche Leistungsansprüche oder eine großzügigere Bemessung der Regelbedarfe in Erwägung zu ziehen. Bedarfsunterdeckungen können entstehen, wenn akut existenznotwendige, aber langlebige Konsumgüter angeschafft werden müssen. Hierbei ist insbesondere an sogenannte „Weiße Ware“, also Kühlschränke, Waschmaschinen etc., oder Gesundheitskosten wie für Brillen zu denken.

Bewertung des Sozialverbands VdK

In diesen Fällen handelt es sich um sehr hohe Anschaffungskosten, die aber in größeren Zeitabständen anfallen. Gerade deshalb ist zu bezweifeln, dass die EVS hier eine valide Datengrundlage bilden kann. Es ist nicht realistisch, davon auszugehen, dass mit den vorgesehenen monatlichen Ansparbeträgen, wie zum Beispiel von 1,58 Euro für eine Waschmaschine, die Leistungsempfänger in die Lage versetzt werden, diese Anschaffungen aus Ihrem Regelbedarf vorzunehmen. Aufgrund der kritikwürdigen Bildung der Referenzhaushalte und der zusätzlichen Herausnahme von Verbrauchsausgaben enthalten die ermittelten Regelbedarfe eben keinen finanziellen Spielraum, der es den Betroffenen ermöglicht, anstehende Bedarfe innerhalb der Bedarfsposten auszugleichen.

Der Sozialverband VdK vertritt die Ansicht, dass im Gesetzentwurf keine sachgerechte Lösung aufgezeigt

² „Bezahlbare Energie für Alle“, Positionspapier des Bündnisses für ein menschenwürdiges Existenzminimum, Juni 2015

wurde, wenn die Betroffenen auf die Möglichkeit eines Darlehens durch die Sozialleistungsträger verwiesen werden. Denn das Problem der Bedarfsunterdeckung wird somit keineswegs aufgehoben, sondern nur auf lange Sicht ausgedehnt. Schließlich wird zur Darlehensrückzahlung der Regelsatz um zehn Prozent gekürzt. Viele Grundsicherungsempfänger sehen sich mehreren Rückzahlungsforderungen der Grundsicherungsträger gegenüber, zum Beispiel für die Kaution der Wohnung, eine hohe Stromnachzahlung und den kaputten Kühlschrank. Das bedeutet, die Betroffenen leben über Jahre hinweg mit einem um zehn Prozent gekürzten Regelsatz.

Die nach dem RBEG ermittelten Regelsätze sollen das verfassungsgemäß geforderte Existenzminimum darstellen, und durch die Praxis der Darlehensrückzahlung findet hier eine dauerhafte Unterdeckung statt. Der Sozialverband VdK findet es unverständlich, dass der Gesetzgeber diese ständige Unterschreitung des Existenzminimums als völlig unproblematisch ansieht und sie als gängige Praxis gesetzlich festgelegt hat. Der Verweis in der Begründung des Gesetzentwurfs auf die Möglichkeit der Grundsicherungsträger, die Rückzahlungsmodalitäten so auszustalten, dass keine individuellen Überforderungssituationen bei den Betroffenen entstehen, erscheint hier keine angemessene Lösung. Denn es handelt sich hierbei um eine Ermessensentscheidung der Grundsicherungsträger, die diese ganz unterschiedlich handhaben.

Der Sozialverband VdK fordert die Wiedereinführung der Möglichkeit zur Gewährung einmaliger typischer wie atypischer Leistungen. Kostendeckende Einmalbeihilfen sind für langlebige Gebrauchsgegenstände und energieeffiziente Geräte zu gewähren.

2.4.5. Bedürfnisorientierte Bedarfe für Kinder

Über 1,9 Millionen Kinder unter 18 Jahren sind aktuell auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen. Dies stellt ein Anstieg auf mittlerweile 14,7 Prozent dar, wobei eine Mehrheit der Kinder, nämlich 57,2 Prozent mehr als 3 Jahre von Grundsicherungsleistungen leben müssen.³ Es ist die Aufgabe der Bundesregierung dafür zu sorgen, dass diesen Kindern nicht nur das physische Überleben gesichert wird, sondern sie die Möglichkeit für ein gesundes Aufwachsen, für eine gute Bildung und zur sozialen Teilhabe erhalten.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Es ist erstaunlich, dass gemäß der Berechnungen des Gesetzentwurfs die sechs- bis 13-Jährigen 21 Euro mehr als bisher erhalten sollen, wobei die bis 6-Jährigen überhaupt keine Steigerung beim Regelsatz und die 14- bis 17-Jährigen nur in Höhe von fünf Euro zu verzeichnen haben. Diese deutliche Anhebung in nur einer Altersgruppe legt den Verdacht nahe, dass diese entweder bisher zu niedrig bemessen war oder die anderen beiden diesmal nicht die realistischen Werte widerspiegeln.

Es ist schwer vorstellbar, dass nur in einer Altersklasse die Verbrauchsausgaben so isoliert gestiegen sind. Vielmehr scheint es daraufhin zu deuten, dass es zu Verzerrungen bei den Daten zu den Verbrauchsausgaben bei den Familienhaushalten kommen kann, abhängig davon, wieviel Kinder in welchem Alter vorhanden sind.

Der Sozialverband VdK fordert, dass das BMAS hier offenlegt, wie es die Gefahr dieser Verzerrungen bewertet hat und welche Maßnahmen es ergriffen hat, um die Validität der Daten aus der EVS zu sichern. Gerade bei dem sensiblen Thema der Existenzsicherung für Kinder werden die Zweifel an der angewandten Methode der Bedarfsermittlung hier noch verschärft.

Momentan erhalten Kinder im SGB-II-Bezug einen Regelsatz, der sich an den Ausgaben der ärmsten Haushalte orientiert. Dies hat zur Folge, dass der Mangel, der dort an ausreichenden finanziellen Mitteln herrscht, als Berechnungsgrundlage für Regelsätze herangezogen wird, die dann noch größeren Mangel nach sich ziehen. Diese materielle Unterversorgung führt zur sozialen Ausgrenzung und zu erheblichen Beeinträchtigungen beim Bildungsweg.

Das Bildungs- und Teilhabepaket ist seiner Aufgabe nicht gerecht geworden, diese Benachteiligungen auszugleichen. Viele Anspruchsberechtigte nutzen es nicht, weil die Beantragung sie vor viele bürokratische Hürden stellt und die Leistungen viel zu niedrig angesetzt sind. So sind 10 Euro monatlich nicht ausreichend, die Gebühren für Sportvereine, Musikschulen oder Ausrüstung zu bezahlen. Auch der Bedarf für Schulmaterialien ist mit 100 Euro pro Jahr viel zu gering. So hat eine Studie ergeben, dass der tatsächliche Schulbedarf bei mindestens 150 Euro durchschnittlich pro Jahr liegt⁴. Nach Ansicht des Sozialverbands VdK müssen die Leistungen für Bildung und Teilhabe stark erhöht und das Antragsverfahren deutlich vereinfacht werden.

Insgesamt fordert der Sozialverband VdK, dass die Regelsätze für Kinder an deren tatsächlichen Bedarfen berechnet werden. Auch die notwendigen Ausgaben für eine Versorgung mit witterungs- und altersgerechter Kleidung, gesunder Ernährung und angemessener Mobilität müssen gesondert erfasst werden und als Berechnungsgrundlage dienen. Denn nur eine ausreichende materielle Absicherung sorgt dafür, dass der Armutskreislauf durchbrochen wird. Dies ist neben dem Ausbau der Kinderbetreuung und der Infrastrukturangebote Voraussetzung dafür, dass alle Kinder die gleichen Chancen für ihre Entwicklung erhalten.

2.4.6. Bedürfnisorientierte Bedarfe für Ältere und Erwerbsgeminderte

Bei der Ermittlung der Regelsätze für Kinder erfolgt zumindest noch eine Differenzierung zu den Erwachsenen und nach Altersklassen, auch wenn die bisherige Berechnungsmethode die Kinderarmut

³ Kinderarmut. Kinder im SGB-II-Bezug in Deutschland, Studie der Bertelsmann-Stiftung, September 2016

⁴ Schulbedarfe, Bildungs- und Teilhabegerechtigkeit bei Kindern und Jugendlichen, Studie des Sozialwissenschaftlichen Instituts des EKD, 2016

festschreibt. Für Rentner, Pflegebedürftige, chronisch Kranke oder Menschen mit Behinderungen, die Grundsicherung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII erhalten, gibt es aber eine solche gesonderte Berechnung nicht.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Aber diese Personengruppe hat ganz spezielle Bedürfnislagen, da sie durch ihr Alter oder ihren gesundheitlichen Zustand in vielen Bereichen des Lebens eingeschränkt sind und dadurch höhere Ausgaben haben. So gibt ein durchschnittlicher Rentnerhaushalt 92 Euro (abzüglich 16 Euro Erstattung durch die Private Krankenkassen) monatlich für Medikamente, Hilfsmittel und Zuzahlungen aus⁵. Die tatsächlichen Ausgaben sind also viel höher als die im Gesetzentwurf veranschlagten 15 Euro für Gesundheitspflege. Für einen 30-jährigen gesunden Mann mag dieser berechnete Bedarfsposten ausreichend sein, aber nicht für die Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Diese haben auch erhöhte Ausgaben im Bereich der Mobilität, da sie oft kein Fahrrad mehr nutzen können oder viele Besorgungen nicht mehr per Fuß bewältigen können. In diesem Zusammenhang weist der Sozialverband VdK darauf hin, dass es für Ältere und Erwerbsgeminderte gerade in ländlichen Regionen fatale Folgen hat, dass ein KFZ nicht zum geschützten Vermögen im Bereich des SGB XII gerechnet wird. Die Betroffenen müssen ihren PKW aufgeben und ihnen steht oft kein ausreichender ÖPNV zur Verfügung. Besuche beim Arzt oder Einkäufe sind auf diese Weise kaum zu bewerkstelligen.

Weiterhin kommen auf diese Personengruppe noch erhöhte Kosten für barrierefreie Anschaffungen und Umbauten zu, bei der es sich um einen speziellen Bedarfsposten handelt, der durch die Bildung der Referenzhaushalte aus allen erwachsenen Personen eben keinen Niederschlag findet. Deshalb fordert der Sozialverband VdK ergänzende Erhebungen zu den notwendigen Ausgaben von Älteren und Erwerbsgeminderten, insbesondere für Gesundheit, Mobilität und Barrierefreiheit, durchzuführen und gesonderte Regelsätze zu berechnen.

Bei der Grundsicherung nach dem Vierten Kapitel SGB XII geht es nämlich anders als bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende um eine dauerhafte Unterstützungsleistung und nicht um die Überbrückung vorübergehender Notlagen. Hier müssen andere Maßstäbe an die Ausgestaltung des Existenzminimums, insbesondere für die Definierung der sozialen Teilhabe angelegt werden, gerade weil es den Betroffenen nicht mehr möglich ist, ihre Situation durch Erwerbstätigkeit zu verbessern.

2.5. Die Neuregelung der Regelbedarfsstufen

Gemäß § 8 RBEG-E werden die Regelbedarfsstufen für Erwachsene neu abgegrenzt, wobei nun nicht mehr das Merkmal der Haushaltsführung ausschlaggebend ist, sondern vielmehr, ob die Person in einer Wohnung, also in einer räumlich abgetrennten Einheit, lebt. Abgesehen von Erwachsenen, die als Ehe-

gatten, Lebenspartner oder in lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft zusammenleben, sowie erwerbsfähigen unter 25-jährigen Erwachsenen, die mit ihren Eltern in einer Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten alle Erwachsenen die Regelbedarfsstufe 1. Den Personen, die als Lebens- oder Ehepartner zusammenleben, werden weiterhin die Regelbedarfsstufe 2 zugeordnet, die 90 Prozent der sich aus der Regelbedarfsstufe 1 ergebenden Leistung umfasst.

Der Entwurf des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) sieht vor, dass ab dem 01. Januar 2020 für Menschen mit Behinderung, die bisher in stationären Einrichtungen leben und in diesen auch weiterhin die Regelbedarfsstufe 3 erhalten, persönlicher Wohnraum und zusätzliche Räumlichkeiten zur gemeinsamen Nutzung überlassen werden und in dieser Wohnform Leistungen der Eingliederungshilfe erbracht werden. Nach dem Entwurf des BTHG ist vorgesehen, dass für Menschen mit Behinderung die Fachleistung (Eingliederungshilfe) und der Lebensunterhalt leistungsrechtlich voneinander getrennt werden. Ab diesem Zeitpunkt wird der Personenkreis in diesen „neuen Wohnformen“ der Regelbedarfsstufe 2 zugeordnet.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK begrüßt ausdrücklich die nunmehr gesetzlich festgelegte Zuordnung zur Regelbedarfsstufe 1 auch für erwerbsunfähige Erwachsene, die mit anderen Personen in einem Haushalt leben. Deren bisherige Zuordnung zur Regelbedarfsstufe 3 hatte der Sozialverband VdK immer scharf kritisiert, da sie eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber den erwerbsfähigen Erwachsenen über 25 Jahren, die mit anderen Personen zusammenleben, darstellte. Nachdem dies auch das Bundessozialgericht in seinen Urteilen im Jahr 2015 feststellte, ist nun auch endlich diese Benachteiligung per Gesetz aufgehoben.

Dass nunmehr die Regelbedarfsstufen danach abgegrenzt werden, ob eine Person allein oder in einer Mehrpersonenkonstellation in einer Wohnung lebt und nicht mehr das Merkmal der Haushaltsführung mit herangezogen wird, ist nach Ansicht des Sozialverbands VdK eine Vereinfachung bei der Zuordnung. Dies sorgt für geringeren Verwaltungsaufwand bei den Leistungsträgern und für mehr Rechtssicherheit bei den Leistungsempfängern.

Das BTHG sieht vor, dass es ab 1. Januar 2020 keine Differenzierung der Leistungserbringung für Menschen mit Behinderung mehr nach dem Ort der Leistung geben wird. Ziel dieser personenzentrierten Regelung ist es, dass Personen, die momentan noch in stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe leben, nunmehr in individualisierten Wohnformen die auf sie zugeschnittenen Leistungen der Eingliederungshilfe in Anspruch nehmen können.

Der Sozialverband VdK verbindet mit diesen Neuregelungen die Hoffnung, dass sie zu einer größeren Autonomie der Menschen mit Behinderung beitragen. Es muss aber dafür Sorge getragen werden, dass

⁵ EVS 2013

bei der Trennung der Leistungsansprüche in Fachleistungen und Lebensunterhaltsleistungen die behinderungsbedingten Unterstützungsbedarfe den Fachleistungen zugeordnet werden und die Leistungen für den Lebensunterhalt diesen auch umfassend decken. Es darf zu keiner Absenkung der Standards bei Unterkunft und existenzsichernden Versorgung für Menschen mit Behinderung kommen.

Bisher erhalten Personen in stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe einen Barbetrag in Höhe von 27 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 gemäß § 27b Absatz 2 SGB XII zu ihrer freien Verfügung. Es muss gewährleistet werden, dass ihnen dieser auch in dem neuen System der Eingliederungshilfe und der Zuordnung zur Regelbedarfsstufe 2 weiterhin zur Verfügung steht. Es darf hier zu keiner Schlechterstellung des betroffenen Personenkreises kommen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)847

24. November 2016

Information für den Ausschuss

AWO-Bundesverband e.V.

Stellungnahme zum**a) Gesetzentwurf der Bundesregierung**

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drucksache 18/9984

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes
- BT-Drucksache 18/9985**

**c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen
- BT-Drucksache 18/10250****I. Zusammenfassung**

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts garantiert das Grundgesetz (GG) mit der Menschenwürde garantie des Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (vergleiche BVerfG vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12; vom 18.7.2012, 1 BvL 10/10, vom 9.2.2010, 1 BvL 1/09). Art. 1 Abs. 1 GG begründet einen Anspruch auf alle unbedingt erforderlichen Mittel zur Sicherung sowohl der physischen Existenz als auch eines Mindestmaßes an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Der Anspruch sei dem Grunde nach vom Grundgesetz vorgeben und müsse durch einen gesetzlichen Leistungsanspruch gesichert sein. Die Höhe des Anspruchs lasse sich nicht unmittelbar aus dem Grundgesetz ableiten, sondern hänge von den gesellschaftlichen Anschauungen sowie den jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten ab. Das Sozialstaatsprinzip erteile dem Gesetzgeber daher den Auftrag, das menschenwürdige Existenzminimum tatsächlich abzusichern und das für ein menschenwürdiges Dasein erforderliche zu konkretisieren und stetig zu aktualisieren. Dabei müsse die soziale Wirklichkeit zeit- und realitätsgerecht erfasst werden.

Diesem Auftrag will die Bundesregierung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nachkommen. Dabei hat sie auch fünf konkrete Prüf- bzw. Handlungsaufträge zu berücksichtigen, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 23.7.2014 aufgegeben hat. So darf der Gesetzgeber im Falle einer drohenden existenzgefährdenden Unterdeckung durch unvermittelt auftretende, extreme Preissteigerungen nicht auf die reguläre Fortschreibung der Regelbedarfsstufen warten. Zum zweiten muss der Gesetzgeber sicherstellen, dass der existenznotwenige Mobilitätsbedarf tatsächlich gedeckt werden kann. Der Gesetzgeber muss zum dritten den Verteilschlüssel anpassen, wenn sich bei einer Verbrauchsposition erhebliche Veränderungen zeigen, die die Zuordnung nach dem bisherigen Verteilschlüssel unrealistisch werden lässt. Der Gesetzgeber hat zum vierten sicherzustellen, dass Unterdeckungen als Folge der Pauschalierung der monatlichen Regelbedarfe im Wege des internen Ausgleichs oder des Ansparens auch tatsächlich gedeckt werden können. Schließlich muss durch Auslegung der vorhandenen gesetzlichen Vorschriften sichergestellt sein, dass die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets ohne tatsächliche weitere Kosten erreichbar sind.

Nach Auffassung der AWO werden mit dem vorliegenden Gesetzentwurf einige dieser Anforderungen

erfüllt, insgesamt aber nicht in einem Maße, das aus Sicht der betroffenen Leistungsberechtigten zufriedenstellen kann. So vermisst die AWO bereits eine Änderung der bestehenden Kann-Regelung des § 28 Abs. 7 S. 2 SGB II, mit der gesetzlich klargestellt wird, dass ein Anspruch auf Fahrkosten im Zusammenhang der Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket besteht. Im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht geforderte zeitnahe Reaktion auf extreme Preissteigerungen sollte eine entsprechende Sicherungsklausel gesetzlich verankert werden.

Auch die vom Bundesverfassungsgericht aufgeworfene Frage des internen Ausgleichs ist aus Sicht der AWO nicht zufriedenstellend gelöst. Die AWO teilt die Einschätzung des Gesetzentwurfs nicht, dass ein Handlungsbedarf insoweit nicht bestehe. Vielmehr bleibt die seit vielen Jahren diskutierte Problematik der „weißen Ware“ bestehen. Denn im Ergebnis der vorliegenden Berechnungen sind die Regelbedarfe immer noch äußerst knapp bemessen, was sich vor allem darin zeigt, dass bei der Bemessung der Regelbedarfe zahlreiche Verbrauchspositionen als nicht regelbedarfsrelevant herausgerechnet oder gekürzt wurden. Angesichts dieser knapp bemessenen Regelbedarfe drängen sich ernsthafte Zweifel geradezu auf, dass der vom Bundesverfassungsgericht geforderte finanzielle Handlungsspielraum für den internen Ausgleich nicht gewährleistet ist. Dies kann vor allem dann zu verfassungsrechtlich problematischen Unterdeckungen führen, wenn Leistungsberechtigte einen Bedarf an existenznotwendigen, aber langlebigen Gütern (z. B. Kühlschrank, Brille) haben, die üblicherweise in zeitlichen Abständen von mehreren Jahren angeschafft werden und in den Regelbedarfen deshalb nur mit sehr niedrigen Beträgen berücksichtigt sind. Viele Leistungsberechtigte müssen zur tatsächlichen Deckung dieser Bedarfe ein Regelsatzdarlehen unter Inkaufnahme von Tilgungsabschlägen bei den Regelbedarfen in Anspruch nehmen. Die AWO bekräftigt daher ihre Forderung nach zusätzlichen Leistungsansprüchen für diese Bedarfe.

Auch die neu geregelte Berücksichtigung der Mobilitätsbedarfe überzeugt im Ergebnis nicht. Die Berechnung führen zwar dazu, dass der für die Regelbedarfe zu berücksichtigende Betrag höher ausfällt als die durchschnittlichen Verbrauchsausgaben der ausgewählten Referenzgruppe. Der für die Regelbedarfstufe 1 berücksichtigte Betrag von 26,44 EUR reicht allerdings nach wie vor in der Regel nicht aus, um die tatsächlich anfallenden Kosten für die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel zu decken. Um eine Unterdeckung in jedem Fall auszuschließen, sollten zusätzliche Mehrbedarfsleistungen geschaffen werden.

II. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen

1. Zur Berechnung der Regelbedarfe

Geplante Neuregelung

Bei der Konkretisierung des menschenwürdigen Existenzminimums gesteht das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum zu. Dieser umfasste die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ebenso wie die wertende Einschätzung des notwendigen Bedarfs. Allerdings habe der Gestaltungsspielraum eine unterschiedliche

Weite. Er sei enger, soweit der Gesetzgeber das zur Sicherung der physischen Existenz Notwendige konkretisiert, und weiter, wo es um Art und Umfang der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht. Daher prüft das Bundesverfassungsgericht vor allem, ob der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums bestimmte Anforderungen an das Verfahren zur Bestimmung des menschenwürdigen Existenzminimums eingehalten hat. Insoweit fordert es, dass der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen folgerichtig in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht, bemisst.

Eine bestimmte Berechnungsmethode schreibt das Bundesverfassungsgericht nicht vor. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll daher das so genannte Statistikmodell beibehalten werden, das bereits Grundlage der Regelbedarfsbemessung im Jahr 2011 war (vergleiche BT-Drucksache 17/3404). Dementsprechend sollen die Regelbedarfe nach § 1 Abs. 1 des Regelbedarfsermittlungsgesetzes in der Fassung des vorliegenden Gesetzentwurfs (RBEG-E) auf Grundlage von Sonderauswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013 des statistischen Bundesamtes zur Ermittlung der durchschnittlichen Verbrauchsausgaben einkommensschwacher Haushalte bemessen werden. Wie sich aus § 28 SGB XII und § 20 Abs. 1a SGB II in der Fassung des vorliegenden Gesetzentwurfs (SGB II-E) ergibt, soll die Regelbedarfsberechnung sowohl für die Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII als auch für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II (sog. „Hartz IV“) maßgeblich sein.

Bewertung der AWO

Das Bundesverfassungsgericht hält das sog. Statistikmodell für ein im Grundsatz taugliches Berechnungsverfahren und die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für eine geeignete empirische Datengrundlage, weil sie eine realitätsnahe Ermittlungsgrundlage bilde. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ist eine vom statistischen Bundesamt erhobene Statistik, die alle fünf Jahre durchgeführt wird und zuletzt im Jahr 2013 erhoben wurde. Diese erfasst die Einkommens-, Vermögens-, und Schuldensituation sowie die Konsumausgaben der Haushalte. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ist eine Quotenstichprobe bei der bundesweit rund 60.000 Haushalte befragt werden. Auch wenn die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe eine grundsätzlich geeignete Datengrundlage für die Bemessung von Regelbedarfen ist, führt nicht jede Verwendung von Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zu einem sachgerechten Ergebnis, so beispielsweise wenn die Stichprobe einen hohen Anteil von Haushalten enthält, deren Kostenstruktur atypisch für Haushalte von Leistungsberechtigten ist. Dies gilt etwa für Studierende, die eine atypische Bedarfsdeckung unter anderem in den Bereichen Ernährung, Mobilität aufweisen.

Des Weiteren ergeben sich durch die Gruppenbildung teilweise sehr kleine Fallzahlen, die einen großen Fehlerspielraum der Ergebnisse erlauben und somit kritisch zu hinterfragen sind. So ist beispielsweise bei den Regelbedarfen für leistungsberechtigte

Kinder besonders problematisch, dass viele der als relevant festgeschriebenen Verbrauchsausgaben nur auf sehr geringen Stichprobenfällen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe basieren. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht insoweit keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken hatte, muss der folgende statistische Zusammenhang beachtet werden: Je geringer die Fallzahlen in der relevanten Referenzgruppe von Paaren mit einem Kind unter sechs Jahren sind, desto schneller schleichen sich statistische Fehler ein und desto schwächer ist die Aussagekraft. Es erscheint daher fraglich, ob die momentan ermittelten Werte für die Kinderregelbedarfe zuverlässig aus der EVS abgeleitet werden konnten.

a) Zu den Referenzhaushalten für die Regelbedarfsberechnung

Geplante Neuregelung

Für die Regelbedarfsermittlung sollen nur die Verbrauchsausgaben einkommensschwacher Haushalte maßgeblich sein (§ 1 Abs. 1 RBEG-E). Gleichzeitig sollen Zirkelschlüsse bei der Bemessung vermieden werden, die entstehen, wenn die Regelbedarfe nach dem Verbraucherverhalten der Leistungsbeziehenden selbst bemessen werden. Daher sollen zunächst die Haushalte aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ausgeschlossen werden, die im Erhebungszeitraum Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach §§ 27 ff. SGB XII, der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach §§ 41 ff. SGB II sowie des Arbeitslosengeld II und des Sozialgeldes nach §§ 19 ff. SGB II bezogen haben (§ 3 RBEG-E). Sodann sollen die einkommensschwachen Haushalte ermittelt werden, indem als Referenzhaushalte für die Regelbedarfsberechnung von den Einpersonenhaushalten die unteren 15 Prozent der Haushalte und von den Familienhaushalten die unteren 20 Prozent der Haushalte abgeschichtet werden (§ 4 RBEG-E).

Bewertung der AWO

Die AWO hält die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Bestimmung der Referenzhaushalte aus mehreren Gründen für problematisch. So ist das Belassen der Berechtigten nach dem BAföG und dem AsylbLG in der Referenzgruppe ist aus Sicht der AWO nach wie vor zu kritisieren. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in diesem Punkt keinen Verstoß gegen die Grenzen des gesetzgeberischen Handlungsspielraums erkannt. Aus methodischer Sicht ist es jedoch unerlässlich die Berechtigten nach dem BAföG und dem AsylbLG aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe herauszurechnen. Denn BAföG dient neben seiner ausbildungsfördernden Funktion auch der Existenzsicherung und sein Bezug schließt einen gleichzeitigen Bezug von bestimmten Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II aus. Hinzu kommt, dass die Leistungsberechtigten nach dem BAGföG unterdurchschnittliche Ausgaben für Nahrungsmittel und Essen und Trinken außer Haus aufweisen, da sie die Möglichkeit haben, in der Mensa zu essen und teils Verpflegung vom Elternhaus an den Studienort mitzunehmen. Dies führt zu einer Verzerrung des statistischen Datenmaterials.

Weiterhin hat das Bundesverfassungsgericht zur Vermeidung von Zirkelschlüssen grundsätzlich gefordert, die verdeckt armen Haushalte, das heißt diejenigen Haushalte, die keine Leistung beziehen, dazu aber berechtigt wären, aus der Referenzgruppe herauszunehmen. Dies ist in methodischer Hinsicht unbestritten sehr schwierig, da sich genaue Angaben über die verdeckt armen Haushalte nicht machen lassen. Solange sich die Zahl dieser Haushalte nur näherungsweise bestimmt werden kann, hält das Bundesverfassungsgericht es für gerechtfertigt, die verdeckt armen Haushalte nicht aus der Referenzgruppe auszuschließen. Der Gesetzgeber geht beim vorliegenden Gesetzentwurf (RBEG-E) davon aus, dass die Anzahl dieser Haushalte nach wie vor nicht sicher geschätzt werden kann, und verzichtet daher auf die Herausrechnung. Aus Sicht der AWO bleibt der Gesetzgeber allerdings gefordert, Anstrengungen für eine nähere Bestimmung der verdeckt armen Haushalte zu unternehmen. Dies gilt insbesondere dann, wenn in der Wissenschaft verbesserte Methoden zur Bestimmung der verdeckt armen Haushalte vorgestellt werden, wie jüngst von Irene Becker in der Studie „Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau“, Arbeitspapier 309, Hans-Böckler-Stiftung, 2015.

Dabei handelt es sich um einen erweiterten Datensatz der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, bei dem mehr Variablen erfragt werden, die helfen, verdeckt arme Haushalte zu identifizieren. Angeichts der Budgetrestriktion im unteren Einkommensbereich, der infrastrukturellen Einschränkungen und der Notwendigkeit, Haushalte unterhalb des derzeitigen Grundsicherungsniveaus (verdeckte Armut) aus der Referenzgruppe auszuschließen, wird vorgeschlagen, zunächst alle Grundsicherungsbeziehenden – auch die mit ergänzendem Bezug von Transfers – auszuklammern – und dann das zweite und dritte Dezil anstatt des ersten Quintils als Referenzeinkommensbereich zugrunde zu legen, um so Familien in verdeckter Armut zumindest annäherungsweise auszuschließen. Zudem ist die Entwicklung der Einkommensverteilung insgesamt zu beobachten, um im Falle eines weiteren Zurückbleibens des unteren Bereichs hinter der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung den „Zuschnitt der Referenzgruppe ... korrigieren“ zu können. Vor diesem Hintergrund hält die AWO es für unverzichtbar, dass der Gesetzgeber aktuellere Untersuchungen zur Methoden zur Herausrechnung verdeckt armer Haushalte berücksichtigt und gegebenenfalls anwendet.

Problematisch ist aus Sicht der AWO auch, dass der Gesetzgeber die Abgrenzung der Referenzhaushalte in die untere 15 Prozent für die Regelbedarfsstufe 1 bis 3 und die unteren 20 Prozent für die Regelbedarfsstufe 4 bis 6 beibehält. Obwohl das Bundesverfassungsgericht auch insoweit keine verfassungsrechtlichen Probleme erkannt hat, bleibt es methodisch zweifelhaft, warum bei der Berechnung der Bedarfsstufen 1 bis 3 (Erwachsene) eine andere Referenzgruppe herangezogen wird als bei den Regelbedarfsstufen 4 bis 6. Die Abgrenzung der Referenzbereiche erfolgt damit letztlich in Abhängigkeit von der relativen Häufigkeit der Leistungsbeziehenden im jeweiligen Haushaltstyp. Die AWO bringt daher erneut zum Ausdruck, dass sie die Abgrenzung des

Referenzeinkommensbereichs als fehlerhaft bewertet. Wegen der weiteren Einzelheiten sei deshalb auf die Stellungnahme der AWO vom 28.8.2013 zu den Aussetzungs- und Vorlagebeschlüssen des Sozialgerichts Berlin vom 25. April 2012 – S 55 AS 9238/12 und S 55 AS 29349/11 in den Verfahren 1 BvL 10/12 und 1 BvL 12/12 verwiesen.

Problematisch ist aus Sicht der AWO schließlich, dass sich die Regelbedarfe für Erwachsene auch dann nach den Einpersonenhaushalten richten, wenn die Betroffenen in Familienhaushalten leben. Dies führt dazu, dass die Regelbedarfe in Familienhaushalten mit Kindern auf Grundlage unterschiedlicher Zahlen berechnet werden, und birgt die Gefahr, dass die Bedarfe von Familienhaushalten nicht ausreichend gedeckt sind.

b) Zu den Abweichungen von der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe

Geplante Neuregelungen

Die von den Referenzhaushalten getätigten Ausgaben gehen nicht vollständig in die Regelbedarfsbemessung ein (vergleiche Begründung zu §§ 5, 6 RBEG-E). Vielmehr werden zur Ermittlung des Regelbedarfsrelevanten Verbrauchs einzelne Positionen herausgenommen, gekürzt oder durch andere Werte ersetzt. Dabei orientiert sich der Gesetzentwurf im Wesentlichen an der Regelbedarfsbemessung 2011.

Bei den für die Erwachsenenregelbedarfe maßgeblichen Verbrauchsausgaben der Einpersonenhaushalte wurden einzelne Positionen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nicht berücksichtigt. Dies betrifft insbesondere die Ausgaben für Tabakwaren, chemische Reinigung von Kleidung, Kinderbetreuung durch Privatpersonen, Haushaltshilfen, Garten, Pauschalreisen, GEZ-Gebühren, Kinderbetreuung in Kindergärten, Nachhilfe. Die Nichtberücksichtigung dieser Positionen wurde im Wesentlichen damit begründet, dass die Positionen entweder nicht Regelbedarfsrelevant oder von anderen Leistungen abgedeckt seien. Weiterhin wurden einzelne Positionen gekürzt oder durch anders ermittelte Werte ersetzt. Dies betrifft im Wesentlichen die Ausgaben für alkoholische Getränke, Strom, Verkehrsdiestleistungen, Speisen in Restaurants und Kantinen, sonstige Dienstleistungen. Auch diese Kürzungen bzw. Substitutionen werden im Wesentlichen mit der Regelbedarfsrelevanz begründet.

Bei den für unter 6-jährige Kinder maßgeblichen Verbrauchsausgaben der Familienhaushalte werden ebenfalls Abweichungen vorgenommen. So werden die rechnerisch auf sie entfallenen Ausgaben für Tabak und alkoholische Getränke als Korrekturbetrag für Lebensmittel und Getränke berücksichtigt. Nicht berücksichtigt werden hingegen die Ausgaben für außerschulischen Sport- und Musikunterricht sowie Hobbykurse, Kinderbetreuung, Klassenfahrten, Nachhilfe. Die Herausnahme dieser Positionen wird gleichfalls damit gerechtfertigt, dass sie entweder nicht Regelbedarfsrelevant oder von anderen Leistungen abgedeckt seien. Entsprechend verfahren wird

bei der Ermittlung der Regelbedarfe für Kinder von 6 bis unter 14 Jahren. Allerdings werden hier die Ausgaben für Schreibwaren als nicht Regelbedarfsrelevant angesehen, da sie über das sog. Schulbedarfspaket abgedeckt seien. Bei den Regelbedarfen für minderjährige Kinder ab 14 Jahren wurde anstelle der Ausgaben für Tabak und Alkohol ein Korrekturbetrag berücksichtigt, mit dem der im Vergleich zu Erwachsenen geringere Tabak- und Alkoholkonsum berücksichtigt werden soll.

Bewertung der AWO

Das Bundesverfassungsgericht hat Abweichungen von der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe im Grundsatz erlaubt. Dem Gesetzgeber stehe bei dieser wertenden Entscheidung ein Gestaltungsspielraum zu. Allerdings forderte das Bundesverfassungsgericht eine sachgerechte, vertretbare und transparente Begründung für die Abweichungen. Soweit Abschläge vorgenommen werden, müsste sich deren Höhe aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe oder aus einer anderen, zuverlässigen Erhebung ergeben. Schätzungen seien dabei nicht ausgeschlossen. Schätzungen ins Blaue hinein würden einem realitätsgerechten Ermittlungsverfahren hingegen zuwiderlaufen. Gleichzeitig dürften die Abweichungen von der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe kein Ausmaß erreichen, das die Tauglichkeit des Modells für die Regelbedarfsermittlung in Frage stellt.

Auch wenn der Gesetzentwurf eine bessere Berücksichtigung der Mobilitätsbedarfe vorsieht, ist das Ergebnis der Berechnungen aus Sicht der AWO immer noch nicht zufriedenstellend. Die Regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben für fremde Verkehrsdiestleistungen, wie zum Beispiel für Busse und Bahnen, sind mit 26,44 EUR nach wie vor zu niedrig veranschlagt. Der Betrag reicht nicht einmal aus, um in den meisten Städten und Ballungsgebieten die Sozialtickets zu finanzieren. So kostet das monatliche Sozialticket beispielsweise in Berlin 36 Euro¹, in München 29,00 EUR, in Köln 37,70 EUR, in Stuttgart 32,10 EUR, in Hamburg 32,90 EUR und in Bremen 29,25 EUR. Damit reicht der im Regelbedarf enthaltene Betrag für Mobilitätsbedarfe bereits für die Leistungsberechtigten in den Großstädten und Ballungszentren nicht aus, um damit ein Sozialticket zu finanzieren. Aus diesem Grund fordert die AWO vom Gesetzgeber, dass diese Lücke geschlossen wird und zukünftig keine Bedarfsunterdeckungen mehr entstehen. Dies kann aus Sicht der Betroffenen am besten durch ergänzende Mehrbedarfsleistungen erfolgen.

Soweit Kinderbetreuungskosten unter anderem mit der Begründung nicht berücksichtigt werden, sie seien für allein lebende Leistungsberechtigte nicht Regelbedarfsrelevant, gibt die AWO zu bedenken, dass die auf Grundlage von Einpersonenhaushalten berechneten Regelbedarfe für Erwachsene nicht nur allein lebende Erwachsene, sondern auch für Erwachsene in Familienhaushalten gelten. In diesem Zusammenhang fordert die AWO auch eine sachge-

¹ Die neue Berliner Regierungskoalition plant die Kosten für das Sozialticket auf 25€ zu senken. Die AWO begrüßt dieses Vorhaben.

rechte Neuregelung der Leistungen für die besonderen Bedarfe in Trennungsfamilien. Hierzu gehört ertens, dass weder die Leistungen des Kindes, die es bei dem alleinerziehenden Elternteil erhält, noch die Leistungen des alleinerziehenden Elternteils gekürzt werden. Zweitens müssen alle im Zusammenhang mit der Wahrnehmung des Umgangsrechts entstehenden Bedarfe in vollem Umfang gedeckt werden und zwar sowohl die zusätzlichen Bedarfe des Kindes als auch die der Eltern.

c) Zur Frage des internen Ausgleichs

Geplante Neuregelungen

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 23.7.2014 hervorgehoben, dass aus der statistischen Berechnung der Regelbedarfe und der Herausnahme bzw. Kürzung einzelner Positionen die Gefahr folgt, dass einzelne Regelbedarfsrelevante Ausgabenpositionen nicht durchgängig gedeckt sind. Um eine Unterdeckung existenzieller Bedarfe zu verhindern, könnte der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsermessens entscheiden, ob er zusätzliche Ansprüche auf Zuschüsse neben den Leistungen für Regelbedarfe schafft oder auf einen internen Ausgleich zwischen den einzelnen Regelbedarfspositionen verweist. Allerdings dürfe der Gesetzgeber im zuletzt genannten Fall nicht pauschal darauf verweisen, dass mit den in den Regelbedarfen enthaltenen Leistungen für soziokulturelle Bedarfe eine Ausgleichsmasse für den internen Ausgleich zur Verfügung stehe. Zudem müssten die Regelbedarfe so hoch bemessen sein, dass ein finanzieller Spielraum für den internen Ausgleich besteht. Im Gesetzentwurf wird hierzu ausgeführt, dass gesetzliche Regelungen nicht erforderlich seien. Zum einen sei bereits bei der Feststellung einer Notlage zu berücksichtigen, dass weder die Anschaffung neuwertiger Güter noch deren Vollfinanzierung erforderlich sei. Zum anderen lasse die gesetzliche Ausgestaltung der Regelsatzdarlehen genügend finanziellen Handlungsspielraum.

Bewertung der AWO

Nach Auffassung der AWO ist der vom Bundesverfassungsgericht geforderte finanzielle Spielraum für den internen Ausgleich bei den Regelbedarfen nicht sichergestellt. Dies ergibt sich zum einen aus den zahlreichen Herausnahmen und Kürzungen von Verbrauchspositionen der maßgebenden Referenzgruppen (siehe hierzu II.1.b). Diese mögen zwar im Einzelnen sachgerecht und vertretbar begründet worden sein. Insgesamt und in ihrer Kumulation gesehen nehmen die Herausnahmen und Kürzungen allerdings einen Umfang an, der erhebliche Zweifel daran aufkommen lässt, dass mit den monatlichen Regelbedarfen noch ein interner Ausgleich möglich ist. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die existenznotwendigen, aber langlebigen Konsumgüter, die in zeitlichen Abständen von mehreren Jahren ange schafft werden müssen, wie zum Beispiel Kühlschränke oder Brillen.

Die Argumente, mit denen im Gesetzentwurf ein Handlungsbedarf abgelehnt wird, überzeugen aus Sicht der AWO nicht. Zum einen entkräf tet der Hinweis im Gesetzentwurf auf Feststellung der Notlage nicht das Problem, dass die Verbrauchspositionen

für langlebige Konsumgüter selbst bei Anschaffung gebrachter Güter nur mit sehr geringen Beträgen in die Regelbedarfe einfließen. Zum anderen verkennt der Hinweis auf die Regelsatzdarlehen, dass die Betroffenen in diesen Fällen stets verhältnismäßig hohen Rückzahlungsansprüchen ausgesetzt sind, die mit den monatlichen Leistungen für die Regelbedarfe aufgerechnet werden. Dies schränkt den vom Bundesverfassungsgericht geforderten finanziellen Handlungsspielraum für den internen Ausgleich weiter ein. Die AWO bekräftigt vor diesem Hintergrund ihre Forderung, den Bedarf an existenznotwendigen, aber langlebigen Konsumgütern, die in zeitlichen Abständen von mehreren Jahren ange schafft werden müssen, durch einen zusätzlichen Leistungsanspruch zu decken. Im Übrigen muss die Darlehenstilgung auf die Höhe des Betrages begrenzt werden, der in den Regelbedarfen für diese Güter vorgesehen ist.

d) Zu den Regelbedarfsstufen

Geplante Neuregelungen

Nach § 8 RBEG-E sind die Regelbedarfe wie bisher sechs Stufen eingeteilt, wobei sich die Kinderregelbedarfe in die Regelbedarfsstufe 4 für die minderjährigen Kinder ab 14 Jahren, die Regelbedarfsstufe 5 für die Kinder von 6 bis unter 14 Jahren und die Regelbedarfsstufe 6 für die Kinder unter 6 Jahren untergliedern. Im Übrigen nimmt der Gesetzentwurf eine Neuabgrenzung der Regelbedarfsstufen 1 bis 3 vor. Während bislang die Führung eines eigenen oder gemeinsamen Haushalts ein entscheidendes Kriterium für die Abgrenzung der ersten drei Regelbedarfsstufen war, soll es künftig nur noch darauf ankommen, ob erwachsene Personen allein oder als Partner in einer Wohnung leben. Damit soll für die Zuordnung der Regelbedarfsstufen nicht mehr entscheidend sein, ob in einer Wohnung nur ein oder mehrere Haushalte geführt werden. Hierdurch ergeben sich insbesondere Veränderungen bei den Regelbedarfsstufen 2 und 3. So soll die bisherige Regelbedarfsstufe 2 für Partner in Höhe von 90 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 ab dem 1.1.2020 auch für erwachsene Personen gelten, die in der neuen, mit dem Bundes teilhabegesetz einzuführenden Wohnform bestehend aus einem persönlichen Wohnraum und zusätzlichen Räumlichkeiten zur gemeinschaftlichen Nutzung leben und in dieser Wohnform Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem Bundes teilhabegesetz erbracht werden. Die Regelbedarfsstufe 3 in Höhe von 80 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 soll künftig nur noch für erwachsene Personen in stationären Einrichtungen gelten.

Die Regelbedarfsstufen gelten nach § 20 Abs. 1a, 2 SGB II-E entsprechend für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. So wird die Regelbedarfsstufe 1 Leistungsberechtigten nach dem SGB II zugeordnet, die alleinstehend oder alleinerziehend sind oder deren Partnerin oder Partner minderjährig ist. Die Regelbedarfsstufe 2 wird volljährigen Partnern zugeordnet. Sonstige erwerbsfähige Angehörige der Bedarfsgemeinschaft erhalten, sofern sie noch minderjährig sind, die Regelbedarfsstufe 4 und im Übrigen die Regelbedarfsstufe 3. Die Regelbedarfsstufe 5 wird Kindern ab 6 bis 14 Jahren und die Regelbedarfsstufe 6 Kindern unter 6 Jahren zugeordnet.

Aus der Berechnung dieser Regelbedarfsstufen und ihrer Fortschreibung (siehe hierzu unter Punkt II.2.) ergeben sich für die Leistungen des SGB XII und SGB II ab dem 1. Januar 2017 die folgenden Beträge:

- 409 EUR für die Regelbedarfsstufe 1,
- 368 EUR für die Regelbedarfsstufe 2,
- 327 EUR für die Regelbedarfsstufe 3,
- 311 EUR für die Regelbedarfsstufe 4,
- 291 EUR für die Regelbedarfsstufe 5,
- 237 EUR für die Regelbedarfsstufe 6.

Bewertung der AWO

Die geplante Neuabgrenzung der Regelbedarfsstufen ist aus Sicht der AWO im Grundsatz zu begrüßen. Die Umstellung der Haushalts- auf eine Wohnungs- betrachtung hat auf die alleinstehende Leistungsberechtigte und Leistungsberechtigte, die mit einer Partnerin oder einem Partner zusammenleben keine Auswirkungen. Durch die Neuregelungen in §§ 20, 23 SGB II soll zudem sichergestellt werden, dass die Neuabgrenzung auch im SGB II keine inhaltlichen Änderungen bei der Zuordnung der Regelbedarfe mit sich bringt. Änderungen ergeben sich insbesondere bei leistungsberechtigten nach dem SGB XII, die nicht in einer partnerschaftlichen Gemeinschaft zusammenleben. So entfällt künftig beispielsweise bei behinderten Beziehenden der Grundsicherung bei Erwerbsminderung, die mit ihren Eltern in einer Wohnung zusammenleben, die Prüfung, ob sie einen eigenen Haushalt führen oder dem Haushalt der Eltern angehören. Stattdessen wird für künftig für alle Betroffenen die Regelbedarfsstufe 1 maßgeblich sein. Damit soll die Problematik im Zusammenhang mit der früheren Regelbedarfsstufe 3 einer Lösung zugeführt werden, die im Interesse der Betroffenen liegt.

Bei der Höhe der vorgeschlagenen Regelbedarfsstufen würden sich im Vergleich zu den Regelbedarfen des Jahres 2016 folgende Veränderungen ergeben: Die Regelbedarfsstufe 1 würde von 404 EUR um 1,24 Prozent steigen und die Regelbedarfsstufe 2 von 364 EUR um 1,09 Prozent zunehmen. Die Regelbedarfsstufen 3 und 4 würden jeweils von 324 EUR um 0,93 Prozent und von 306 EUR um 1,63 Prozent steigen. Den höchsten Anstieg hätte die Regelbedarfsstufe 5 zu verzeichnen, die von 270 EUR um 7,78 Prozent zunehmen würde. Demgegenüber würde die Regelbedarfsstufe 6 nicht steigen und zum 1.1.2017 wegen der Bestandsschutzregelung des § 137 SGB XII-E mit 237 EUR auf demselben Niveau bleiben wie im Jahr 2016.

Für Kinder (Stufe 4-6), die in SGB II-Haushalten leben, kann diese Erhöhung allenfalls als marginal bezeichnet werden. Es stellt sich deshalb in besonderem Maße die Frage, ob die kinderspezifischen Bedarfe im Zuge des vorliegenden Gesetzentwurfs ausreichend und realitätsgerecht ermittelt wurden, aber auch ob das mit der Neuregelung eingeführte Bildungs- und Teilhabepaket für Kinder und Jugendliche in prekären Einkommenssituationen in hinreichendem Umfang bei diesen ankommt. Die AWO regt deshalb an, das Bildungs- und Teilhabepaket und die diesbezügliche Leistungsgewährung in Form

von Gutschreinen grundlegend zu überdenken und sich einer Rückführung dieser Bedarfe in die Regelbedarfe nicht zu verschließen.

2. Zur Fortschreibung der Regelbedarfe

Geplante Neuregelungen

Neben der Konkretisierung ist der Gesetzgeber auch zu einer stetigen Aktualisierung des für ein menschenwürdiges Dasein Erforderlichen verpflichtet. Dies erfolgt im Wesentlichen nach § 28a SGB XII durch eine jährliche Fortschreibung der Regelbedarfe anhand eines sog. Mischindexes, der die Preisentwicklung der Regelbedarfsrelevanten Ausgaben zu 70 Prozent und die Nettolohnentwicklung zu 30 Prozent berücksichtigt. Die für die Regelbedarfsbemessung zugrunde gelegten Verbrauchsausgaben im Jahr 2013 erhoben wurden, trifft § 7 Abs. 2 RBEG-E eine Sonderregelung, nach der die Regelbedarfe für den Zeitraum Januar 2013 bis Juni 2016 fortgeschrieben werden. Die für diesen Zeitraum und auf Grundlage des Mischindexes ermittelte Anpassungsrate beträgt 3,46 Prozent. Neben den regelmäßigen Fortschreibung hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 23.7.2014 einen besonderen Handlungsbedarf im Falle von unvermittelt auftretenden, extremen Preissteigerungen erkannt. Wenn bei gewichtigen Ausgabepositionen außergewöhnliche Preissteigerungen vorliegen, sei der Gesetzgeber verpflichtet, nicht nur den Fortschreibungsindex, sondern auch die grundlegenden Vorgaben für die Bedarfsermittlung zu überprüfen und entsprechend anzupassen. Der Gesetzentwurf verweist insoweit auf die monatlichen Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes zur Verbraucherpreisentwicklung, auf Grundlage derer außergewöhnliche Preisentwicklungen auch unterjährig zu beobachten seien.

Bewertung der AWO

Die Fortschreibung der Regelbedarfe entspricht der bereits mit der Regelbedarfsbemessung 2011 eingeführten Regelung, die das Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet hat. Problematisch bleibt aus Sicht der AWO, dass das Gesetz keine Regelung zu unvorhergesehenen, extremen Preissteigerungen vorsieht. Der Verweis im Gesetzentwurf auf die monatlichen Pressemitteilungen reicht aus Sicht der AWO nicht. Vielmehr sollte eine Sicherungsklausel in das Gesetz aufgenommen werden, nach der die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften unverzüglich Maßnahmen vorzuschlagen hat, wenn die monatlichen Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes ergeben, dass bei einzelnen Verbrauchspositionen eine außergewöhnliche Preissteigerung festzustellen ist. Durch eine entsprechende Sicherungsklausel wäre – wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert – gewährleistet, dass auf extreme Preissteigerungen zeitnah reagiert wird.

3. Zur abweichenden Regelbedarfsfeststellung

Geplante Neuregelungen

Der Gesetzentwurf sieht für das SGB XII eine Neufassung der Regelung über die abweichende Regelsatzfestsetzung vor (§ 27a Abs. 4 SGB XII E). Wie bisher soll den Sozialhilfeträgern erlaubt sein, den Regel-

satz abweichend festzusetzen, wenn ein Bedarf entweder bereits anderweitig gedeckt ist oder in einem bestimmten Maße höher ausfällt als der durchschnittliche Bedarf. In den geplanten Neuregelungen des § 27a Abs. 1 S. 1-4 SGB XII-E werden die Voraussetzungen und das Verfahren der abweichenden Regelsatzfestsetzung näher bestimmt. Mit dem vorgeschlagenen Satz 4 der Vorschrift soll die Gefahr einer verfassungswidrigen Bedarfsunterdeckung im Falle einer abweichenden Festsetzung mehrerer Bedarfe ausgeschlossen werden. Eine entsprechende Regelung für die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II ist nicht vorgesehen.

Bewertung der AWO

Die Möglichkeit einer abweichenden Regelbedarfsfeststellung ist für die Leistungsberechtigten nach dem SGB XII vor allem dann von Bedeutung, wenn sie einen unabweisbaren laufenden, von den Regelbedarfen erfassten Bedarf haben, der der Höhe nach über den in den Regelbedarfen erfassten durchschnittlichen Bedarfen liegt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 9.2.2010 klargestellt, dass eine solche zusätzliche Leistung vor dem Hintergrund der weit gehend pauschalierten Regelbedarfe unverzichtbar ist. Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht der AWO besonders zu beachten, dass diese Leistungen nicht zu restriktiv ausgestaltet werden, zumal die knappe Bemessung der Regelbedarfe keinen hinreichenden finanziellen Spielraum für den internen Ausgleich zwischen den einzelnen Regelbedarfpositionen belässt. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Regelung, die lediglich eine Präzisierung der geltenden Regelung des § 27a Abs. 4 S. 1 SGB XII-E darstellen soll, beinhaltet mehr unbestimmte Rechtsbegriffe als die bisherige Regelung und stellt sich damit als hochgradig unbestimmt dar. Die Verwendung der Wörter „in mehr als geringem Umfang oberhalb durchschnittlicher Bedarfe“ und der diesbezügliche Verweis auf das RBEG gibt zudem Anlass zur Sorge, dass die abweichende Regelbedarfsfeststellung künftig restriktiver angewendet wird, was für die Betroffenen einen erheblichen Nachteil bedeuten würde. Im Übrigen ist in diesem Zusammenhang auf die erheblichen leistungsrechtlichen Unterschiede zwischen dem SGB XII und dem SGB II hinzuweisen, die sich auch in dieser Leistung zeigen. Aus Sicht der AWO sollten die Leistungssysteme des SGB XII und SGB II hinsichtlich der Bedarfe und des Mitteleinsatzes besser aufeinander abgestimmt werden.

4. Zu den Eigenanteilen bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe

Geplante Neuregelungen

Schülerinnen und Schüler sowie Kinder, die eine Kindertageseinrichtung besuchen oder für die Kindertagespflege geleistet wird, haben nach geltender Rechtslage Anspruch auf zusätzliche Leistungen für die Teilnahme an der gemeinsamen Mittagsverpflegung (§ 34 Abs. 6 SGB XII, § 28 Abs. 6 SGB II). Da die Betroffenen durch die Teilnahme an der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung die häuslichen Aufwendungen für das Mittagessen sparen, sind die zusätzlichen Leistungen auf die Mehraufwendungen

beschränkt. Zur Ermittlung dieser Mehraufwendungen wird von den tatsächlichen Aufwendungen für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung ein Eigenanteil in Höhe von 1 EUR für jedes gemeinschaftliche Mittagessen angesetzt (§ 9 RBEG). Diese Regelung soll beibehalten und ausgeweitet werden (vergleiche § 9 Abs. 1 RBEG-E). Künftig soll auch für gemeinschaftliche Mittagessen in Werkstätten für behinderte Menschen ein Eigenanteil in Höhe von 1 EUR berücksichtigt werden (vergleiche § 9 Abs. 2 RBEG-E, § 34 Abs. 2 S. 2 SGB XII-E). Auch der bereits geregelte zumutbare Eigenanteil für die Schülerbeförderungskosten in Höhe von 5 EUR soll im Ergebnis beibehalten werden (vergleiche § 9 Abs. 3 RBEG-E in Verbindung mit § 34 Abs. 4 S. 2 SGB XII-E, § 28 Abs. 4 S. 2 SGB II-E).

Bewertung der AWO

Die AWO fordert eine zielführende Nachbesserung bei diesen Regelungen. Hierzu zählen zumindest Bagatellgrenzen und Pauschalen zugunsten der Leistungsbeziehenden, denn Einsparungen der Jobcenter, die im einstiligen Euro-Bereich liegen, stehen in keinem Verhältnis zum Verwaltungsaufwand. Besser wäre, auf den Eigenanteil von einem Euro je Schultag bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung für Kinder von SGB II-Beziehenden vollständig zu verzichten. Gleiches gilt für die Ausweitung der Eigenanteil-Regelung auf Menschen mit Behinderung, die in Werkstätten arbeiten, und die Schülerbeförderung. Die steigenden Bürokratiekosten die durch die vorgeschlagene Anrechnung des Eigenanteils entstehen, stehen in keinem Verhältnis zu dem was der Gesetzgeber glaubt durch diese Maßnahme zu sparen.

5. Zu den Bedarfen für eine Kranken- und Pflegeversicherung

Geplante Neuregelungen

Mit den §§ 32, 32a SGB XII-E soll die Berücksichtigung von Bedarfen für eine Kranken- und Pflegeversicherung neu geregelt werden. Angemessene Beiträge für eine Kranken- und Pflegeversicherung sind künftig als Bedarf anzuerkennen, soweit sie nicht vom Einkommen abgesetzt werden können (§ 32 Abs. 1 S. 1 SGB XII-E). Welche Beiträge angemessen sind, wird für bestimmte Versicherte durch § 32 Abs. 2 SGB XII-E geregelt. Als angemessen gilt gemäß § 32 Abs. 3 SGB XII auch der kassenindividuelle, einkommensabhängige Zusatzbeitrag, den gesetzliche Krankenkassen erheben müssen, wenn ihr Finanzbedarf nicht aus den Zuweisungen des Gesundheitsfonds gedeckt ist. Die Neuregelung des § 32 Abs. 4 SGB XII-E regelt die Angemessenheit von Beiträgen für eine private Krankenversicherung. Die Angemessenheit der Beiträge zur sozialen Pflegeversicherung bzw. zu einer privaten Pflegeversicherung ist in § 32 Abs. 5 bzw. Abs. 6 SGB XII-E geregelt. Die Neuregelung des § 32a SGB XII-E betrifft die zeitliche Zuordnung und die Zahlung der Beiträge für die Kranken- und Pflegeversicherung.

Bewertung der AWO

Aus Sicht der AWO ist es sachgerecht, die zahlreichen Änderungen, die zuletzt im Beitragsrecht der

gesetzlichen Krankenversicherung und sozialen Pflegeversicherung eingeführt wurden, bei der Berücksichtigung der entsprechenden Bedarfe im SGB XII nachzuvollziehen. Dies gilt insbesondere auch für die Berücksichtigung des kassenindividuellen, einkommensabhängigen Zusatzbeitrags, entbindet den Gesetzgeber allerdings nicht von der Pflicht die paritätische Finanzierung der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung in vollem Umfang wiederherzustellen und einseitige Beitragsbelastungen der Versicherten wieder abzuschaffen.

6. Zu den Bedarfen für die Vorsorge

Geplante Neuregelungen

Mit § 33 Abs. 1 SGB XII-E soll die bisherige Regelung zur Übernahme von Aufwendungen für eine angemessene Altersvorsorge übernommen und neu gefasst werden. In § 33 Abs. 2 SGB XII-E wird die Berücksichtigung von Aufwendungen für eine Sterbegeldversicherung neu geregelt. Danach sind Aufwendungen für eine Sterbegeldversicherung künftig als Bedarf anzuerkennen, soweit die Betroffenen entsprechende Aufwendungen bereits vor Beginn der Leistungsberechtigung nachweisen können und die Höhe der Aufwendungen angemessen ist und nicht bereits vom anrechenbaren Einkommen abgezogen wurden.

Bewertung der AWO

Die Neuregelung der Berücksichtigung von Aufwendungen für eine angemessene Altersvorsorge nach § 33 Abs. 1 SGB XII-E soll nach der Begründung des Gesetzentwurfs mit keinen inhaltlichen Veränderungen verbunden sein. Daher ist die Klarstellung zu begrüßen, dass die Aufwendungen für eine angemessene Altersvorsorge auch künftig als Bedarf zu berücksichtigen sind, soweit die Aufwendungen nicht bereits von dem anrechenbaren Einkommen als Absetzbeträge abgezogen wurden. Keine Klarheit schafft die vorgeschlagene Regelung indes hinsichtlich der Frage, in welcher Höhe Aufwendungen für die Altersvorsorge angemessen sind. Die Neuregelung zur Berücksichtigung von Aufwendungen für Sterbegeldversicherungen stellt nach Auffassung der AWO indes eine Verschlechterung für die Betroffenen dar. Sterbegeldversicherungen sind Kapitallebensversicherungen, mit denen die Beerdigungskosten und andere mit dem Tod der Versicherungsnehmenden verbundenen Aufwendungen abgedeckt werden sollen. Anders als nach der geltenden Vorschrift sollen Aufwendungen für Sterbegeldversicherungen künftig nur noch dann berücksichtigt werden, wenn diese bereits vor Beginn der Leistungsberechtigung gezahlt wurden. Damit wird Personen, die bereits Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt oder der Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung beziehen, der Abschluss einer Sterbegeldversicherung erheblich erschwert.

7. Zu den Bedarfen für Unterkunft und Heizung

Geplante Neuregelungen

Mit § 42a SGB XII-E soll eine neue Vorschrift geschaffen werden, in der die Besonderheiten bei der Berücksichtigung von Bedarfen für Unterkunft und Heizung im Rahmen von Leistungen der Grundsi-

cherung im Alter und bei Erwerbsminderung zusammengefasst sind. So soll in § 42a Abs. 3 SGB XII-E eine Sonderregelung für die Berücksichtigung von Unterkunfts- und Heizbedarfen von Leistungsberechtigten geschaffen werden, die mit ihren Eltern, einem volljährigen Kind oder volljährigen Geschwisterkind in einer Wohnung leben. Bei ihnen sollen die Unterkunfts- und Heizkosten künftig in pauschalierter Form berücksichtigt werden. Als zu berücksichtigenden Unterkunftsosten soll die Differenz zwischen den angemessenen Aufwendungen des gesamten Haushalts und den angemessenen Aufwendungen eines Haushalts ohne die leistungsberechtigte Person zugrunde gelegt werden (sog. Differenzmethode). Weiterhin soll mit § 42a Abs. 4 SGB XII-E eine Sonderregelung zur Ermittlung der Unterkunfts- und Heizkosten von leistungsberechtigten Personen getroffen werden, die in Wohngemeinschaften leben. Hier soll für die Berücksichtigung von Unterkunfts- und Heizbedarfen das sog. pro-Kopf-Prinzip als Grundsatz festgeschrieben werden. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz soll für abweichende mietvertragliche Verpflichtungen bestehen. Schließlich soll in § 42a Abs. 5 SGB XII-E die Berücksichtigung von Unterkunfts- und Heizbedarfen für Leistungsberechtigte getroffen werden, die in einer sonstigen Unterkunft leben.

Bewertung der AWO

Die AWO hat grundsätzlich keine Bedenken, grundsicherungsspezifische Besonderheiten bei den Bedarfen für Unterkunft und Heizung in einer Sonderregelung im Recht der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu normieren. Bedenken bestehen allerdings gegen die im Gesetzentwurf vorgeschlagene pauschale Berücksichtigung von Unterkunfts- und Heizbedarfen bei Leistungsberechtigten, die mit ihren Eltern, einem volljährigen Kind oder volljährigen Geschwisterkindern in einer Wohnung leben. Zwar wird in der Gesetzesbegründung zu Recht aufgeführt, dass die vom Bundessozialgericht geforderte Pflicht zum Nachweis entsprechender Zahlungspflichten bei den leistungsberechtigten Personen zu einem erheblichen Aufwand führt. Die vorgeschlagene Differenzmethode würde allerdings dazu führen, dass die Unterkunfts- und Heizbedarfe selbst in Fällen, in denen entsprechende Zahlungspflichten tatsächlich bestehen, nur in pauschaler Form berücksichtigt werden. Aus Sicht der AWO kann nicht ausgeschlossen werden, dass die generelle Anordnung der Differenzmethode in Einzelfällen zu Unterdeckungen führt. Soweit § 42a Abs. 2 S. 1 Nr. 2, Abs. 5 SGB XII-E Regelungen für die Berücksichtigung von Unterkunfts- und Heizbedarfen in sonstigen Unterkünften vorsehen, bleibt nach Auffassung der AWO unklar, was sonstige Unterkünfte sind und wie sie sich von Wohnungen und den neuen Wohnformen nach dem Bundesteilhabegesetz abgrenzen lassen. In der Gesetzesbegründung werden sonstige Unterkünfte als besondere Unterbringungsformen definiert, die in der Regel nicht einen länger- oder gar dauerhaften Unterbringung dienen, sondern stattdessen der Überbrückung von Zeiträumen, für die Leistungsberechtigte keine Wohnung im Sinne des § 42a Abs. 2 S. 2 SGB XII-E verfügen und damit oftmals der Vermeidung von Obdachlosigkeit. Aus Sicht der AWO sollte zumindest eine

entsprechende klare Definition in den Gesetzestext aufgenommen werden.

9. Zur Direktzahlung

Geplante Neuregelungen

Mit § 43a SGB XII-E soll eine neue Vorschrift geschaffen werden, die neben Definitionen der Begriffe „Gesamtbedarf“ und „Zahlungsanspruch“ auch nähere Regelungen zur Direktzahlung vorsieht. So regelt § 43a Abs. 3 SGB XII-E, wie eine Bedarfsdeckung durch eine unmittelbare Zahlung der Behörde an den Empfangsberechtigten, zu erfolgen hat. Die Regelung knüpft an die im Dritten Kapitel des SGB XII bereits vorhandenen Tatbestände für Direktzahlungen an und schafft keinen neuen Tatbestand. Einen neuen Tatbestand soll hingegen die Neuregelung des § 43a Abs. 4 SGB XII-E schaffen. Hiernach sollen den Behörden ermöglicht werden, den Strombedarf von Leistungsberechtigten im Falle drohender Sperren bei Stromschulden durch Direktzahlung an den Energieversorger zu decken.

Bewertung der AWO

Aus Sicht der AWO ist grundsätzlich zu begrüßen, wenn Behörden befugt sind, zur Abwendung von Stromsperren Direktzahlungen an den Energieversorger vorzunehmen. Zwar bedeutet die Direktzahlung einen nicht unerheblichen Eingriff in die selbstbestimmte und eigenverantwortliche Verwendung der Grundsicherungsleistungen. Auf der anderen Seite kann auf diese Weise sichergestellt werden, dass auch im Falle von Stromschulden die existenzielle Versorgung mit Strom gewährleistet ist. Allerdings sollte die Direktzahlungsmöglichkeit an die vorherige Zustimmung der/des Leistungsberechtigten geknüpft sein und dies entsprechend gesetzlich verankert werden. Eine derartige Neuregelung sollte nicht nur in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII erfolgen, sondern insbesondere auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Denn auch hier fehlt eine Rechtsgrundlage, die es den Jobcentern ausdrücklich erlaubt, mit Zustimmung der Leistungsberechtigten Direktzahlungen für den Haushaltstrom an Stromlieferanten zu leisten und damit Stromsperren abzuwenden.

Nach Erfahrungen der AWO und anderen Wohlfahrtsverbänden können Direktzahlungen helfen, drohende oder bereits eingetretene Stromschulden abzuwenden. Zudem würde eine solche Direktzahlungsmöglichkeit zum einen die Bildung und zum anderen den Fortbestand der zahlreichen freiwilligen örtlichen Kooperationen fördern bzw. erleichtern, die insbesondere zwischen den kommunalen Grundversorgern, Verbraucher- und Wohlfahrtsverbänden sowie Sozialleistungsträgern bestehen, um gemeinsam Versorgungsunterbrechungen bei einkommensschwachen Haushalten durch sinnvolle Reduzierungen des Stromverbrauchs, den Abbau von Stromschulden und die Vereinbarung von tragfähigen Abschlagszahlungen wirksam entgegen zu wirken.

Eine finanzielle Entlastung verschuldeter Haushalte ergibt sich aus dieser Neuregelung freilich nicht.

Ebenso wenig hilft die Direktzahlung in Fällen, in denen bereits eine Stromsperre verhängt wurde.

10. Zur vorläufigen Entscheidung

Geplante Neuregelungen

Mit § 44a SGB XII-E soll eine Sonderregelung für vorläufige Entscheidungen über Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung getroffen werden. § 44a Abs. 1 SGB XII-E ordnet eine vorläufige Entscheidung an, wenn die persönlichen Voraussetzungen für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, das heißt das Erreichen der Altersgrenze des § 41 Abs. 2 SGB XII oder das Vorliegen einer dauerhaft vollen Erwerbsminderung nach § 41 Abs. 3 SGB XII, erfüllt sind und entweder die Feststellung der übrigen Anspruchsvoraussetzungen oder der Leistungshöhe noch längere Zeit erfordert. Weitere Voraussetzungen für eine vorläufige Entscheidung sind in § 44a Abs. 2 SGB XII-E enthalten. Stellt sich später heraus, dass die vorläufige Entscheidung über die Bewilligung von Geldleistung an die leistungsberechtigte Person bereits zum Zeitpunkt des Erlasses rechtswidrig war, soll die Behörde nach § 44a Abs. 3 SGB XII-E verpflichtet sein, die Entscheidung ohne Prüfung eines etwaigen Vertrauensschutzes mit Wirkung für die Zukunft zurückzunehmen. § 44a Abs. 4, 5 SGB XII-E regeln das Verfahren zur abschließenden Entscheidung. Nach § 44a Abs. 6 S. 1 SGB XII-E gelten die vorläufig bewilligten Geldleistungen grundsätzlich als abschließend festgesetzt, wenn innerhalb eines Jahres nach Ablauf des Bewilligungszeitraums keine abschließende Entscheidung ergeht. Diese Fiktion der abschließenden Festsetzung soll ausnahmsweise nicht gelten, wenn die leistungsberechtigte Person innerhalb der Jahresfrist eine abschließende Entscheidung beantragt oder wenn der Geldleistungsanspruch nicht oder in geringerer Höhe bestand und diese Rechtswidrigkeit nicht bereits zum Zeitpunkt des Erlasses der vorläufigen Entscheidung bekannt war (§ 44a Abs. 6 S. 2 SGB XII-E). § 44a Abs. 7 SGB XII-E enthält schließlich Regelungen zur Aufrechnung in Fällen, in denen bei einer vorläufigen Entscheidung Überzahlungen von Geldleistungen in einzelnen Monaten Nachzahlungsansprüche in anderen Monaten gegenüberstehen.

Bewertung der AWO

Aus Sicht der AWO ist es im Grundsatz sachgerecht, die vorläufige Entscheidung über Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im SGB XII spezialgesetzlich zu regeln. Mit der vorläufigen Entscheidung ist im Interesse der leistungsberechtigten Personen sichergestellt, dass über einen Antrag auch schon dann entschieden werden kann, wenn die leistungserheblichen Tatsachen noch nicht abschließend geklärt sind. Dies kann beispielsweise bei Beschäftigten in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderungen der Fall sein, die über schwankende Einnahmen verfügen. Allerdings ist die Regelung aus Sicht der AWO zu restriktiv ausgestaltet. Schließt § 44a Abs. 3 SGB XII-E das übliche Ermessen der Behörden in Fällen der Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Ermessens (vergleiche

§ 45 Abs. 1 SGB X) zu Lasten der betroffenen Leistungsberechtigten aus. Damit ist die Behörde selbst dann zur Rücknahme der vorläufigen Entscheidung mit Wirkung für die Zukunft verpflichtet, wenn sich die betroffene leistungsberechtigte Person auf einen Vertrauenschutz nach § 45 Abs. 2 SGB X berufen kann. Als problematisch wird weiterhin gesehen, dass die Behörde nach § 44a Abs. 6 S. 2 Nr. 2 SGB XII-E eine sehr großzügige Frist für eine abweichende abschließende Festsetzung in Fällen erhalten soll, in denen die Rechtswidrigkeit der vorläufigen Entscheidung erst später bekannt wird. Hier soll die Behörde befugt sein, in zum Teil weit zurückliegende Leistungszeiträume einzutreten. Dies führt bei den Betroffenen zu erheblichen Rechtsunsicherheiten.

11. Zur Aufrechnung und Verrechnung

Geplante Neuregelungen

Mit § 44b SGB XII-E soll eine Sonderregelung für die Aufrechnung und Verrechnung geschaffen werden. Die Behörden können einen monatlichen Leistungsanspruch der leistungsberechtigten Personen mit einem bestandskräftigen Erstattungsanspruch aufgrund einer vorläufigen Entscheidung gegen aufrechnen (§ 44b Abs. 1 SGB XII-E). Die Aufrechnung muss durch einen schriftlichen Verwaltungsakt erfolgen, wird auf 5 Prozent der maßgebenden Regelbedarfsstufe festgelegt und ist auf einen Zeitraum von maximal drei Jahren begrenzt (§ 44b Abs. 2, 3 SGB XII-E). § 44b Abs. 4 SGB XII-E regelt die Verrechnung zwischen den Behörden.

Bewertung der AWO

Aus Sicht der AWO ist die Aufrechnung mit Erstattungsansprüchen der Behörden insbesondere deshalb zu kritisieren, weil die Höhe der Aufrechnung

auf 5 Prozent der maßgebenden Regelbedarfsstufe festgelegt wird. Zwar soll den Behörden ein Ermessen hinsichtlich der Frage zustehen, ob sie eine Aufrechnung nach § 44b Abs. 1 SGB XII vornehmen. Hinsichtlich der Höhe der Aufrechnung soll ihnen hingegen kein Ermessen zustehen. Dies ist vor allem deshalb problematisch, weil die knappe Bemessung der Regelbedarfe ohnehin kaum einen finanziellen Spielraum für den internen Ausgleich zwischen den einzelnen Regelbedarfspositionen zulässt. Die hier vorgeschlagene Aufrechnungsregelung kann einen eventuell noch vorhandenen finanziellen Spielraum für den internen Ausgleich für einen Zeitraum von bis zu maximal drei Jahren noch weiter beschränken. Dies ist aus Sicht der AWO nicht sachgerecht.

III. Schlussbemerkungen

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinen Entscheidungen zu den Regelbedarfen klare Vorgaben zu den verfassungsrechtlichen Grenzen des gesetzgeberischen Spielraums bei der Ausgestaltung des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums definiert. Der Gesetzgeber darf sich allerdings nicht nur auf diese Vorgaben zurückziehen. Vielmehr bleibt er auch politisch gefordert, das Existenzminimum so zu konkretisieren und zu aktualisieren, dass in jedem Einzelfall das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche tatsächlich gedeckt ist. In diesem Sinne ist der Gesetzgeber aufgefordert, nicht nur verfassungsrechtlich vertretbare, sondern auch sozialpolitisch sachgerechte Berechnungen des Existenzminimums vorzulegen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)848

24. November 2016

Information für den Ausschuss

Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V.

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - BT-Drs. 18/9984**I. Vorbemerkung**

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe begrüßt, dass mit dem Entwurf endlich erwachsene Menschen mit Behinderung, die zusammen mit ihren Eltern leben, ab 2017 der Regelbedarfsstufe 1 zugeordnet werden.

Grundsätzlich positiv zu bewerten ist auch die pauschale Berücksichtigung von Bedarfen für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung nach dem SGB XII für erwachsene Leistungsberechtigte, die zusammen mit Eltern, volljährigen Geschwistern oder volljährigen Kindern in einem Mehrpersonenhaushalt leben.

Erhebliche Bedenken bestehen allerdings dagegen, Menschen in gemeinschaftlichen Wohnformen nur in die Regelbedarfsstufe 2 einzurordnen.

Auch den Eigenanteil für das gemeinsame Mittagessen lehnt die Lebenshilfe ab, da wir Sorge tragen, dass die Kinder und Jugendlichen in den Schulen und die Mitarbeiter in den Werkstätten dann künftig auf diesen wichtigen Teil ihrer Teilhabe verzichten werden.

Des Weiteren fordert die Lebenshilfe dringend, die Bedarfe für Unterkunft und Heizung entsprechend für die Leistungsberechtigten der Hilfen zum Lebensunterhalt nach Kapitel 3 des SGB XII zu regeln sowie in § 45 Satz 3 Nr. 3 SGB XII den Eingangs- und Berufsbildungsbereich aus der Nr. 3 zu streichen, um sicherzugehen, dass künftig keine Leistungslücken entstehen!

II. Zu den Regelungen im Einzelnen**1. Art. 1 (RBEG-RegE) § 8 Abs. 1 Nr. 1**

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe begrüßt, dass erwachsene Menschen mit Behinderung, die in Mehrpersonenkonstellationen zusammen in einer Wohnung leben, ab 2017 der Regelbedarfsstufe 1 zugeordnet werden. Die bisherige Diskriminierung von

erwachsenen Menschen mit Behinderung, die insbesondere bei ihren Eltern oder in Wohngemeinschaften leben und nur der Regelbedarfsstufe 3 zugeordnet wurden, wird damit erfreulicherweise beendet.

2. Art. 2 (RBEG-RegE) § 8 Abs. 1 S. 2

Erhebliche Bedenken bestehen allerdings hinsichtlich der ab 2020 vorgesehenen Regelung, wonach für erwachsene Personen, die nicht in einer Wohnung leben, sondern denen allein oder mit einer weiteren Person ein persönlicher Wohnraum und mit weiteren Personen zusätzliche Räumlichkeiten zur gemeinschaftlichen Nutzung überlassen sind, die Regelbedarfsstufe 2 entsprechend gelten soll.

Wegen des Wegfalls des Unterscheidungsmerkmals der stationären Einrichtung ab 2020 in der Eingliederungshilfe durch die Regelungen des BTHG sollen Leistungsberechtigte, die in einer dem bisherigen stationären Setting entsprechenden Wohnform leben, zukünftig dieselben Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erhalten wie Leistungsberechtigte außerhalb von Einrichtungen. In der Regel sind dies die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gemäß §§ 41 ff. SGB XII oder Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) gemäß §§ 27 ff. SGB XII in Fällen, in denen „Besserungsaussicht“ besteht.

Grundsätzlich erscheint dieser Weg gangbar, auch wenn er mit einigen Hürden und zusätzlichem Betreuungs- und Verwaltungsaufwand verbunden ist.

Wichtig ist, dass bei der vorgesehenen Umstellung Menschen, die im stationären Kontext bzw. in der zukünftigen besonderen, gemeinschaftlichen Wohnform leben, nicht schlechter gestellt werden als bislang.

Heute erhalten sie neben den vollstationären Leistungen nach § 27b Abs. 2 SGB XII einen Barbetrag zur persönlichen Verfügung. Insoweit besteht die

Forderung, dass auch in Zukunft nach Abzug der Lebensunterhaltskosten, die heute im stationären Kontext gedeckt sind, mindestens ein Betrag zur persönlichen Verfügung übrig bleiben muss, der die Höhe des heutigen Barbetrag nicht unterschreitet. Dies muss im Zuge des Umstellungsmanagements sicher gestellt werden.

Die vorgesehene Leistungshöhe ist in der Regelbedarfsstufe 2 auf 368 Euro festgelegt. Es bestehen erhebliche Bedenken, ob diese Regelbedarfsbemessung den besonderen Bedarfslagen von Menschen mit Behinderungen in Gemeinschaftswohnformen (Wohnheime) gerecht wird. Zudem sind die Kosten für den Lebensunterhalt in einer stationären Einrichtung bzw. in der gemeinschaftlichen Wohnform nicht ohne weiteres mit den Kosten für den Lebensunterhalt in üblichen Wohnkontexten vergleichbar, die von der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe erfasst werden und die damit heute der Ermittlung der Regelbedarfe zugrunde liegen.

Die Begründung des RBEG-RegE macht deutlich, dass diese Zuordnung lediglich auf Annahmen beruht. Diese sind weder hinreichend fundiert noch qualifiziert. Es wird ohne genauere Erkenntnisse davon ausgegangen, dass Einsparungen bei wohnraumbezogenen Verbrauchsgegenständen entstünden. Dies wird mit Blick auf die zukünftig nach dem BTHG vorgesehene Übernahme von Unterkunftskosten in gemeinschaftlichen Wohnformen behauptet. Die eintretende Ersparnis sei dem tatsächlich feststellbaren Einsparvolumen in Paarhaushalten aufgrund der eintretenden Einspareffekte beim Zusammenleben mehrerer Personen vergleichbar.

Es ist weder aus dem Gesetzestext noch aus der Gesetzesbegründung erkennbar, dass der Gesetzgeber im Vorfeld konkrete Erhebungen zur spezifischen Situation von Menschen mit Behinderungen in gemeinschaftlichen Wohnformen durchgeführt hat, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen, die in zukünftig als gemeinschaftliche Wohnformen definierten Settings leben, auch nach der Umstellung ausreichend Mittel zum Bestreiten des Lebensunterhalts einschließlich eines Betrages zur persönlichen Verfügung haben.

Insofern darf für Menschen, die in gemeinschaftlichen Wohnformen entsprechend den bisherigen Wohnheimen der Eingliederungshilfe leben, nichts anderes gelten, als in der Gesetzesbegründung für Menschen in Wohngemeinschaften dargelegt wird (S. 81): Da die Ermittlung der Regelbedarfe weiterhin allein auf den Sonderauswertungen für Alleinlebende basiert, ist Erwachsenen, die nicht allein aber auch nicht als Paar mit anderen zusammen leben, der Regelbedarf für Alleinlebende zu gewähren, weil ein allenfalls vermuteter Minderbedarf durch das Zusammenleben nicht hinreichend fundiert und quantifiziert werden kann.

Die Lebenshilfe ist daher der Auffassung, dass Menschen mit Behinderung in Wohngemeinschaften und in anderen Gemeinschaftswohnformen mangels fundierter Datengrundlage gleichermaßen alle der Regelbedarfsstufe 1 zuzuordnen sind.

Die Trennung der Fachleistungen von den Lebensunterhaltsleistungen durch das BTHG ist noch mit

vielen Unklarheiten hinsichtlich der Zuordnung der einzelnen Leistungsbestandteile des bisherigen stationären Wohnens verbunden. **Die Lebenshilfe fordert daher, die konkrete Umsetzung vor Einführung ins Gesetz durch eine repräsentative und transparente Modellphase zu erproben und die gesetzliche Umstellung erst im Anschluss daran auf der Basis validierter Erkenntnisse zu gestalten.**

In diese Modellphase sollte auch eine Evaluation der Zusammensetzung und der Höhe des Regelbedarfs einschließlich eines ausreichenden Barbetrag zur persönlichen Verfügung für Menschen in Gemeinschaftswohnformen einbezogen werden.

Außerdem weist die Lebenshilfe höchst beunruhigt bei dieser Gelegenheit darauf hin, dass sich die Regelungen zu den Kosten der Unterkunft im Gesetzentwurf des BTHG nur auf Empfänger von Leistungen der Grundsicherung beziehen und damit eine Personengruppe, nämlich Menschen mit Behinderung, die Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, außer Acht lässt.

Aus dem Bericht der UAG Statistik des BTHG-Prozesses ergibt sich, dass Ende 2013 112.145 Eingliederungshilfeempfänger in einer Wohneinrichtung Leistungen nach dem 4. Kapitel des SGB XII (Grundsicherung) und 141.636 (davon 29.491 ausschließlich) Leistungen nach dem 3. Kapitel des SGB XII (HLU) erhielten. Ein Großteil der zurzeit Hilfe zum Lebensunterhalt berechtigten Personen wird künftig Leistungen der Grundsicherung beziehen. Die Lebenshilfe geht jedoch davon aus, dass es auch in Zukunft noch einen Personenkreis geben wird, der Leistungen der Eingliederungshilfe in Kombination mit der Hilfe zum Lebensunterhalt bezieht, da keine dauerhafte volle Erwerbsminderung vorliegt und somit die Voraussetzungen der Grundsicherungsleistungen nicht erfüllt sind.

Die existenzsichernden Leistungen nach dem SGB II und SGB XII werden derzeit nach dem Merkmal der Erwerbsfähigkeit abgegrenzt. Wer erwerbsfähig oder teilweise erwerbsgemindert ist, unterfällt dem Regime des SGB II, wer voll erwerbsgemindert ist dagegen dem Regime des SGB XII. Innerhalb des SGB XII-Systems wird darüber hinaus zwischen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und der Hilfe zum Lebensunterhalt danach unterschieden, ob die volle Erwerbsminderung dauerhaft besteht. Wer dauerhaft voll erwerbsgemindert ist, erhält Leistungen der Grundsicherung; ist die volle Erwerbsminderung nicht dauerhaft, besteht ein Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt

Die geplanten Regelungen im BTHG und RBEG (u. a. § 11 SGB IX-BTHG) lassen darauf schließen, dass künftig mehr Personen als bisher statt der Hilfen zum Lebensunterhalt (HLU) Leistungen nach dem SGB II erhalten sollen.

Dies hält die Lebenshilfe für eine fatale Fehlentwicklung, die für verschiedene Personengruppen, die derzeit den Hilfen zum Lebensunterhalt zugewiesen sind, nachhaltige Verschlechterungen mit sich bringen würde.

Hierbei handelt es sich um folgende Personengruppen:

Zum einen wären **Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung** betroffen, bei denen die Dauerhaftigkeit ihrer Erwerbsminderung noch nicht festgestellt worden ist, weshalb sie keinen Anspruch auf Grundsicherung haben und derzeit daher dem System der Hilfen zum Lebensunterhalt unterfallen. Diese Personen wären im SGB II-System fehlplaziert. In einer akuten Phase der Erkrankung sind sie dem Grundsatz des Forderns, der im SGB II-System verankert ist, nicht gewachsen.

Zum anderen handelt es sich um **Menschen mit Behinderung, die sich im Eingangs- und Berufsbildungsbereich einer WfbM befinden** (nähere Ausführungen hierzu unter Punkt 6). Relevante Akteure wie die Bundesagentur für Arbeit, gehen derzeit zu Recht davon aus, dass bei Menschen mit Behinderung, die sich im Eingangs- und Berufsbildungsbereich einer WfbM befinden, eine volle Erwerbsminderung vorliegt (<https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mtq4/~edisp/l6019022dst-bai377923.pdf?ba.sid=L6019022DSTBAI377926>, S. Punkt 1.2) und sie daher nicht dem SGB II-System unterfallen. Auch dieser Personenkreis wäre im SGB II-System fehlplaziert. Es wäre systemwidrig, wenn Menschen mit Behinderung, die den Berufsbildungsbereich einer WfbM durchlaufen, dem Grundsatz des Forderns nach dem SGB II-System unterfallen sollen.

Aus Sicht der Lebenshilfe muss daher der Anwendungsbereich der Hilfen zum Lebensunterhalt dringend beibehalten und verhindert werden, dass diese Personengruppen in das SGB II-System verschoben werden.

Für diesen Personenkreis darf es daher auch künftig keine Schlechterstellung geben. Insofern sind die Regelungen, die für Grundsicherungsempfänger getroffen werden, auch für den Personenkreis der Hilfe-zum-Lebensunterhalt-Empfänger in gleichem Maße geltend zu machen.

3. Art. 2, § 9 Abs. 3 RBEG-RegE – Eigenanteil für Mittagsverpflegung

Im Zusammenhang mit dem in Art. 11, § 42a Abs. 2 SGB XII BTHG-RegE vorgesehenen Mehrbedarf bei gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung ist nach § 9 Abs. 3 RBEG-RegE ein Eigenanteil für ersparte Verbrauchsausgaben pro Mittagsverpflegung von 1 Euro vorgesehen. Unklar ist dabei, welche Mittagsverpflegungen davon umfasst sind. Die Bezugnahme auf § 42 Abs. 2 SGB XII muss überprüft und präzisiert werden, so dass nur Mittagsversorgung im Arbeitsbereich der Werkstätten erfasst wird.

Da das Mittagessen in Werkstätten bislang gemäß der Rechtsprechung des Bundes-sozialgerichts als Leistung der Eingliederungshilfe gewährt wurde, kann es durch die Verschiebung in die Leistungen der Grundsicherung zu unterschiedlichen Auswirkungen bei den Leistungsberechtigten kommen. Gerade Menschen, die keine existenzsichernden Leistungen in Anspruch nehmen, haben bislang das Mittagessen gratis erhalten. Der für sie neue Eigenanteil wird voraussichtlich dazu führen, dass wesentlich mehr

Werkstatt-Beschäftigte auf das gemeinsame Mittagessen verzichten. Insofern gilt auch hier, was der Bundesrat in Bezug auf die Schülerinnen und Schüler gefordert hat, dass in Anbetracht des hohen Verwaltungsaufwandes und der negativen Wirkungen für die Teilhabe dieser Menschen auf den Eigenanteil zu verzichten ist.

In jedem Fall muss es einen Ausgleich eventueller Nachteile für die Betroffenen durch die Verschiebung der Kostentragung für das gemeinschaftliche Mittagessen geben. Die Lebenshilfe schlägt dafür eine Verdoppelung des Arbeitsförderungsgeldes nach § 59 SGB IX BTHG-RegE vor.

Darüber hinaus ergeben sich weitere Probleme aufgrund der vorgesehenen Inkrafttretenszeitpunkte der neuen Regelungen zum gemeinschaftlichen Mittagessen und der Trennung der Leistungen insgesamt.

Die Neuregelungen zum gemeinschaftlichen Mittagessen dienen der Umsetzung der Leistungstrennung (Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe und der existenzsichernden Leistungen) im Bereich der Werkstätten, anderer Leistungsanbieter oder vergleichbarer tagesstrukturierender Angebote. Das Mittagessen selbst, also die Lebensmittel, sollen zukünftig den existenzsichernden Leistungen zugewiesen werden (§ 42a SGB XII RegE). Nur die Aufwendungen für die Herstellung und die Ausgabe des Essens sollen noch als Leistungen der Eingliederungshilfen finanziert werden (§ 113 Abs. 4 SGB IX RegE). Die Systemumstellung in Form der Leistungstrennung wird als solche, jenseits der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung, erst zum **01.01.2020** erfolgen. Dagegen soll § **42a Abs. 2 SGB XII RegE** (Mehrbedarfe für ein gemeinschaftliches Mittagessen) bereits am **01.01.2017** in Kraft treten. Während § **113 Abs. 4 SGB IX RegE** erst am **01.01.2020** in Kraft treten soll.

Das vorgezogene Inkrafttreten des § 42a Abs. 2 SGB XII RegE noch vor der eigentlichen Systemumstellung ist aus Sicht der Lebenshilfe nicht nachvollziehbar und würde zu erheblichen Problemen führen.

Dies gilt zunächst für **Werkstattbeschäftigte, die in Wohnheimen leben**. Erst mit der Systemumstellung am 01.01.2020 erhalten sie die Leistungen der Grundsicherung und damit auch die besagten Mehrbedarfe direkt ausgezahlt. Erst dann werden sie in der Lage sein, das Mittagessen in einer Werkstatt selbst zahlen zu können. Ein **Inkrafttreten dieser Regelung noch vor der Systemumstellung würde daher für diesen Personenkreis zu unauflösbarer Verwirrung führen.**

Aber auch im Hinblick auf **Werkstattbeschäftigte, die ambulant betreut werden** und damit bereits heute ihren Regelbedarf und Mehrbedarfe ausgezahlt bekommen, wäre eine **Umstellung der Finanzierungsströme in Bezug auf das Mittagessen zum 01.01.2017 nicht sinnvoll umsetzbar**. Zunächst einmal soll § 113 Abs. 4 SGB IX RegE erst drei Jahre später in Kraft treten. Dabei handelt es sich jedoch um ein für die Leistungstrennung zwingend notwendiges leistungsrechtliches Pendant zu § 42a SGB XII RegE. Nur im Zusammenspiel dieser beiden Vor-

schriften können Leistungslücken im Zusammenhang mit der geplanten Leistungstrennung bei der Mittagsverpflegung vermieden werden. Ohne den § 113 Abs. 4 SGB IX RegE würde von 2017 bis Ende 2019 eine explizite Anspruchsgrundlage im Recht der Eingliederungshilfe für die dort beschriebenen Bestandteile der Mittagsverpflegung fehlen, die nicht den existenzsichernden Leistungen zugewiesen werden können.

Außerdem würde eine Unterscheidung bei der Finanzierung der Mittagsverpflegung je nach der Wohnform des Werkstattbeschäftigen weder für die Leistungserbringer noch für die beiden beteiligten Leistungsträger eine sinnvolle Lösung darstellen, sondern zu erheblichem zusätzlichen Verwaltungsaufwand führen. Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen müssten aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungsströme für die beiden Personengruppen getrennt werden.

Darüber hinaus fehlt es an der für die geplante Systemumstellung genügenden Vorlaufzeit für den Umstellungsprozess. In den verbleibenden 2 Monaten bis zum Inkrafttreten der Regelungen ist dies nicht zu bewerkstelligen.

Es ist daher aus Sicht der Lebenshilfe zwingend notwendig, § 42a Abs. 2 SGB XII RegE insgesamt erst zum 01.01.2020 und damit zum Zeitpunkt der Systemumstellung in Kraft treten zu lassen.

4. Art. 3, § 42a SGB XII-RegE – Bedarfe für Unterkunft und Heizung

§ 42a SGB XII zur besonderen Regelung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung soll ab 2017 in Kraft treten.

Diese Norm ist jedoch im BTHG-RegE inhaltlich anders besetzt und soll dort die Mehrbedarfe regeln. Dies ist mit Wirkung ebenfalls ab 2017 in Art. 11, Nr. 3 BTHG-RegE vorgesehen. Hier besteht offensichtlich ein über ein bloßes redaktionelles Versehen hinausgehender inhaltlicher Klärungsbedarf.

Diese Unstimmigkeiten beziehen sich auch auf alle weiteren Erwähnungen des § 42a SGB XII-RegE sowie § 42b SGB XII im Gesetzentwurf des BTHG-RegE in Art. 12 (ab 2018) und Art. 13 (ab 2020). Zudem ist in Art. 13 des BTHG-RegE, der 2020 in Kraft treten soll, unter der Nr. 15 eine Änderung des § 42a SGB XII vorgesehen, die inhaltlich nicht mit der Fassung des § 42a SGB XII nach dem RBEG-RegE zusammenpasst. Hier ist dringend eine Überarbeitung erforderlich, damit das System der geplanten Regelungen nachvollzogen werden kann.

Im Übrigen ist nicht ersichtlich, warum die geplanten Regelungen für Unterkunft und Heizung nur im Abschnitt der Leistungen der Grundsicherung geregelt sind und **nicht auch für die Hilfe zum Lebensunterhalt gelten sollen (s.o.)**. Dadurch könnten bei Leistungsberechtigten der Hilfe zum Lebensunterhalt erhebliche Leistungslücken entstehen, die dringend geschlossen werden müssen.

5. Art. 3, § 42a Abs. 3, 4 SGB XII-RegE

Ungeachtet dieses Klärungs- und Überarbeitungsbedarfs im Verhältnis zur Hilfe zum Lebensunterhalt und zum Entwurf des BTHG, begrüßt die Bundesver-

einigung Lebenshilfe grundsätzlich den vorgesehenen Inhalt des § 42a Abs. 3 und 4, also die pauschale Anerkennung von Bedarfen für Unterkunft und Heizung in Mehrpersonenhaushalten und Wohngemeinschaften.

Nicht zu befürworten aus Sicht der Lebenshilfe ist jedoch, dass zur Ermittlung der Unterkunftskosten die in der Begründung des RBEG-RegE als „Differenzmethode“ bezeichnete Berechnungsweise angewandt werden soll. Nach dieser Methode soll sich die Höhe der Unterkunftspauschale aus der Differenz der angemessenen Aufwendungen für einen Mehrpersonenhaushalt entsprechend der Anzahl der in der Wohnung lebenden Personen und der Miete für eine Wohnung mit einer um eins verringerten Personenzahl ergeben. Lebt die leistungsberechtigte Person – so wird in der Begründung ausgeführt – beispielsweise mit ihren Eltern zusammen, wird erst ermittelt, welche Aufwendungen für die Unterkunft eines Dreipersonenhaushalts angemessen sind, und von dem sich ergebenden Betrag werden in einem zweiten Schritt die angemessenen Aufwendungen für einen Zweipersonenhaushalt abgezogen. Da für einen Zweipersonenhaushalt in der Regel nach den insoweit einschlägigen Regelungen über die soziale Wohnraumförderung 60 qm als angemessen angesehen werden und sich die Wohnfläche für jede weitere haushaltssangehörige Person um lediglich 10 bis 15 qm erhöht, führt die Differenzmethode in dem genannten Beispiel dazu, dass für die leistungsberechtigte Person statt (wie nach der Pro-Kopf-Methode) eines Drittels nur ein Fünftel der gesamten Unterkunftskosten übernommen werden.

Grundsicherungsberechtigte, die mit ihren Eltern in einem gemeinsamen Haushalt leben, werden deshalb durch diese Berechnungsmethode benachteiligt. Insbesondere in den Fällen, in denen Grundsicherungsberechtigte pflege- oder behinderungsbedingt einen höheren Raumbedarf haben, führt die Differenzmethode zu untragbaren Ergebnissen. Die Lebenshilfe fordert deshalb – wie auch der Bundesrat – für die in Absatz 3 geregelten Fälle der Mehrpersonenhaushalte die kopfteilige Berücksichtigung von Unterkunftskosten, wie dies in Absatz 4 für die Fälle der Wohngemeinschaften vorgesehen ist.

Außerdem bedarf es nach Ansicht der Lebenshilfe einer Regelung in Absatz 3, wonach die tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung zu übernehmen sind, wenn die leistungsberechtigte Person aufgrund eines Mietvertrages zur Zahlung dieser Aufwendungen verpflichtet ist.

Die Lebenshilfe unterstützt daher die Forderung des Bundesrates und schlägt vor, in § 42a Absatz 3 SGB XII-RegE die kopfteilige Berechnung der Unterkunfts- und Heizungskosten aufzunehmen.

Zugleich regt sie an, eine Ergänzung zum behinderungsbedingt erhöhten Platzbedarf aufzunehmen. Soweit ein gesteigerter Wohnraumbedarf durch Assistenzleistungen bedingt ist, findet dies in § 77 Abs. 2 SGB IX-RegE (BTHG) Berücksichtigung. Ein erhöhter Platzbedarf kann aber z. B. auch aufgrund Benutzung eines Rollstuhls bestehen. Diese nicht durch Assistenzleistungen aber behinderungsbedingt erhöhten Platzbedarfe sind in § 42a SGB XII für alle Wohnformen nach Abs. 3, 4 und 5 aufzunehmen.

6. Art. 3, § 45 Satz 3 Nr. 3 SGB XII

Vorgesehen ist, dass die Feststellung der dauerhaften vollen Erwerbsminderung durch den Träger der Rentenversicherung u. a. dann nicht erfolgt, wenn Personen in einer Werkstatt für behinderte Menschen den Eingangs- und Berufsbildungsbereich durchlaufen. Folge dieser höchst bedenklichen Regelung kann eine Verschiebung dieses meist jungen Personenkreises entweder in das SGB II oder in die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII sein, was negative Auswirkungen insbesondere bei den Kosten der Unterkunft haben kann:

Der Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung besteht ab dem 18. Lebensjahr, wenn eine dauerhafte Erwerbsunfähigkeit vorliegt. Im Regelfall liegt eine Feststellung dahingehend, ob eine dauerhafte Erwerbsunfähigkeit vorliegt, nicht vor, wenn junge Erwachsene in den Eingangs- und Berufsbildungsbereich eintreten. Die geplante fehlende Möglichkeit, eine dauerhafte volle Erwerbsunfähigkeit durch die Deutsche Rentenversicherung im Stadium des Eingangs- und Berufsbildungsbereiches feststellen zu lassen, führt dazu, dass Menschen mit Behinderung im Eingangs- und Berufsbildungsbereich nach dem SGB II leistungsberechtigt werden oder Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII erhalten. Im SGB II ist jedoch zu beachten, dass unter 25-jährige Menschen mit Behinderung mit ihren Eltern gemäß § 7 Abs. 3 Nr. 2 SGB II eine Bedarfsgemeinschaft bilden, sofern sie mit ihren Eltern in einem gemeinsamen Haushalt leben und nicht verheiratet sind, was in der Praxis den Regelfall darstellt.

Die geplante Änderung führt letztendlich dazu, dass Menschen mit Behinderung im Eingangs- und Berufsbildungsbereich von Leistungen der Grundsicherung sowohl nach dem SGB II als auch nach dem SGB XII ausgeschlossen werden, wenn deren Eltern über ausreichendes Erwerbseinkommen verfügen. Dies widerspricht der Intention des Gesetzgebers, Eltern volljähriger behinderter Kinder durch den Leistungsanspruch auf Grundsicherung nach dem SGB XII finanziell zu entlasten und ist daher abzulehnen.

Um dies zu vermeiden, sollte der Eingangs- und Berufsbildungsbereich aus der Nr. 3 gestrichen werden.

Im Übrigen verdeutlicht diese Regelung die Gefahr von **Leistungslücken bei der Hilfe zum Lebensunterhalt**, wenn die besonderen Bedarfe für Unterkunft und Heizung nach § 42b SGB XII RBEG-RegE nur für

die Leistung der Grundsicherung Anwendung finden.

III. Zusätzlich erforderliche Regelungen

1. Vermögensgrenzen auch für Menschen mit Behinderungen, die auf Grundsicherung angewiesen sind, anheben

Menschen mit Behinderungen, die auf Grundsicherung oder Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen sind, profitieren nicht von den durch das BTHG vorgesehenen höheren Freigrenzen des Vermögens und können auch in Zukunft nicht mehr als 2600 Euro ansparen.

Dabei ist dieser Betrag seit 2001 nicht mehr angehoben worden. Hier ist dringend eine Anhebung zumindest auf das Niveau des SGB II erforderlich, die gemäß § 12 SGB II altersabhängig eine allgemeine Vermögensgrenze von zumindest 3.100 Euro (begrenzt bei ca. 10.000 Euro) zur Folge hätte.

Dazu muss § 1 der Verordnung zur Durchführung des § 90 Abs. 2 Nr. 9 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch entsprechend abgeändert und die Freibeträge erhöht werden.

Alternativ kommt auch eine Ergänzung des § 2 Abs. 1 der Verordnung spezifisch zugunsten von Menschen mit Behinderung in Betracht unter besonderer Berücksichtigung des für diese Personen erforderlichen Nachteilsausgleichs. Das Recht auf angemessenen Lebensstandard aus Art. 28 UN-BRK in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot aus Art. 5 Abs. 2 UN-BRK und dem Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG erkennt an, dass Menschen mit Behinderungen nicht wegen ihrer Behinderung in ihren wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten dauerhaft eingeschränkt und auf ein gewisses Niveau weitgehend festgelegt werden dürfen. Nach Art. 5 Abs. 4 UN-BRK stellen Maßnahmen zur Beschleunigung oder Herbeiführung der Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen (sog. positive Diskriminierung) außerdem keine Diskriminierung im rechtlichen Sinne dar.

2. Keine Leistungskürzung bei Krankenhausaufenthalt

Schließlich regt die Lebenshilfe eine klarstellende Regelung an, dass die Regelbedarfe nicht aufgrund eines Krankenhausaufenthalts gekürzt werden dürfen. In der Praxis gibt es immer wieder Leistungsträger, die in solchen Fällen Kürzungen vornehmen wollen. Dies muss endgültig beendet werden.