

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Jens Beeck, Pascal Kober, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), Carl-Julius Cronenberg, Matthias Nölke, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Dr. Marco Buschmann, Britta Katharina Dassler, Christian Dürr, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Thomas Hacker, Reginald Hanke, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Dr. Gero Clemens Hocker, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Dr. Marcel Klinge, Carina Konrad, Matthias Seestern-Pauly, Hermann Dr. Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Stephan Thomae, Manfred Todtenhausen, Gerald Ullrich, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

A. Problem

Im Zuge der Neuausrichtung der Eingliederungshilfe von einer überwiegend einrichtungszentrierten zu einer personenzentrierten Leistung wurde der § 42a des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) um Regelungen zur Ermittlung von Bedarfen für Unterkunft und Heizung für leistungsberechtigte Personen in bisher stationären Einrichtungen der Behinderten- bzw. Eingliederungshilfe erweitert. Zentrum der Neufassung ist die Ergänzung des § 42a Absatz 2 Satz 1 SGB XII um die „neue Wohnform“ bzw. die „besondere Wohnform“ in Nummer 2 und Satz 3. Die Regelung ist die leistungsrechtliche Nachfolgeregelung der stationären Einrichtung bei Bezug von Eingliederungshilfeleistungen nach Teil 2 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) (bis 31.12.2019: Sechstes Kapitel SGB XII) und ersetzt diese.

Menschen mit Behinderung, die unter diese Neuregelung fallen und denen allein oder mit einer weiteren Person ein persönlicher Wohnraum und mit weiteren Personen zusätzliche Räumlichkeiten nach § 42a Absatz 2 Satz 3 SGB XII) zur gemeinschaftlichen Nutzung überlassen sind, werden gemäß § 8 Absatz 1 Satz 2 des Regelbedarfsermittlungsgesetzes (RBEG) sowie der Anlage zu § 28 SGB XII der Regelbedarfsstufe 2 zugeordnet. Damit steht ihnen im Vergleich zur Regelbedarfsstufe 1 ein verminderter Leistungsanspruch zu. Dies soll den Einsparungen Rechnung tragen, die durch das gemeinschaftliche Zusammenleben entstünden. Denn der Einordnung in die Regelbedarfsstufe 2 liegt der Gedanke zugrunde, dass auch in den besonderen Wohnformen durch die gemeinschaftliche Nutzung von Wohnraum Einspareffekte entstehen, da bestimmte haushaltsbezogene Aufwendungen nicht von jedem Leistungsberechtigten alleine zu tragen sind, sondern auf

die Gemeinschaft der Bewohner aufgeteilt beziehungsweise von ihnen gemeinsam getragen werden. Gleiches gilt gemäß § 8 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 RBEG auch für erwachsene Personen, die in einer Wohnung mit einem Ehegatten oder Lebenspartner oder in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft mit einem Partner zusammenleben. Hier kann tatsächlich eine gemeinschaftliche Haushaltsführung, die zu Einsparungen führt, angenommen werden. Allerdings kann dies bei Personen, die in Wohnformen nach § 42a Absatz 2 Satz 3 SGB XII leben, nicht ohne weiteres angenommen werden. Der verminderte Leistungsanspruch in der Regelbedarfsstufe 2 wird dem Bedarf der Betroffenen daher häufig nicht gerecht.

B. Lösung

Durch eine Änderung des § 8 RBEG sowie der Anlage zu § 28 SGB XII können Menschen, denen allein oder mit einer weiteren Person ein persönlicher Wohnraum und mit weiteren Personen zusätzliche Räumlichkeiten nach § 42a Absatz 2 Satz 3 SGB XII zur gemeinschaftlichen Nutzung überlassen sind, der Regelbedarfsstufe 1 zugeordnet werden. Damit wird dem tatsächlichen Bedarf der Betroffenen besser Rechnung getragen und das unter A. erläuterte Problem gelöst.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Moderat höhere Kosten sind zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand, wenn sie bereits in Wohnformen nach § 42a Absatz 2 Satz 3 SGB XII leben. Für Bürgerinnen und Bürger, die neu in diese Wohnformen einziehen, entsteht durch die Stellung eines Leistungsantrages ein Erfüllungsaufwand

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entstehen keine Bürokratiekosten aus Informationspflichten und kein Erfüllungsaufwand.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Bundesverwaltung entsteht kein neuer Erfüllungsaufwand.

Für die Verwaltung der Länder und Kommunen entsteht nur ein geringer einmaliger Umstellungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Der Wirtschaft entstehen keine unmittelbare Kosten. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

§ 8 des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz - RBEG) vom 22. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3159), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29. April 2019 (BGBl. I S. 530) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Regelbedarfsstufen nach der Anlage zu § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch belaufen sich zum 1. Januar 2017

1. in der Regelbedarfsstufe 1 auf 409 Euro für jede erwachsene Person, die in einer Wohnung lebt und für die nicht Nummer 2 gilt,
2. in der Regelbedarfsstufe 2 auf 368 Euro für jede erwachsene Personen, wenn sie in einer Wohnung mit einem Ehegatten oder Lebenspartner oder in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft mit einem Partner zusammenlebt,
3. in der Regelbedarfsstufe 3 auf 327 Euro für eine erwachsene Person, deren notwendiger Lebensunterhalt sich nach § 27b des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch bestimmt (Unterbringung in einer stationären Einrichtung),
4. in der Regelbedarfsstufe 4 auf 311 Euro für eine Jugendliche oder einen Jugendlichen vom Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres,
5. in der Regelbedarfsstufe 5 auf 291 Euro für ein Kind vom Beginn des siebten bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres und
6. in der Regelbedarfsstufe 6 auf 236 Euro für ein Kind bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres.

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, gilt die Regelbedarfsstufe 1 entsprechend, es sei denn, ihnen ist der persönliche Wohnraum gemeinsam mit einem Ehegatten oder Lebenspartner oder in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft mit einem Partner überlassen, dann gilt Regelbedarfsstufe 2 entsprechend. Wohnung nach Satz 1 Nummer 1 und 2 ist 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.

(2) Für die Regelbedarfsstufe 6 tritt zum 1. Januar 2017 in der Anlage zu § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch an die Stelle des Betrages nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 der Betrag von 237 Euro. Satz 1 ist anzuwenden, bis der Betrag für die Regelbedarfsstufe 6 nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 aufgrund der Fortschreibungen nach § 134 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch einen höheren Betrag ergibt.“

Artikel 2**Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch**

Der Wortlaut nach der Tabelle der Anlage (zu § 28) des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. August 2020 (BGBl. I S. 1879) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„Regelbedarfsstufe 1:

Für jede erwachsene Person, die

1. in einer Wohnung nach § 42a Absatz 2 Satz 2 lebt oder
2. nicht in einer Wohnung lebt, weil ihr allein oder mit einer weiteren Person ein persönlicher Wohnraum und mit weiteren Personen zusätzliche Räumlichkeiten nach § 42a Absatz 2 Satz 3 zur gemeinschaftlichen Nutzung überlassen sind

und für die nicht Regelbedarfsstufe 2 gilt.

Regelbedarfsstufe 2:

Für jede erwachsene Person, die

1. in einer Wohnung nach § 42a Absatz 2 Satz 2 mit einem Ehegatten oder Lebenspartner oder in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft mit einem Partner zusammenlebt oder
2. nicht in einer Wohnung lebt, weil ihr mit einem Ehegatten oder Lebenspartner oder in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft mit einem Partner ein persönlicher Wohnraum und mit weiteren Personen zusätzliche Räumlichkeiten nach § 42a Absatz 2 Satz 3 zur gemeinschaftlichen Nutzung überlassen sind.

Regelbedarfsstufe 3:

Für eine erwachsene Person, deren notwendiger Lebensunterhalt sich nach § 27b bestimmt.

Regelbedarfsstufe 4:

Für eine Jugendliche oder einen Jugendlichen vom Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres.

Regelbedarfsstufe 5:

Für ein Kind vom Beginn des siebten bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres.

Regelbedarfsstufe 6:

Für ein Kind bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres.“

Artikel 3**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 3. November 2020

Christian Lindner und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Menschenwürde (Artikel 1 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes – GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Absatz 1 GG) verpflichtet den Gesetzgeber zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Bei der Bestimmung dieses Existenzminimums kann der Gesetzgeber den Regelbedarf bestimmter Gruppen heranziehen. Der Gesetzgeber kann bei der Bedarfsermittlung auch berücksichtigen, dass eine gemeinschaftliche Haushaltsführung zu Synergieeffekten führt, die Einsparungen bewirken und so einen verminderten Leistungsanspruch rechtfertigen. Dies setzt jedoch voraus, dass eine gemeinschaftliche Haushaltsführung tatsächlich stattfindet. Das Bundesverfassungsgericht führte im Beschluss vom 27. Juli 2016 (1 BvR 371/11) aus, dass bei der Bedarfsermittlung das Einkommen von Personen berücksichtigt werden könne, „von denen in der familiären Gemeinschaft zumutbar zu erwarten ist, dass sie tatsächlich füreinander eintreten und „aus einem Topf“ wirtschaften.“ Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts bestimmt, dass die besondere Stellung von Partnerschaften nicht allein auf der Annahme der gemeinsamen Haushaltsführung beruht, 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, (vgl. Bundessozialgericht, Urteil vom 23.07.2014, Aktenzeichen B 8 SO 14/13 R). Gleichzeitig stellt das Bundessozialgericht fest, dass sich im Sozialhilferecht der Bedarf einer erwachsenen leistungsberechtigten Person bei Leistungen für den Lebensunterhalt im Grundsatz nach der Regelbedarfsstufe 1 auch dann richtet, wenn sie mit einer anderen Person in einer Haushaltsgemeinschaft lebt, ohne deren Partner zu sein.

Ebendies gilt auch für Menschen mit Behinderung in besonderen Wohnformen. Der beschriebene Einstandswille kann von erwachsenen Personen, die in Wohnformen nach § 42a Absatz 2 Satz 3 SGB XII leben, nicht ohne weiteres erwartet werden. Die bloße gemeinschaftliche Unterbringung begründet noch kein Verhältnis, dass mit dem zwischen Ehegatten oder Lebenspartnern vergleichbar ist. Genau dies unterstellt der Gesetzgeber jedoch, wenn er erwachsene Personen, die in Wohnformen nach § 42a Absatz 2 Satz 3 SGB XII leben, pauschal der Regelbedarfsstufe 2 zuordnet. Damit wird der Gesetzgeber dem Bedarf der Betroffenen nicht gerecht und verletzt deren Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum.

Die Notwendigkeit einer Neuordnung der Regelbedarfsstufen wird außerdem durch eine Entscheidung im Eilverfahrens des Landessozialgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 10.06.2020 (L 9 AY 22/19 B ER) unterstrichen. Das Gericht verlangte für die Einordnung von Asylbewerbern in Sammelunterkünften zur Regelbedarfsstufe 2 in verfassungskonformer Auslegung des § 3a Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe b Asylbewerberleistungsgesetz „als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal die tatsächliche und nachweisbare gemeinschaftliche Haushaltsführung des Leistungsberechtigten mit anderen in der Sammelunterkunft.“ Die objektive Darlegungs- und Beweislast, dass eine gemeinschaftliche Haushaltsführung vorliege, trafe den Leistungsträger. Die pauschale Einordnung der Betroffenen in die Regelbedarfsstufe 2 wies das Gericht damit zurück. Für erwachsene Personen, die in Wohnformen nach § 42a Absatz 2 Satz 3 SGB XII leben, kann nichts anderes gelten. Auch hier bedarf die Einordnung in die Regelbedarfsstufe 2 den Nachweis der gemeinschaftlichen Haushaltsführung.

Daraus folgt, dass eine Anpassung der Regelbedarfsstufen dringend erforderlich ist. Der vorliegende Gesetzentwurf schlägt daher vor, erwachsene Personen, die in Wohnformen nach § 42a Absatz 2 Satz 3 SGB XII leben, grundsätzlich der Regelbedarfsstufe 1 zuzuordnen. Nur, wenn die Betroffenen mit einem Ehegatten oder Lebenspartner oder in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft zusammenleben, erfolgt weiterhin die Zuordnung zu Regelbedarfsstufe 2. Damit werden erwachsene Personen, die in Wohnformen nach § 42a Absatz 2 Satz 3 SGB XII leben, mit erwachsenen Personen, die in einer Wohnung nach § 42a Absatz 2 Satz 2 SGB XII leben, gleichgestellt. So kann die Leistungserbringung künftig bedarfsgerecht erfolgen und das Recht der Betroffenen auf ein menschenwürdiges Existenzminimum gewahrt werden.

Gleichzeitig wird mit der Zuordnung in die Regelbedarfsstufe 1 der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits mit Urteil vom 09.02.2010, (vgl. Aktenzeichen 1 BvL 1/09) u.a. entschieden, dass zur Ermittlung des Anspruchsumfangs der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu bemessen hat. Eine solche Darlegung ist bei Menschen in besonderen Wohnformen– auch nicht in einem vereinfachten Verfahren– wie der Strukturanalyse des regelsatzrelevanten Verbrauchs von Zweipersonenhaushalten nicht erfolgt, so dass bereits vor diesem Hintergrund erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken bestehen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Entwurf ordnet Personen, die nicht in einer Wohnung leben, weil ihnen allein oder mit einer weiteren Person ein persönlicher Wohnraum und mit weiteren Personen zusätzliche Räumlichkeiten nach § 42a Absatz 2 Satz 3 SGB XII zur gemeinschaftlichen Nutzung überlassen sind, grundsätzlich der Regelbedarfsstufe 1 zu.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Sozialhilferecht nach dem SGB XII (Artikel 2 des Gesetzentwurfs) ergibt sich für das Fürsorgerecht aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG (öffentliche Fürsorge).

Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich (Artikel 72 Absatz 2 GG). Die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel des SGB XII, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII sowie die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II dienen sowohl der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als auch der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit. Auf deren existenzsicherndem Niveau muss aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben wie insbesondere der Menschenwürde (Artikel 1 Absatz 1 GG), dem Gleichheitsgrundsatz (Artikel 3 GG) und dem Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Absatz 1 GG) ein Mindestmaß an Leistungen für den notwendigen Lebensunterhalt bundeseinheitlich geregelt werden, damit sich die Lebensverhältnisse nicht in erheblicher Weise auseinanderentwickeln. Zudem wird durch eine einheitliche Bundesgesetzgebung im Bereich der öffentlichen Fürsorge verhindert, dass sich innerhalb des Bundesgebiets das Sozialgefüge auseinanderentwickelt.

Aus den genannten Gründen ist eine Neuordnung der Regelbedarfsstufen aufgrund der damit einhergehenden Anpassungen des Regelbedarfs als grundlegender Bestandteil des notwendigen Lebensunterhalts durch die Änderung des Regelbedarfsermittlungsgesetzes in Artikel 1 dieses Gesetzentwurfs nur bundeseinheitlich möglich.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland beschlossen hat, vereinbar

VI. Gesetzesfolgen

Die im Gesetz vorgesehenen Änderungen haben weder nachteilige Auswirkungen für Verbraucherinnen und Verbraucher noch gleichstellungspolitische oder demografische Auswirkungen.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung oder Evaluierung ist nicht vorgesehen..

B. Besonderer Teil**Zu Artikel 1 (Änderung des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch)**

Die aktuelle Fassung des § 8 Absatz 1 Satz 2 RBEG besagt, dass 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 gilt. Der Entwurf ersetzt Regelbedarfsstufe 2 durch Regelbedarfsstufe 1. Damit werden die betroffenen Personen von der Regelbedarfsstufe 2 in die Regelbedarfsstufe 1 überführt. Ist ihnen der persönliche Wohnraum gemeinsam mit einem Ehegatten oder Lebenspartner oder in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft mit einem Partner überlassen, gilt dagegen weiterhin Regelbedarfsstufe 2 entsprechend. Dies wird durch die Ergänzung des § 8 Absatz 1 Satz 2 RBEG klargestellt.

Im Übrigen bleibt § 8 RBEG unverändert.

Zu Artikel 2 (Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch)

Die aktuelle Fassung der Anlage zu § 28 SGB XII besagt, dass für erwachsene Personen, die nicht in einer Wohnung leben, weil ihnen allein oder mit einer weiteren Person ein persönlicher Wohnraum und mit weiteren Personen zusätzliche Räumlichkeiten nach § 42a Absatz 2 Satz 3 zur gemeinschaftlichen Nutzung überlassen sind, Regelbedarfsstufe 2 gilt. Der Entwurf ordnet diese Personengruppe grundsätzlich der Regelbedarfsstufe 1 zu, es sei denn, ihnen ist der persönliche Wohnraum gemeinsam mit einem Ehegatten oder Lebenspartner oder in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft mit einem Partner überlassen, dann gilt weiterhin Regelbedarfsstufe 2.

Im Übrigen bleibt der Anhang zu § 28 SGB XII unverändert.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten entsprechend Artikel 82 Absatz 2 Satz 1 GG.

