

09.10.20**Stellungnahme**
des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 994. Sitzung am 9. Oktober 2020 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 (§ 10 – neu – RBEG)

Dem Artikel 1 ist folgender § 10 anzufügen:

„§ 10

Berichtspflicht

(1) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales legt dem Bundestag bis zum 30. Juni 2022 einen Bericht unter Einbeziehung von Ergebnissen der von ihm in Auftrag zu gebenden Studien über die Weiterentwicklung der anzuwendenden Methoden für die Bemessung der tatsächlichen und realitätsnahen Bedarfe für Energiekosten sowie der Bedarfe für Kinder und Jugendliche vor. Die Länder sind bei der Vergabe der Studien und deren Auswertung sowie bei der Berichterstellung zu beteiligen.

(2) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales legt mit dem Bericht unter Beteiligung der Länder Lösungsvorschläge für konkrete Weiterentwicklungen zur angemessenen Berücksichtigung der tatsächlichen Bedarfe in folgenden Bereichen vor:

1. für die Überprüfung und Weiterentwicklung der Bedarfsbemessung für Haushaltsenergie und den Mehrbedarf für Warmwasserbereitung;
2. für die Ermittlung von Verbrauchsausgaben für Kinder und Jugendliche zur Bemessung ihrer realitätsgerechten Bedarfe, einschließlich der Bildungs- und Teilhabebedarfe.“

Begründung:

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seinem Urteil aus dem Jahre 2010 eine transparente, sach- und realitätsgerechte Ermittlung der Regelsätze in der Grundsicherung und der Sozialhilfe ohne willkürliche Abschlüsse gefordert. Auch in Anlehnung an den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2014 ist festzustellen, dass der Gesetzgeber ernsthafte Bedenken, die auf tatsächliche Gefahren der Unterdeckung verweisen, nicht einfach auf sich beruhen lassen und durch die Fortschreibung der Regelsätze lösen darf. Er ist vielmehr gehalten, bei den periodisch anstehenden Neuermittlungen der Regelbedarfe zwischenzeitlich erkennbare Bedenken aufzugreifen und unzureichende Berechnungsmethoden zu korrigieren.

Der vorliegende Gesetzentwurf bleibt hinter diesen Erwartungen allerdings weit zurück. Er lässt nicht erkennen, ob und in welchem Umfang neuere Erkenntnisse und Methoden der Regelbedarfsfestlegung geprüft und welche Begründungen zur Nichtberücksichtigung dieser alternativen Methoden geführt haben. Dies wäre aber das Mindeste, um dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts gerecht zu werden.

Aus fachlicher Sicht ist eine solche Weiterentwicklung der Methodik allerdings unbedingt erforderlich, um die Regelsätze im Sinne von Bedarfsgerechtigkeit fortzuentwickeln. Eine entsprechend gründliche Weiterentwicklung der Methodik ist vorliegend leider nicht bereits mit der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe erfolgt. Dies betrifft insbesondere die Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche sowie die Bedarfe für Haushaltsenergie und Warmwasserkosten.

Bezüglich der Bedarfe von Kindern und Jugendlichen wird auf die aktuellen Diskussionen zur Einführung einer Kindergrundsicherung und in diesem Zusammenhang vorliegende Studien zur zukünftigen Bedarfsbemessung hingewiesen (vergleiche zum Beispiel das Gutachten von Frau Prof. Lenze zur Ermittlung der Bedarfe von Kindern vom Mai 2019 im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung).

In Bezug auf die Bedarfe für Haushaltsenergie und Warmwasserkosten liegen seit geraumer Zeit Lösungsperspektiven des Deutschen Vereins vor (vergleiche DV 7/18 vom 20. März 2019 zur Bemessung des Bedarfs an Haushaltsenergie und des Mehrbedarfs bei dezentraler Warmwasserbereitung in Haushalten der Grundsicherung und Sozialhilfe). Auch von den Ländern wurde gefordert, die grundlegenden Vorgaben für die Ermittlung des Bedarfs hinsichtlich der Haushaltsenergie und der Bemessung des Mehrbedarfs für dezentrale Warmwasser-

bereitung zu überprüfen und, falls erforderlich, anzupassen. Der Gesetzentwurf lässt nicht erkennen, ob und mit welchem Ergebnis den Hinweisen und Forderungen Rechnung getragen wurde.

Die Länder haben in der Vergangenheit mehrmals auf die methodischen Unzulänglichkeiten bei der Regelbedarfsermittlung und die möglichen Alternativen hingewiesen.

Umso bedauerlicher ist es, dass die Länder trotz der mehrmaligen Bitte um eine frühzeitige Beteiligung weder im Rahmen der Vorlage oder nach Auswertung der (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe) EVS noch in die Beratung zum vorliegenden Gesetzentwurf eingebunden wurden. Hinzu kommt, dass sämtliche aktuell möglichen methodischen Änderungsvorschläge der Länder zur Ermittlung aller oder einzelner Regelbedarfe beziehungsweise Ausgabepositionen nicht zum 1. Januar 2021 umzusetzen wären. Jede Änderung in der Methode benötigt einen längeren Vorlauf- und Auswertungszeitraum und müsste zudem einer verfassungsrechtlichen Überprüfung Stand halten.

Es ist dringend angezeigt, sowohl die Bedarfe für Haushaltsenergie und Warmwasserbereitung als auch die Bedarfe für Kinder und Jugendliche auf einer fundierten, aktuellen empirischen Grundlage zu ermitteln und dadurch viele Probleme bei der Regelbedarfsermittlung zukünftig zu lösen.

2. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat stellt fest, dass die vom Bundesrat bereits zum Regelbedarfsermittlungsgesetz 2017 (RBEG 2017) erhobenen Forderungen – BR-Drucksachen 541/16 (Beschluss) vom 4. November 2016 und 712/16 (Beschluss) vom 16. Dezember 2016 – erneut nicht berücksichtigt wurden.

Zudem sind die Vorgaben, auf die das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 23. Juli 2014 (Az. 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13) hingewiesen hat, nicht umgesetzt worden.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Regelbedarfe und das Festlegungsverfahren im Jahre 2014 als noch verfassungsgemäß eingestuft und den Gesetzgeber aufgefordert, bei zukünftigen Regelbedarfsbemessungen auf bestimmte Punkte zu achten, diese einer Prüfung zu unterziehen und gegebenenfalls Veränderungen vorzunehmen. Der Gesetzgeber ist aufgefordert, seine Entscheidung an den konkreten Bedarfen der Leistungsberechtigten auszurichten und den konkreten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum zu nutzen, um das Existenzminimum zukünftig sicherer zu gewährleisten. Bei dem vorliegenden Gesetzentwurf ist nicht hinreichend erkennbar, dass eine entsprechende Prüfung stattgefunden hat und insofern eine dieser Anforderungen umgesetzt wurde. Neuere Erkenntnisse und Methoden der Regelbedarfsfestlegung wurden nicht geprüft.

Der Bundesrat bekräftigt seine Forderungen und bittet um zeitnahe Berücksichtigung insbesondere folgender Punkte:

- a) Haushalte mit sogenannten „Aufstockern“ und „verdeckten Armen“ werden bei der Ermittlung der Regelbedarfe unverändert als Referenzgruppen herangezogen. Bei der Berücksichtigung maßgeblicher Referenzgruppen sind Zirkelschlüsse grundsätzlich zu vermeiden. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass diese Haushalte als Referenzgruppen zur Bemessung des Regelbedarfs unberücksichtigt bleiben müssen.
- b) Bei der Unterscheidung in Einpersonenhaushalte und Familienhaushalte erfolgt unverändert keine gesonderte Berücksichtigung der Bedarfe von Alleinerziehenden. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass Ein-Eltern-Haushalte in der Regel andere beziehungsweise zusätzliche Bedarfe haben als Haushalte mit zwei Erziehungsberechtigten, ist der Bundesrat der Auffassung, dass eine diesbezügliche Unterscheidung unerlässlich ist.
- c) Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) stellt keine geeignete Grundlage für die sachgerechte Bedarfsermittlung der Energiekosten dar. Bei der derzeitigen Regelbedarfsbemessung auf Basis der EVS ergeben sich wegen der unverändert konstant hohen Strompreise in Deutschland Risiken der systematischen Untererfassung des Bedarfs an Haushaltsenergie und damit die Gefahr erheblicher Unterdeckungen des tatsächlichen Bedarfs. Die Problematik von Stromschulden und Stromsperren wird sich weiter verschärfen. Der Bundesrat verweist hierzu auf den Beschluss der 96. Arbeits- und Sozialministerkonferenz zu Top 5.13 und vertritt die Auffassung, dass zur Vermeidung möglicher Unterdeckungen entweder der Pauschalbetrag hinreichend hoch zu bemessen ist, um es den Leistungsberechtigten zu ermöglichen, Mittel zur Bedarfsdeckung eigenverantwortlich intern auszugleichen oder anzusparen oder aber einen eigenen Leistungsanspruch auf einen Zuschuss neben dem Regelbedarf zu schaffen (Beihilfe). Grundlage für eine solche Bemessung kann die Problemanzeige zur Bemessung des Bedarfs für Haushaltsenergie und des Mehrbedarfs für dezentrale Warmwassererzeugung (DV 7/18) des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge vom 20. März 2019 sein, in der Perspektiven für eine bedarfsgerechte Ermittlung aufgezeigt wurden.

- d) Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass die EVS auch für langlebige und kostenintensive Konsumgüter (weiße Ware) keine geeignete Grundlage für die sachgerechte Bedarfsermittlung darstellt. Der in Abteilung 05 angesetzte Betrag für die Anschaffung von Kühlschränken, Gefriertruhen, Waschmaschinen, Wäschetrockner oder Geschirrspülmaschinen ist so gering angesetzt, dass ein Ansparen kaum möglich ist. Regelmäßig wird hier ein Darlehen für die Anschaffung von Elektrogroßgeräten zu beantragen sein. Die Kosten für die in Abteilung 05 einbezogenen Positionen fallen regelmäßig nicht monatlich oder im Erfassungszeitraum von drei Monaten im Rahmen der EVS an. Insofern entsprechen die aufgeführten Beträge nicht dem für die Existenzsicherung notwendigen Bedarf. Es ist daher unverändert fragwürdig, die Kosten für Elektrogroßgeräte zu pauschalisieren. Der Bundesrat wiederholt seine Forderung, für den Erwerb von Elektrogroßgeräten die gesetzlichen Grundlagen für einen eigenen Leistungsanspruch auf einen Zuschuss neben dem Regelbedarf zu schaffen.
- e) Der Bundesrat hat erhebliche Zweifel an der Heranziehung der EVS nach der aktuellen Methodik als geeignete Grundlage für eine verfassungsgemäße und den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entsprechende Ermittlung der Regelsätze für Familien und insbesondere für Kinder. Zum einen wird nur eine vergleichsweise sehr geringe Anzahl der Haushalte in der Referenzgruppe berücksichtigt und zum anderen erfahren bestimmte Altersgruppen (Regelbedarfsstufen 4 und 6) eine deutliche Erhöhung ihres Regelbedarfs, während eine Altersgruppe (Regelbedarfsstufe 5) überhaupt keine Erhöhung erfährt. Beim RBEG 2017 war dies genau andersherum, denn bei der EVS 2013 war die Regelbedarfsstufe 5 weit überdurchschnittlich gestiegen. Obwohl die Regelbedarfe seit dem 1. Januar 2011 nicht mehr prozentual von den Regelbedarfen der Erwachsenen abgeleitet, sondern durch eine Sonderauswertung eigenständig ermittelt werden, sind Grundlage für die Kinderregelbedarfe die in der EVS abgebildeten einkommensschwachen Familien-/Paarhaushalte mit einem Kind. Die Ermittlung der Regelbedarfe für Eltern orientiert sich nach wie vor am Bedarf der Alleinstehenden-Haushalte. Damit werden besondere Bedarfe einer Familie, die bei Alleinstehenden in der Regel nicht zwangsläufig entstehen, nicht hinreichend berücksichtigt. Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass die EVS so weiter

zuentwickeln ist, dass eine verfassungsgemäße und bedarfsgerechte Ermittlung der Bedarfe von Kindern und Jugendlichen sowie des Gesamtbedarfs in Familienhaushalten möglich wird.

- f) Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Betrag, der für Sehhilfen und therapeutische Mittel und Geräte in Abteilung 06 – Gesundheitspflege – mit lediglich 2,23 Euro monatlich ausgewiesen ist, deutlich zu gering bemessen ist. Eine Deckung der Anschaffungskosten für eine Sehhilfe aus dem jeweiligen Regelsatz ist daher kaum möglich, so dass hier regelmäßig ein Darlehen zu beantragen sein wird. Da dieser Bedarf nicht bei allen Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher anfällt, sind die gesetzlichen Grundlagen für eine Berücksichtigung als zusätzliche Leistung neben dem Regelbedarf zu schaffen.
- g) Der Bundesrat bewertet die mit dem Bundesteilhabegesetz (BTHG) eingeführte Regelbedarfsstufe 2 für ehemalige Bewohnerinnen und Bewohner von stationären Eingliederungshilfeeinrichtungen (jetzt besondere Wohnformen) unverändert kritisch. Erwachsene Menschen mit Behinderung in Familienhaushalten erhalten die Regelbedarfsstufe 1 und damit besteht im Vergleich zu Menschen mit Behinderung in anderen Wohnformen eine nicht nachvollziehbare Ungleichbehandlung. Der Bundesgesetzgeber hat diese Unterscheidung bis heute nicht hinreichend begründen können. Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass für Menschen mit Behinderung in anderen Wohnformen eine Einordnung in die höhere Regelbedarfsstufe 1 vorzunehmen ist.
- h) Der Bundesrat hält es für fraglich, ob die EVS den veränderten Lebensbedingungen der Bevölkerung noch gerecht werden kann. Dies zeigt sich insbesondere in der Phase der Corona-Pandemie. In dieser Zeit ist der Stellenwert einer digitalen Grundausstattung mit Hard- und Software für alle Teile der Bevölkerung deutlich geworden. Darüber hinaus wird die Verwaltung weiter digitalisiert und der Kundenkontakt findet in vielen Teilen ebenfalls auf einer digitalen Ebene statt. Der Bundesrat bittet den Gesetzgeber, den immer mehr zunehmenden Digitalisierungsaspekt bei der Ermittlung der Regelbedarfe stärker zu berücksichtigen oder auch hier einen eigenen Leistungsanspruch auf einen Zuschuss neben dem Regelbedarf zu schaffen. Damit wird deutlich, dass die digitale Grundausstattung mit Hard- und Software im Rahmen des soziokulturellen Existenzminimums besonders zu berücksichtigen ist.

- i) Der Wegfall der bisher im Einzelfall zulässigen Berücksichtigung des erhöhten Mehrbedarfs für dezentrale Warmwassererzeugung wird vom Bundesrat insgesamt kritisch gesehen. Die vorgesehene Änderung in § 30 Absatz 7 SGB XII bewirkt die Streichung der derzeit bestehenden Möglichkeit, im Einzelfall einen abweichenden Bedarf für die Warmwassererzeugung anzuerkennen, lässt aber die prozentualen Anteile für eine pauschalisierte Anerkennung unverändert. Die Höhe des Mehrbedarfs wird auf die gesetzliche Höhe begrenzt, weil es für eine abweichende Festsetzung im Einzelfall an den dafür erforderlichen objektiven Kriterien fehlt. Die Streichung der Berücksichtigung abweichender Bedarfe führt zwangsläufig zu einer ausbleibenden Deckung existenznotwendiger physischer Bedarfe, wenn die pauschalierten Bedarfe unverändert bleiben. Der Bedarf an Haushaltsenergie für die dezentrale Warmwasserbereitung ist ein Grundbedarf privater Haushalte, der dem physischen Existenzminimum zuzuordnen ist. Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass aus diesem Grund dieser Bedarf genauso wie der Bedarf für zentrale Warmwasserversorgung in tatsächlicher Höhe anerkannt werden muss, soweit dieser angemessen ist. Die Gewährleistung des Existenzminimums läuft ins Leere, wenn wegen einer bis dato nicht vorhandenen Bemessungsmöglichkeit ein notwendiger Bedarf nicht in tatsächlicher Höhe gedeckt wird. Die gesetzliche Änderung in § 30 Absatz 7 SGB XII findet keine Entsprechung in einer möglichen Änderung des § 21 Absatz 7 SGB II, obwohl sich diese Problematik im SGB II ähnlich darstellt. Das weitere Auseinanderdriften der beiden Rechtskreise SGB II und SGB XII ist zu vermeiden.