

Stellungnahme des AWO Bundesverbandes

zum Referentenentwurf
des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
vom 14. Juni 2020 (Bearbeitungsstand 9:19 Uhr)

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

Stand: Juli 2020

Inhalt

I. Zusammenfassende Bewertung	2
II. Zum Referentenentwurf im Einzelnen	3
1. Berechnung der Regelbedarfe	3
a) Allgemeines zum Statistikmodell	3
b) Referenzhaushalte	4
c) Abweichungen von der EVS	7
d) Regelbedarfsstufen	9
e) Fortschreibung	10
2. Zu § 30 Abs. 7 SGB XII-E	11
III. Schlussbemerkungen	13

I. Zusammenfassende Bewertung

In ständiger Rechtsprechung leitet das Bundesverfassungsgericht aus der Verbindung der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG und des Sozialstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 1 GG ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimum ab. Danach muss der Gesetzgeber die physische und die soziokulturelle Existenz als einheitliche Gewährleistung sichern. Bei der Konkretisierung dieses Anspruchs muss er alle existenznotwendigen Aufwendungen folgerichtig in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht bemessen. Zudem hat er das dergestalt gefundene Ergebnis fortwährend zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Diesen verfassungsrechtlichen Auftrag soll der vorliegende Referentenentwurf umsetzen. Die ab dem 1. Januar 2021 geltenden Regelbedarfe sollen in Anlehnung an die letzten beiden Regelbedarfsgesetze und auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018 neu berechnet und auf das derzeitige Preis- und Lohnniveau angehoben werden.

Zwar ist zu begrüßen, dass die Verbrauchaufwendungen für den Mobilfunk bei den Regelbedarfen künftig berücksichtigt werden sollen. Gleichwohl kann die Regelbedarfsneuberechnung im Ergebnis nicht zufrieden stellen. Obgleich das Bundesverfassungsgericht das Statistikmodell, das der Regelbedarfsberechnung zugrunde liegt, als eine verfassungsrechtlich zulässige Berechnungsmethode und die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe als eine geeignete empirische Datengrundlage anerkannt hat, weisen die Berechnungsmethode und die Datengrundlage Schwachstellen auf, für die im vorliegenden Referentenentwurf keine besseren Lösungen gesucht werden. Die Kritik, die die AWO bei Bildung der Referenzhaushalte für die Regelbedarfsberechnung in den vergangenen Jahren immer wieder geübt hat, wird nur teilweise aufgegriffen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat anerkannt, dass die Verbrauchsausgaben der Leistungsberechtigten selbst nicht zur Grundlage ihrer Leistungen gemacht werden können. Zwar sollen die Verbrauchsausgaben der Asylbewerber*innen künftig bei der Regelsatzberechnung unberücksichtigt bleiben. Die anderen, von der AWO seit Jahren monierten Zirkelschlüsse werden hingegen fortgeführt.

So fließen in die Berechnung der neuen Regelbedarfe nach wie vor die Verbrauchsausgaben von Berechtigten von Leistungen der Ausbildungsförderung, von Aufstocker*innen sowie von verdeckt armen Menschen ein, so dass die Datengrundlagen für die Regelbedarfe erhebliche statistische Verzerrungen aufweisen. Auch die in der Vergangenheit immer wieder kritisierten Abweichungen von der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe werden fortgesetzt. Die Begründungen für diese Abweichungen sind aus Sicht der AWO oft wenig überzeugend. Teilweise wird der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum nach Auffassung sogar falsch eingeschätzt, wie etwa bei der Frage ob und inwieweit Verbrauchsausgaben aus dem soziokulturellen Bereich bei der Regelbedarfsberechnung zu berücksichtigen sind. Infolge der zahlreichen Abschläge von der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ist der finanzielle Spielraum, den die Leistungsbezieher*innen haben müssen, um individuell höhere

Bedarfe intern ausgleichen zu können, faktisch bei Null. Insgesamt erreichen diese Abschläge nach Auffassung der AWO somit ein Ausmaß, das die Tauglichkeit der Regelbedarfsberechnung insgesamt in Frage stellt.

Bei der Bildung der Regelbedarfsstufen ist aus Sicht der AWO problematisch, dass sich die Erwachsenenregelbedarfe ausschließlich auf der Grundlage von Einpersonenhaushalten berechnen. Hierdurch werden die besonderen Bedarfe, die Erwachsene mit Kindern haben, nicht hinreichend berücksichtigt.

Richtig ist aus Sicht der AWO, dass die aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018 ermittelten Regelbedarfe auf ein aktuelles Niveau angehoben werden. Die hierfür erforderlichen Zahlen werden erst Ende August 2020 vollständig vorliegen. Bei der endgültigen Fortschreibung ist darauf zu achten, dass die Corona-bedingten Mehraufwendungen im ersten Halbjahr in die Berechnung der ab 1. Januar 2020 geltenden Regelbedarfe in vollem Umfang einfließen. Zudem müssen diese Mehraufwendungen schon jetzt ausgeglichen werden.

Die für das SGB XII vorgeschlagene Änderung der Übernahme der Mehraufwendungen bei dezentraler Warmwasserversorgung nach § 30 Abs. 7 SGB XII begegnet ebenfalls Bedenken. Aus Sicht der AWO steht zu befürchten, dass die Inanspruchnahme von Leistungen für Mehrbedarfe erschwert werden, die von den gesetzlich geregelten Warmwasserpauschalen im Einzelfall abweichen.

Insgesamt knüpft der vorliegende Referentenentwurf weitgehend an die beiden vorangegangenen Regelbedarfsneuberechnungen in den Jahren 2011 und 2016 an. Obgleich der Gesetzgeber gehalten ist, seine Berechnungen stetig zu überprüfen und weiterzuentwickeln, setzt der vorliegende Referentenentwurf kaum neue, innovative Impulse. Die Lebenssituation derjenigen, die auf existenzsichernde Leistungen angewiesen sind, wird sich mit der hier vorgeschlagenen Neuberechnung nicht durchgreifend verbessern. Dies ist aus Sicht der AWO enttäuschend.

II. Zum Referentenentwurf im Einzelnen

1. Berechnung der Regelbedarfe

a) Allgemeines zum Statistikmodell

Inhalt des Referentenentwurfes

Der Referentenentwurf hält an den geltenden Regelungen des SGB XII zur Berechnung der Regelbedarfe nach dem so genannten Statistikmodell fest. Grundlage für die Berechnung sind gemäß § 28 Abs. 2 S. 2 SGB XII die tatsächliche Verbrauchsausgaben von unteren Einkommensgruppen, wie sie sich aus der jeweils neuesten Erhebung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ergeben. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) wird vom Statistischen Bundesamt alle fünf

Jahre – zuletzt im Jahr 2018 – erhoben und erfasst die Einkommens-, Vermögens-, und Schuldensituation sowie die Konsumausgaben der Haushalte. Für die Berechnung der Regelbedarfe ab dem 1. Januar 2021 wurden entsprechend § 28 Abs. 3 S. 1 SGB XII Sonderauswertungen zu den Verbrauchsausgaben der Einpersonnen- und Familienhaushalte ausgewertet. Mit Hilfe dieser Sonderauswertungen wurden im Referentenentwurf gemäß § 28 Abs. 3 S. 3, Abs. 4 S. 1 SGB XII zunächst so genannte Referenzhaushalte gebildet und anschließend deren regelbedarfsrelevanten Ausgaben festgelegt – also die Aufwendungen, die zur Sicherung des Existenzminimums notwendig sind und eine einfache Lebensweise ermöglichen.

Bewertung der AWO

Das Bundesverfassungsgericht hat das Statistikmodell als eine verfassungsrechtlich zulässige Berechnungsmethode und die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe als eine geeignete empirische Datengrundlage anerkannt. Gleichwohl bleiben fachliche Schwachstellen, auf die der vorliegende Referentenentwurf keine Antworten gibt.

So wird etwa nicht hinterfragt, ob und inwieweit alle regelbedarfsrelevanten Ausgaben von den befragten Haushalten an der richtigen Stelle verbucht wurden. Derartige Fehlbuchungen werden bei der Regelbedarfsberechnung dann zu einem Problem, wenn einzelne Verbrauchspositionen ganz oder teilweise als nicht regelbedarfsrelevant ausgeschlossen werden. Ebenso wenig wird im Referentenentwurf untersucht, ob die Kostenstruktur der befragten Haushalte für die Haushalte der Leistungsberechtigten typisch ist. Wenn etwa die verwendeten Daten überwiegend auf Verbrauchsausgaben von Rentner*innenhaushalten beruhen, stellt sich die Frage, ob und inwieweit hieraus Rückschlüsse für die Verbrauchsausgaben von Haushalten im erwerbsfähigen Alter gezogen werden können. Problematisch ist weiterhin, dass viele regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben nur auf sehr geringen Fallzahlen beruhen. Dies ist insbesondere bei den Regelbedarfen für Kinder zu beobachten. Daten, die nur durch geringe Fallzahlen belegt werden, sind fehleranfälliger und werfen damit die Frage der Aussagekraft auf.

Es ist unzufriedenstellend, dass diese und weitere Schwachstellen des aktuellen Statistikmodells ausgeblendet werden, obgleich der Gesetzgeber nach Auffassung der AWO verpflichtet ist, auch das Statistikmodell als verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässige Berechnungsmethode stetig zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Der bloße Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird dieser gesetzgeberischen Konkretisierungs- und Aktualisierungspflicht nicht gerecht.

b) Referenzhaushalte

Inhalt des Referentenentwurfes

Für die Regelbedarfsermittlung sollen nach § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 S. 1 RBEG 2001-E nur die Verbrauchsausgaben einkommensschwacher Einpersonnen- und Familienhaushalte maßgeblich sein. Zugleich sollen Zirkelschlüsse bei der Bemessung vermieden werden, die entstehen, wenn die Regelbedarfe nach dem Verbraucherverhal-

ten der Leistungsbeziehenden selbst bemessen werden. Daher sollen nach § 3 RBEG 2021-E zunächst die Haushalte ausgeschlossen werden, die im Erhebungszeitraum Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt oder der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII, zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II oder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten haben. Erst dann sollen die einkommensschwachen Haushalte ermittelt werden, indem als Referenzhaushalte für die Regelbedarfsberechnung nach § 4 RBEG 2021-E von den Einpersonenhaushalten die unteren 15 Prozent der Haushalte und von den Familienhaushalten die unteren 20 Prozent der Haushalte abgeschichtet werden.

Bewertung der AWO

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seinen Regelsatzurteilen vom 9. Februar 2010 und vom 23. Juli 2014 betont, dass die Herausnahme der Bezieher*innen von Sozialhilfeleistungen aus der Regelbedarfsberechnung zur Vermeidung von Zirkelschlüssen geboten ist. Man dürfe das Verbrauchsverhalten der Leistungsbeziehenden selbst nicht zur Grundlage der Leistungen machen.

Die AWO hat daher stets gefordert, dass neben den Verbrauchsausgaben von Bezieher*innen von SGB XII-Leistungen auch die Verbrauchsausgaben der Bezieher*innen von Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes und der Ausbildungsförderung aus der Regelbedarfsberechnung herausgenommen werden müssen. Der vorliegende Referentenentwurf greift die Kritik der AWO zumindest teilweise auf und schließt erstmals auch das Verbrauchsverhalten von Bezieher*innen von Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 RBEG 2021-E aus der Regelbedarfsberechnung aus. Für eine vollständige Entkräftung der AWO-Kritik reicht dies jedoch nicht. Denn obwohl andere Zirkelschlussprobleme im Referentenentwurf erkannt werden, bleiben sie ungelöst. Daher muss auch bei dieser Regelbedarfsberechnung von erheblichen Verzerrungen im statistischen Datenmaterial ausgegangen werden.

So sind etwa die Bezieher*innen von Leistungen der Ausbildungsförderung nach wie vor in den Referenzhaushalten für die Regelbedarfe enthalten. Gravierender ist allerdings aus Sicht der AWO, dass die Verbrauchsausgaben der Aufstocker*innen, also der Bezieher*innen von ergänzenden Fürsorgeleistungen neben einem Erwerbseinkommen, nach § 3 Abs. 2 RBEG 2021-E ausdrücklich in die Regelbedarfsberechnung einbezogen werden sollen. Dieser Zirkelschluss wird im Referentenentwurf damit gerechtfertigt, dass die betroffenen Aufstocker*innen aufgrund der teilweisen Freistellung des Erwerbseinkommens im SGB II und SGB XII über ein Gesamteinkommen oberhalb der Sozialhilfeschwelle verfügen würden. Diese Argumentation verkennt aber, dass dem höheren Gesamteinkommen auch ein höherer existenzieller Bedarf gegenübersteht. Die Freistellung des Erwerbseinkommens dient nämlich dazu, die arbeitsbedingten Mehrbedarfe zu decken, die ansonsten weder im SGB II noch im SGB XII gesondert anerkannt werden. Die AWO bekräftigt daher ihre Forderung, auch die Verbrauchsausgaben der Haushalte von Aufstocker*innen aus der Regelbedarfsberechnung auszuschließen.

Weit gehend unbestritten ist, dass vor allem die Berücksichtigung der Verbrauchsausgaben der so genannten verdeckt Armen zu statistischen Verzerrungen führt. Dabei handelt es sich um Personen, die dem Grunde nach Anspruch auf existenzsichernde Leistungen hätten, diese aber aus den unterschiedlichsten Gründen geltend machen. Wenn die Verbrauchsausgaben dieser Personen bei der Regelbedarfsberechnung berücksichtigt werden, dann basiert die Höhe der Regelbedarfe zu einem entsprechenden Anteil auf dem Verbrauchsverhalten von Personen, denen tatsächlich weniger als das zur Verfügung steht, was nach dem Grundgesetz für ein menschenwürdiges Dasein gewährt werden muss. Dies ist aus Sicht der AWO nicht hinnehmbar. Dass über die Lebenssituation der verdeckt armen Menschen wenig bekannt ist und ihre Herausnahme aus der Regelbedarfsberechnung deshalb schwierig ist, liegt in der Natur der Sache. Denn wer trotz Anspruchs keinen Antrag auf existenzsichernde Leistungen stellt, bleibt in der jeweiligen existenziellen Notlage zunächst unentdeckt. Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Nichtinanspruchnahme von berechtigten existenzsichernden Leistungen ein weit verbreitetes Phänomen darstellt. So hat etwa eine jüngst veröffentlichte Untersuchung im Auftrag des Forschungsnetzwerks Alterssicherung aus dem Jahr 2019 frühere Untersuchungen darin bestätigt, dass die Nichtinanspruchnahmequote bei der Grundsicherung im Alter bei mehr als 60 Prozent liegt (vgl. Buslei, H./Geyer, J./Haan, P., Harnisch, M., Wer bezieht Grundsicherung im Alter? Eine empirische Analyse der Nichtinanspruchnahme, FNA-Jornal Heft 4/2019).

Vor diesem Hintergrund überzeugt es nicht, wenn eine Herausnahme der verdeckt Armen aus der Regelbedarfsberechnung mit dem bloßen Hinweis auf statistische Unsicherheiten abgelehnt und auf entsprechende Forschungsergebnisse für die Regelbedarfsermittlung 2016 Bezug genommen wird. Die statistischen Unsicherheiten liegen – wie ausgeführt – in der Natur der Sache und aktuelle Forschungsergebnisse zeigen, dass die verdeckte Armut in Deutschland derzeit so weit verbreitet ist, dass sich die Notwendigkeit einer Herausnahme bei der Regelbedarfsberechnung geradezu aufdrängt. Die Behauptung im Referentenentwurf, das Bundesverfassungsgericht habe die Nichtinanspruchnahme der verdeckt Armen für verfassungsgemäß erklärt, verkennt, dass das Gericht den Gesetzgeber ausdrücklich zu einer stetigen Fortentwicklung seines Bedarfsermittlungssystems aufgefordert hat. Die bloße Bezugnahme auf die Forschungsergebnisse für Regelbedarfsermittlung 2016 genügt dieser Pflicht in keiner Weise. Solange eine exakte Herausnahme der Haushalte von verdeckt armen Menschen bei der Regelbedarfsberechnung aufgrund von statistischen Unsicherheiten nicht möglich ist, bleibt dem Gesetzgeber zumindest die Möglichkeit, bei der Abgrenzung der Referenzhaushalte großzügigere Maßstäbe anzulegen und diese weiter zu fassen als die unteren 15 % der Einpersonen- bzw. die unteren 20 % der Familienhaushalte.

c) Abweichungen von der EVS

Inhalt des Referentenentwurfes

Wie im geltenden Recht des SGB XII vorgesehen, werden in §§ 5 f. RBEG 2021-E die regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben der Einpersonen- bzw. der Familienhaushalte festgelegt. Dabei werden – wie bei den vergangenen Regelbedarfsberechnungen – bestimmte Verbrauchsausgaben durch gesonderte Berechnungen ersetzt oder gar „als nicht regelbedarfsrelevante Ausgaben“ vollständig ausgeschlossen. So werden etwa die Verbrauchsausgaben für Tabak und Alkohol durch eigene Berechnungen für die gleiche Flüssigkeitsmenge an Mineralwasser ersetzt. In ähnlicher Weise ersetzt werden die Ausgaben für Strom und für fremde Verkehrsdienstleistungen. Als nicht regelbedarfsrelevant herausgerechnet werden unter anderem die Verbrauchsausgaben für PKW und Krafträder sowie für die Unterhaltung eines Gartens. Bei den Einpersonenhaushalten werden zudem die Verbrauchsausgaben für die Kinderbetreuung ausgenommen. Die Verbrauchsausgaben für chemische Reinigung, Waschen, Bügeln und Färben von Bekleidung werden mit der Begründung herausgerechnet, dass hierfür die Verbrauchsausgaben für die Anschaffung von Wasch- und Bügelmaschinen, sowie für Waschmittel in vollem Umfang berücksichtigt würden.

Bei dem Ausschuss von Verbrauchsausgaben aus dem Bereich Unterhaltung und Kultur beruft sich der Referentenentwurf auf einen größeren Gestaltungsspielraum, den der Gesetzgeber beim soziokulturellen Existenzminimum im Gegensatz zum physischen Existenzminimum habe. Andere Verbrauchsausgaben, wie etwa für Zahnersatz oder für orthopädische Schuhe werden mit dem Argument ausgeschlossen, sie würden bereits durch andere Leistungstatbestände berücksichtigt. Demgegenüber werden die Kosten für die Nutzung von Mobilfunk erstmals bei der Regelbedarfsberechnung berücksichtigt, weil die Verwendung von Handys inzwischen gesellschaftliche Realität sei.

Bewertung der AWO

Für nachvollziehbar und richtig hält die AWO, dass die Ausgaben für Mobilfunk nunmehr bei der Regelbedarfsbemessung berücksichtigt werden sollen. Handys gehören, wie der Referentenentwurf zu Recht feststellt, inzwischen zur sozialen Wirklichkeit in Deutschland, auch bei den unteren Einkommensgruppen.

Im Übrigen hält es die AWO für überaus bedenklich, dass wie in der Vergangenheit zahlreiche Abschlüsse vorgenommen werden. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber bei der wertenden Entscheidung, welche Ausgaben zum Existenzminimum gehören, einen gewissen Gestaltungsspielraum zugestanden. Allerdings hat es für Kürzungen von Ausgabenpositionen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe eine sachgerechte, vertretbare und transparente Begründung verlangt. Zudem hat es verlangt, dass die Abweichungen von der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe kein Ausmaß erreichen dürfen, das die Tauglichkeit des Mo-

dells für die Regelbedarfsermittlung in Frage stellt. Insoweit erkennt die AWO für den vorliegenden Referentenentwurf erheblichen Nachbesserungsbedarf.

Für unzutreffend hält die AWO die Begründung, mit der die Verbrauchsausgaben für chemische Reinigung, Waschen, Bügeln und Färben von Bekleidung unberücksichtigt bleiben. Saubere Kleidung gehört zum menschenwürdigen Existenzminimum. Dies betrifft nicht nur die Bekleidung, die sich selbst waschen lässt, sondern auch diejenigen Kleidungsstücke, die sich aufgrund der Art des Stoffes oder der Verarbeitung ausschließlich in einer chemischen Reinigung waschen und bügeln lassen. Für ebenfalls sachwidrig erachtet die AWO die Herausnahme der Ausgaben für Kinderbetreuungskosten. Zwar ist richtig, dass diese Kosten bei Alleinstehenden regelmäßig nicht anfallen. Insoweit wird jedoch verkannt, dass die Regelbedarfsstufe 1 auch für Alleinerziehende maßgeblich ist und zugleich die Grundlage für die Partnerregelbedarfe in Familienhaushalten bildet. Auch die Herausnahme der Verbrauchsausgaben für PKW und Krafträder hält die AWO nicht für sachgerecht. Insoweit besteht ein Wertungswiderspruch zu § 12 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 SGB II, der ein angemessenes Kfz für jeden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten einer Bedarfsgemeinschaft als Schonvermögen anerkennt.

Wegen der Herausnahme der Verbrauchsausgaben für PKW und Krafträder werden im Referentenentwurf alternative Berechnungen zum Bedarf an öffentlichen Verkehrsdienstleistungen durchgeführt. Anstelle von statistischen 33,28 Euro sollen für den Regelbedarf für Alleinstehende 35,16 Euro berücksichtigt werden. In seinem Beschluss vom 23. Juli 2014 hatte das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber indes aufgefordert, bei einer Herausnahme der Verbrauchsausgaben für PKW und Krafträder die entsprechenden höheren Aufwendungen für die Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln zu berücksichtigen. Diesen Vorgaben wird der ermittelte Alternativbetrag von 35,16 Euro nicht gerecht. Bei zahlreichen Trägern des öffentlichen Personennahverkehrs reicht dieser Betrag nicht einmal für das Sozialticket aus. So kostete etwa das Sozialticket für den Verkehrsverbund Rhein-Ruhr aktuell 39,35 Euro. Dies legt zumindest nahe, dass die Mobilitätsbedarfe eine strukturelle Unterdeckung aufweisen.

Soweit Verbrauchsausgaben für die Unterhaltung eines Gartens oder aus den Bereichen Unterhaltung und Kultur herausgenommen werden, wird ebenfalls der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum verkannt. Zwar ist richtig, dass das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber bei der Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums einen größeren Gestaltungsspielraum zugebilligt hat. Im Sanktionsurteil vom 5. November 2019 hat es jedoch klargestellt, dass damit den Bedarfen des soziokulturellen Existenzminimums keineswegs eine geringere Bedeutung beigemessen werden sollte als den Bedarfen des physischen Existenzminimums. Vielmehr sei das menschenwürdige Existenzminimum als eine einheitliche Gewährleistung zu verstehen. Mit dem größeren Gestaltungsspielraum werde lediglich der höheren Wandelbarkeit des soziokulturellen Existenzminimums Rechnung getragen. Sofern also bei der Regelbedarfsermittlung Verbrauchsausgaben aus den Bereichen Freizeit, Unter-

haltung und Kultur gestrichen werden, unterliegt der Gesetzgeber den gleichen strengen Begründungspflichten wie bei den Verbrauchsausgaben, die dem physischen Existenzminimum zuzuordnen sind. Daher reicht es für eine Streichung nicht aus, auf einen vermeintlich größeren Gestaltungsspielraum zu verweisen.

Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach angemahnt, dass der Gesetzgeber auf Unterdeckungen existenzieller Bedarfe reagieren und die vollständige Deckung des aktuellen Bedarfs sicherstellen muss. Er kann dies, so das Bundesverfassungsgericht, entweder durch zusätzliche Ansprüche gewährleisten oder dadurch, dass ein ausreichender finanzieller Spielraum für einen internen Ausgleich eingeräumt wird. Der vorliegende Referentenentwurf räumt weder zusätzliche Ansprüche noch einen ausreichenden finanziellen Spielraum für einen internen Ausgleich ein. Vielmehr erreichen die im Referentenentwurf vorgenommenen Abschläge nach Auffassung der AWO ein Ausmaß, das die Tauglichkeit der Regelbedarfsberechnung insgesamt in Frage stellt. Das Berechnungsergebnis ist derart „auf Kante genäht“, dass ein interner Ausgleich von im Einzelfall höheren Ausgaben nicht ohne verfassungsrechtlich bedenkliche Unterdeckungen bei anderen Ausgabepositionen möglich ist. Hierfür dürfen vor allem auch die im Regelbedarf enthaltenen Beträge nicht zur Verfügung stehen, die auf langlebige Gegenstände entfallen, die in zeitlichen Abständen von mehreren Jahren angeschafft werden (z. B. Kühlschränke, Brillen oder Fahrräder). Dass für die Ersatzbeschaffung dieser langlebigen Gegenstände in der Praxis oftmals Darlehen gewährt werden müssen, zeigt nicht nur, dass das Ansparkonzept gescheitert ist, sondern auch dass bei den Regelbedarfen der verfassungsrechtlich gebotene finanzielle Handlungsspielraum für den internen Ausgleich fehlt. Hier sieht die AWO ganz dringenden Handlungsbedarf, den der Referentenentwurf völlig unbeachtet lässt.

d) Regelbedarfsstufen

Inhalt des Referentenentwurfes

Nach dem geltenden Recht des SGB XII ist der existenznotwendige Regelbedarf in Stufen unterteilt, die gemäß § 27a Abs. 1 S. 2 SGB XII insbesondere bei Kindern und Jugendlichen altersbedingte Unterschiede und bei erwachsenen Personen deren Anzahl im Haushalt zu berücksichtigen haben. Die entsprechenden Festlegungen für die Regelbedarfe ab dem 1. Januar 2021 werden in §§ 5 f., 8 RBEG 2021-E getroffen. Dabei wird für Partner*innen in § 8 Abs. 1 Nr. 2 RBEG 2021-E ein Regelbedarf festgelegt, der rund 90 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 entspricht. Eine Begründung hierfür bleibt der Referentenentwurf schuldig. Stattdessen verweist er auf das Regelbedarfsermittlungsgesetz 2016, in dem der Ableitungssatz von 90 Prozent für die Regelbedarfsstufe 2 sehr eingehend begründet wurde (vgl. BT-Drucksache 18/9984, S. 85). Im Übrigen soll der Partner*innenregelbedarf nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 Halbsatz 2 RBEG 2021-E auch für volljährige Personen gelten, „die nicht in einer Wohnung leben, weil ihr 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“.

Bewertung der AWO

Der Referentenentwurf orientiert sich bei der Festlegung der Regelbedarfsstufen an der letzten Regelbedarfsberechnung im Jahr 2016. Insoweit ist aus Sicht der AWO problematisch, dass die Regelbedarfe für alle Erwachsenen auf Grundlage der Verbrauchsausgaben für Einpersonenhaushalte ermittelt werden. Besondere Bedarfe von Familien, wie etwa die Kinderbetreuungskosten oder elterlichen Begleitkosten, werden durch diese Vorgehensweise systematisch ausgeblendet. Dies betrifft die Regelbedarfe für Alleinerziehende ebenso wie die Regelbedarfe für Partner*innen in Haushalten mit Kindern. Die AWO sieht hier die Gefahr einer verfassungswidrigen Unterdeckung und fordert den Gesetzgeber dringend auf, Abhilfe zu schaffen.

Mit § 8 Abs. 1 Nr. 2 Halbsatz 2 RBEG 2021-E wird der Partner*innenregelbedarf auf Personen erstreckt, die dem Grunde nach nicht wie Ehe- oder eheähnliche Partner*innen zusammenleben, die Verantwortung füreinander tragen und füreinander eintreten. Vielmehr geht es um Erwachsene, die in der durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG) eingeführten neuen Wohnform leben und denen persönlicher Wohnraum und zusätzliche Räumlichkeiten zur gemeinsamen Nutzung überlassen werden und in dieser Wohnform Leistungen der Eingliederungshilfe erbracht werden. Aus Sicht der AWO sollte geprüft werden, ob auch diesen Personen nicht die Regelbedarfsstufe 1 zugeordnet werden muss.

e) Fortschreibung

Inhalt des Referentenentwurfes

Da die Daten der aktuellen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe im Laufe des Kalenderjahres 2018 erhoben wurden, sieht § 7 RBEG 2021-E zunächst nur eine Fortschreibung bis zum 1. Januar 2020. Die Fortschreibung bis zum 1. Januar 2021 soll nachgeholt werden, sobald Ende August 2020 die entsprechenden Daten vorliegen. Die Fortschreibung richtet sich nach dem geltenden Mischindex im Sinne des § 28a Abs. 2 SGB XII.

Bewertung der AWO

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss gewährleistet sein, dass die aktuell bestehenden existenziellen Bedarfe stets in vollem Umfang gedeckt sind. Diesem verfassungsrechtlichen Aktualisierungsgebot soll die Fortschreibung nach § 7 RBEG 2021-E Rechnung tragen. Die aus den Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018 gewonnenen Regelbedarfe sollen auf diesem Wege auf das Preis- und Einkommensniveau des Monats Juli 2020 angehoben werden. Diese Fortschreibung muss sicherstellen, dass die Corona-bedingten Preissteigerungen im ersten Halbjahr dieses Jahres in vollem Umfang bei den neuen Regelbedarfen berücksichtigt werden. Da die neuen Regelbedarfe erst ab dem 1. Januar 2021 gelten, muss zusätzlich gewährleistet sein, dass die Corona-bedingten Mehraufwendungen schon bei den geltenden Regelbedarfen ausgeglichen werden. Denn die geltenden Regelbedarfe bewegen sich auf einem Niveau des Jahres 2019 und lassen die

Corona-bedingten Mehraufwendungen im ersten Halbjahr dieses Jahres völlig unberücksichtigt. Sollte der Gesetzgeber die Forderung der AWO nach einer einmaligen Corona-Zulage nach wie vor ablehnen, müssen die bereits geltenden Regelbedarfe zumindest in Höhe der bis Ende August ermittelten Preissteigerungen für das erste Halbjahr dieses Jahres rückwirkend angepasst werden. Corona-bedingte Sonderleistungen finden auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Stütze. Denn im Beschluss vom 23. Juli 2014 hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber aufgegeben, bei außergewöhnlichen Preissteigerungen eine entsprechende Anpassung der Leistungen auch außerhalb der regelmäßigen Regelbedarfsfortschreibung vorzunehmen.

2. Zu § 30 Abs. 7 SGB XII-E

Inhalt des Referentenentwurfes

Wird das Warmwasser über eine zentrale Heizungsanlage bezogen, werden die hierfür anfallenden Kosten als Bestandteil der Bedarfe für Unterkunft und Heizung bis zur Grenze der Angemessenheit übernommen. Demgegenüber sind die Aufwendungen bei einer dezentralen Warmwasserversorgung (z. B. Boiler) in der Regel über den Haushaltsstrom bezahlt, der nicht Bestandteil der Bedarfe für Unterkunft und Heizung ist. Für die zuletzt genannten Fälle sehen § 21 Abs. 7 SGB II bzw. § 30 Abs. 7 SGB XII seit dem Regelbedarfsermittlungsgesetz 2011 einen Mehrbedarfszuschlag vor. Die beiden Vorschriften enthalten jeweils drei Bemessungssätze, nämlich

- einen pauschalen Warmwasserbedarf in Höhe eines bestimmten prozentualen Anteils des maßgeblichen Regelbedarfes nach § 21 Abs. 7 S. 2 Halbsatz 1 SGB II bzw. § 30 Abs. 7 S. 2 Halbsatz 1 SGB XII,
- einen individuell festzulegenden Warmwasserbedarf bei einem von den Warmwasserpauschalen abweichenden Bedarf im Einzelfall nach § 21 Abs. 7 S. 2 Halbsatz 2 Alt. 1 SGB II bzw. § 30 Abs. 7 S. 2 Halbsatz 2 Alt. 1 SGB XII und
- eine spezielle Bedarfsbestimmung bei einer teils dezentralen und teils zentralen Warmwassererzeugung nach § 21 Abs. 7 S. 2 Halbsatz 2 Alt. 2 SGB II bzw. § 30 Abs. 7 S. 2 Halbsatz 2 Alt. 2 SGB XII.

Für den zweiten Bemessungssatz, die abweichende Festlegung des Warmwasserbedarfs nach § 21 Abs. 7 S. 2 Halbsatz 2 Alt. 1 SGB II hat das Bundessozialgericht mit Urteil vom 7. Dezember 2017 (B 14 AS 6/17 R) entschieden, dass ein individuell abweichender Warmwasserbedarf nicht durch besondere technische Vorkehrungen nachgewiesen werden müsse, sondern das tatsächliche Bestehen eines solchen abweichenden Warmwasserbedarfes ausreiche.

Mit der in Art. 2 Nr. 3 des Referentenentwurfs vorgeschlagenen Neuregelung für § 30 Abs. 7 SGB XII sollen bei den Warmwassermehrbedarfen der existenzsichernden Leistungen im SGB XII zwei Änderungen vorgenommen werden. Zum einen soll die

Anerkennung eines im Einzelfall abweichenden Warmwasserbedarfs aus der Vorschrift des § 30 SGB XII gestrichen werden. Betroffene Leistungsbezieher*innen sollen künftig auf eine abweichende Regelbedarfsbemessung nach § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 2 SGB XII verwiesen werden. Nach dieser Vorschrift kann ein individuell abweichender Bedarf berücksichtigt werden, wenn er „unausweichlich in mehr als geringem Umfang oberhalb durchschnittlicher Bedarfe liegt, wie sie sich nach den bei der Ermittlung der Regelbedarfe zugrundeliegenden durchschnittlichen Verbrauchsausgaben ergeben, und die dadurch bedingten Mehraufwendungen begründbar nicht anderweitig ausgeglichen werden können“. Zum anderen soll der Warmwassermehrbedarf nach § 30 Abs. 7 SGB XII nicht mehr für Personen mit der Regelbedarfsstufe 3 gelten, weil diese seit dem 1. Januar 2020 nur noch für volljährige Personen in stationären Einrichtungen gelte und der Warmwassermehrbedarf hier nicht relevant sei.

Bewertung der AWO

Die AWO hält die vorgeschlagene Neuregelung für problematisch. Die abweichende Festlegung des Regelbedarfes nach § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 2 SGB XII unterliegt höheren Hürden, als dies bei der Anerkennung eines abweichenden Warmwasserbedarfes nach § 30 Abs. 7 S. 2 Halbsatz 2 Alt. 1 SGB XII der Fall ist. Der Verweis auf die abweichende Regelbedarfsbemessung ist überdies in systematischer Hinsicht fragwürdig.

Mit der Mehrbedarfsregelung des § 30 Abs. 7 SGB XII wollte der Gesetzgeber zum Ausdruck bringen, dass die Aufwendungen für eine dezentrale Warmwassererzeugung – wie in Fällen der zentralen Warmwassererzeugung – nicht von den Regelbedarfen erfasst sind. Soweit die Aufwendungen für eine dezentrale Warmwassererzeugung im Einzelfall die gesetzlich geregelten Pauschalen übersteigen, werden sie gegenwärtig als individuell abweichender Mehrbedarf anerkannt. Nur soweit die Mehraufwendungen unangemessen sind, können sie nicht übernommen werden. Hierdurch ist eine Gleichbehandlung mit denjenigen Leistungsbezieher*innen sichergestellt, die die Aufwendungen für eine zentrale Warmwassererzeugung über die Kosten für Unterkunft und Heizung geltend machen. Wenn Leistungsbezieher*innen individuelle Mehraufwendungen für eine dezentrale Warmwassererzeugung künftig über die abweichende Regelbedarfsbemessung nach § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 2 SGB XII geltend machen, müssten sie darlegen, dass es sich bei diesen Mehraufwendungen um einen unausweichlichen überdurchschnittlichen Bedarf im Sinne des § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 2 SGB XII handelt. Sie müssten mithin begründen, dass die Mehraufwendungen auch durch Umschichtungen innerhalb des Regelbedarfes nicht mehr aufgefangen werden können und andere Maßnahmen der Bedarfsdeckung unzumutbar sind. Aus Sicht der Betroffenen stellt dies eine Verschlechterung gegenüber dem status quo dar.

Zudem würden die Mehrbedarfe, die im Einzelfall über den Warmwasserpauschalen des § 30 Abs. 7 S. 2 Halbsatz 1 SGB XII liegen, wieder de facto dem Regelbedarf zugeordnet. Soweit die Betroffenen die Unausweichlichkeit der Aufwendungen nicht

begründen können, müssten sie diese Aufwendungen aus den Regelbedarfen bestreiten. Dies hätte wiederum eine Ungleichbehandlung gegenüber denjenigen Leistungsbezieher*innen zur Folge, die das Warmwasser über eine zentrale Heizungsanlage erzeugen und die Aufwendungen hierfür als Teil der Kosten der Unterkunft und Heizung in tatsächlicher Höhe und ohne weiter gehende Darlegungspflichten geltend machen können.

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 gemacht. 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 anzustellen.

AWO Bundesverband
Berlin, im Juli 2020