

Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

Die Stellungnahme (DV 29/16) wurde vom Präsidium in seiner Sitzung am 27. September 2016 verabschiedet.



Inhalt

A. Zu Artikel 1: Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz	3
1. Zu § 3	3
2. Zu § 4	4
3. Zu § 8	4
4. Prüfaufträge des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juli 2014	5
4.1 Fixkosten großer Familienhaushalte	5
4.2 Mobilität	7
4.3 Weiße Ware, Sehhilfen, genügend finanzieller Spielraum	7
B. Zu Artikel 2: Änderung des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes zum 1. Januar 2020 – hier: Nr. 1	8

Diese Stellungnahme hat ausschließlich Artikel 1 und 2 des Entwurfs zum Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz zum Gegenstand.

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“ (Rdnr. 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).

A. Zu Artikel 1: Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz

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. Rdnr. 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. In seiner Stellungnahme zum Koalitionsentwurf des RBEG 2011 vom 17. November 2010 hatte der Deutsche Verein den umfassenden Einschluss von allen Leistungsberechtigten mit anrechenbarem Einkommen in die Referenzgruppen als nicht sachgerecht betrachtet. Er hatte sich dafür ausgesprochen, zumindest jene Haushalte aus den Referenzgruppen auszuschließen, die über ein lediglich geringes Einkommen verfügen und daher nur eine Pauschale von 100,-€ 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. – Der Deutsche Verein wiederholt diese Forderung nach einer sachgerechteren Abgrenzung der Referenzgruppen.

„Zirkelschlüsse“, 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 Verfassungs 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

Ihr Ansprechpartner
im Deutschen Verein:
Dr. Andreas Kuhn.

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. Anderenfalls 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 Haushaltsstrom 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 verfügten. 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. November 2010 zum Entwurf eines Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes die fehlende Begründung für die Regelsatzstufen 2 und 3 beanstandet. Dabei nahm er auf Rdnr. 139 der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 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

Deutscher 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 füreinander 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 erneuten 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 (Rdnr. 110) sowie bei Mobilität (Rdnr. 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 Haushaltsmitglieder 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 (eventuell 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 Haushaltsmitgliedern sind hier der Sache nach ausgeschlossen.

Aus sachverständiger Sicht scheint daher das Risiko einer möglichen Bedarfsunterdeckung in größeren Familienhaushalten nicht durch höhere Fixkosten zu vergegenwärtigen sein, sondern aufgrund von Ausgaben der Eltern im Rahmen ihrer Sorgspflicht, 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 Rdnr. 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 wäre. 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 Transparenzgebot 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. April 1984 – 5 C 95, 80, NDV 1985, 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 füreinander 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 Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der sozialen Arbeit und der Sozialpolitik. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation.

Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de