



Stellungnahme des AWO Bundesverbandes

**zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für
Arbeit und Soziales vom 29. August 2016**

**Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbe-
darfen sowie zur Änderung des Zweiten und des
Zwölften Buches Sozialgesetzbuch**

Stand: 15. September 2016

Inhalt

I. Zusammenfassung	3
II. Zum Referentenentwurf im Einzelnen	4
1. Zur Berechnung der Regelbedarfe	4
a) Zu den Referenzhaushalten für die Regelbedarfsberechnung	6
b) Zu den Abweichungen von der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe	8
c) Zur Frage des internen Ausgleichs	9
d) Zu den Regelbedarfsstufen	10
2. Zur Fortschreibung der Regelbedarfe	12
3. Zur abweichenden Regelbedarfsfeststellung	13
4. Zu den Eigenanteilen bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe	14
5. Zu den Bedarfen für eine Kranken- und Pflegeversicherung	14
6. Zu den Bedarfen für die Vorsorge	15
7. Zu den Bedarfen für Unterkunft und Heizung	16
9. Zur Direktzahlung	17
10. Zur vorläufigen Entscheidung	18
11. Zur Aufrechnung und Verrechnung	19
III. Schlussbemerkungen	19

I. Zusammenfassung

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts garantiert das Grundgesetz (GG) mit der Menschenwürdegarantie 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 begründe 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 indes nicht unmittelbar aus dem Grundgesetz ableiten, sondern hänge vielmehr 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 Referentenentwurf 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 Referentenentwurf 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 auf-

geworfene Frage des internen Ausgleichs ist aus Sicht der AWO nicht zufriedenstellend gelöst. Die AWO teilt die Einschätzung des Referentenentwurfs 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. Ernsthafte Zweifel, dass der vom Bundesverfassungsgericht geforderte finanzielle Handlungsspielraum für den internen Ausgleich angesichts dieser knapp bemessenen Regelbedarfe nicht besteht, müssen sich daher geradezu aufdrängen. Dies kann vor allem dann zu verfassungsrechtlich problematischen Unterdeckungen führen, wenn Leistungsberechtigte einen Bedarf an existenznotwendigen, aber langlebigen Konsumgütern haben, die 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 Regelbedarfsstufe 1 berücksichtigte Betrag von 26,44 EUR reicht 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 Referentenentwurf 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 umfasse 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 Referentenentwurf 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 Referentenentwurfs (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 Referentenentwurfs (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 Referentenentwurf 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 bestimmen kann, hält das Bundesverfassungsgericht es für gerechtfertigt, die verdeckt armen Haushalte nicht aus der Referenzgruppe auszuschließen. Der Gesetzgeber geht beim vorlie-

genden Referentenentwurf (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. Angesichts der im unteren Einkommensbereich dominierenden Budgetrestriktion, infrastruktureller 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 wer-

den, 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 Referentenentwurf 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, Verkehrsdienstleistungen, 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 Verbrauchstichprobe 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 Referentenentwurf eine bessere Berücksichtigung der Mobilitätsbedarfe vorsieht, ist das Ergebnis der Berechnungen aus Sicht der AWO immer noch nicht zufriedenstellend. Die regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben für fremde Verkehrsdienstleistungen, wie zum Beispiel für Busse und Bahnen, sind mit 26,44 EUR nach wie vor zu niedrig. Diese reichen nicht einmal aus, um Sozialtickets zu finanzieren. So kostet das monatliche Sozialticket beispielsweise in Berlin 36 Euro, in Bremen 29,25 EUR und in Freiburg 32,5 EUR. 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.

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 Ausnahme bzw. Kürzung einzelner Positionen die Gefahr folgt, dass einzelne regelbedarfsrelevante Ausgabenpositionen nicht durchgängig gedeckt sind. Um eine Unterdeckung existenzieller Bedarfe zu verhindern, könne 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 Referentenentwurf 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 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 angeschafft werden müssen, wie zum Beispiel Kühlschränke oder Brillen. Die Argumente, mit denen im Referentenentwurf ein Handlungsbedarf abgelehnt wird, überzeugen aus Sicht der AWO nicht. Zum einen entkräftet der Hinweis im Referentenentwurf 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 angeschafft 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 Referentenentwurf 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 Bundesteilhabegesetz einzu-

führenden Wohnform bestehend aus einem persönlichen Wohnraum und zusätzlichen Räumlichkeiten zur gemeinschaftlichen Nutzung leben und in dieser Wohnform Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem Bundesteilhabegesetz 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 Wohnungsbetrachtung 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 Regel-

bedarfsstufe 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 Referentenentwurfs 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 Gutscheinen 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. Mischindex, 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 Mischindex ermittelte Anpassungsrate beträgt 3,46 Prozent. Neben der 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 Referentenentwurf 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 be-

anstandet hat. Problematisch bleibt aus Sicht der AWO, dass das Gesetz keine Regelung zu unvorhergesehenen, extremen Preissteigerungen vorsieht. Der Verweis im Referentenentwurf 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 Referentenentwurf 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 Regelsatz 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 Bedarf liegt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 9.2.2010 klargestellt, dass eine solche zusätzliche Leistung vor dem Hintergrund der weitgehend 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 Regelbedarfspositionen belässt. Die im Referentenentwurf 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 einstelligen 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 Referentenentwurfs 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 Grundsicherung 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 Unterkunftsbedarfen 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, grundsicherungspezifische 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 Referentenentwurf 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. Eine finanzielle Entlastung verschuldeter Haushalte ergibt sich aus dieser Neuregelung freilich nicht. Ebenso wenig hilft sie 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 ei-

nen Vertrauensschutz 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 einzugreifen. 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.

AWO Bundesverband
Berlin, im September 2016