

28.09.20**Empfehlungen**
der Ausschüsse

AIS - FJ - Fz - In

zu **Punkt ...** der 994. Sitzung des Bundesrates am 9. Oktober 2020

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

Der federführende **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik** (AIS) und der **Ausschuss für Frauen und Jugend** (FJ)

empfehlen dem Bundesrat,

zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

AIS 1. Zu Artikel 1 (§ 10 – neu – RBEG)

Dem Artikel 1 ist folgender § 10 anzufügen:

„§ 10

Berichtspflicht

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

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

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

Begründung:

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

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

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

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

In Bezug auf die Bedarfe für Haushaltsenergie und Warmwasserkosten liegen seit geraumer Zeit Lösungsperspektiven des Deutschen Vereins vor (vergleiche DV 7/18 vom 20. März 2019 zur Bemessung des Bedarfs an Haushaltsenergie und des Mehrbedarfs bei dezentraler Warmwasserbereitung in Haushalten der Grundsicherung und Sozialhilfe). Auch von den Ländern wurde gefordert, die grundlegenden Vorgaben für die Ermittlung des Bedarfs hinsichtlich der Haushaltsenergie und der Bemessung des Mehrbedarfs für dezentrale Warmwasserbereitung zu überprüfen und, falls erforderlich, anzupassen. Der Gesetzentwurf lässt nicht erkennen, ob und mit welchem Ergebnis den Hinweisen und Forderungen Rechnung getragen wurde.

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

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

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

AIS 2. Zum Gesetzentwurf allgemein

3.
[...]
- [a) Die im vorgelegten Gesetzentwurf festgelegten Regelsätze decken nicht die elementaren Bedarfe und sind sowohl in Bezug auf einzelne Positionen als auch in der Summe zu niedrig bemessen. Sie führen daher zu einer Unterdeckung des verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimums.]
 - b) Die fehlerhafte Bemessung der Regelsätze resultiert daraus, dass die Prinzipien des Statistikmodells nicht konsequent umgesetzt und stattdessen durch sachlich nicht gerechtfertigte Wertungen durchbrochen werden. Die Unterdeckung beruht weiterhin darauf, dass bestimmte Bedarfe sich nicht sinnvoll aus dem Konsumverhalten der statistischen Vergleichsgruppe ableiten lassen und die so ermittelten Pauschalierungen nicht realitätsgerecht sind.

c) Die Regelbedarfe für Erwachsene sind ohne Zirkelschlüsse anhand der unteren 20 Prozent der einkommensgeschichteten Haushalte zu ermitteln, damit die Regelbedarfe ihre grundrechtliche Funktion erfüllen können. Es ist nicht nur das physische Überleben der Leistungsberechtigten sicherzustellen, sondern auch eine ausreichende gesellschaftliche, kulturelle und politische Teilhabe zu ermöglichen.

4. [d) Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe eignet sich nicht für eine seriöse Berechnung des Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen. Das Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen ist neu zu ermitteln.]

[...] bei Annahme von Ziffer 4 entfällt Ziffer 7

Der Bundesrat fordert deshalb im weiteren Gesetzgebungsverfahren, die fehlerhaften Berechnungen der Regelsätze entsprechend zu korrigieren und die Regelsätze der Höhe nach so zu bemessen, dass sie das verfassungsrechtlich garantierte soziokulturelle Existenzminimum gewährleisten.

Begründung:

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 (1 BvL 1/09, Rn. 135) unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass jeder Mensch ein subjektives Recht auf ein Existenzminimum habe. Weiter hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass der Umfang des Existenzminimums, also sowohl die physische Existenz als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen sowie zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasse. Der insoweit einheitliche Anspruch lasse sich nicht in einen „Kernbereich“ der physischen und in einen „Randbereich“ der sozialen Existenz aufspalten (BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 –, Rn. 119). Dieses subjektive Recht sei dem Grunde nach unverfügbar und müsse eingelöst werden.

Dementsprechend dient die Ermittlung der Regelsätze der Realisierung des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums.

Die verfassungswidrige Festlegung der Regelsätze beruht insbesondere auf den nachstehend dargelegten Fehlern, die behoben werden müssen:

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf weist gravierende methodische Fehler auf. Das Statistikmodell wird nicht konsequent angewandt, sondern mit dem Warenkorbmodell vermischt, so dass beliebige und nicht nachvollziehbare Kürzungen der statistisch ermittelten Ausgaben vorgenommen werden. Eine Veränderung der Berechnungsmethode ist erforderlich.

Ein wesentlicher Beweggrund für die Einführung des Statistikmodells war die Abkehr vom Warenkorbmodell. Bei der Regelsatzermittlung nach dem Warenkorbmodell wurden existenziell notwendige Waren normativ bestimmt und preislich bewertet. Das daraus resultierende Ergebnis bildete dasjenige ab, was die am Ermittlungsprozess Beteiligten nach ihrer Einschätzung für angemessen hielten. Es fehlte jedoch der Bezug zur gesellschaftlichen Wirklichkeit. Der Wechsel vom Warenkorb- zum Statistikmodell mit Bezugnahme auf die alle fünf Jahre erhobene Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes sollte eine objektivere und an der Lebenswirklichkeit orientierte Regelbedarfsermittlung ermöglichen. Durch die statistische Auswertung der Ausgaben der unteren Einkommensschichten sollen die tatsächlich bestehenden durchschnittlichen Bedarfe dieser Vergleichsgruppe realitätsgerecht abgebildet werden. Dem Statistikmodell liegt die Überlegung zugrunde, dass der individuelle Bedarf eines Leistungsberechtigten in einzelnen Ausgabepositionen zwar vom durchschnittlichen Verbrauch abweichen kann, der Gesamtbetrag der Regelleistung es aber ermöglicht, einen überdurchschnittlichen Verbrauch in einer Position durch einen unterdurchschnittlichen Verbrauch in einer anderen auszugleichen. Der Gesetzgeber muss daher die regelsatzrelevanten Ausgabepositionen und -beträge so bestimmen, dass ein interner Ausgleich möglich bleibt. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers endet, wenn die Regelbedarfsermittlung derart restriktiv erfolgt, dass der interne Ausgleich das erforderliche Mindestmaß an sozialen Teilhabemöglichkeiten nicht mehr zulässt. Verweist der Gesetzgeber auf einen internen Ausgleich zwischen den Bedarfspositionen, auf ein Ansparen oder auch auf ein Darlehen zur Deckung existenzsichernder Bedarfe, muss er jedenfalls die finanziellen Spielräume sichern, die dies tatsächlich ermöglichen (vergleiche BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 –, Rn. 172; BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 –, Rn. 121). Ein konsistentes Statistikmodell setzt demzufolge die Möglichkeit zum internen Ausgleich voraus. Dies bedeutet, dass Leistungsberechtigte mit ihrem Ausgabeverhalten entscheiden können, welche Ausgaben sie tätigen. Im vorliegenden Gesetzentwurf wird jedoch der interne Ausgleich unmöglich gemacht, indem zahlreiche tatsächlich existierende Ausgabepositionen nach dem Warenkorbmodell als nicht regelbedarfsrelevant eingestuft und herausgerechnet werden. Dabei ist die Unterscheidung zwischen regelbedarfsrelevanten und nicht regelbedarfsrelevanten Posten nicht sachgerecht begründet. Die Summe der Streichungen einzelner Ausgabepositionen widerspricht dem Statistikmodell und stellt die Ermittlung der Regelsätze insgesamt in Frage.

Wenn viele Ausgabeposten bei der Berechnung unberücksichtigt bleiben, sinkt zwangsläufig der Wert der einbezogenen Ausgaben. Folgerichtig verringert sich auch eine zentrale Bezugsgröße für die Regelsatzermittlung. Damit reduziert sich aber auch im erheblichen Umfang die Möglichkeit der Leistungsberechtigten, einen internen Ausgleich zwischen den einzelnen Ausgabepositionen vornehmen zu können. Auf die naheliegende Gefahr einer Unterdeckung, die dadurch entsteht, dass aus der Gesamtsumme der statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben nachträglich einzelne Positionen wie aus einem Warenkorb herausgenommen werden, weist auch das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich hin (BVerfG Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 –, Rn. 115).

Bei Unterdeckung existenzieller Bedarfe muss der Gesetzgeber reagieren, um sicherzustellen, dass der aktuelle Bedarf tatsächlich gedeckt ist. Er ist gehalten, bei den periodisch anstehenden Neuermittlungen des Regelbedarfs zwischenzeitlich erkennbare Bedenken aufzugreifen und unzureichende Berechnungsschritte zu korrigieren (BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12, Rn. 141).

Für die sachlich nicht gerechtfertigten Streichungen seien folgende Beispiele angeführt:

In Abteilung 01/02 Nahrungsmittel/alkoholfreie Getränke/alkoholische Getränke Tabak werden Ausgaben für alkoholische Getränke nicht anerkannt. Der Anteil an alkoholischen Getränken, der nicht auf Spirituosen entfällt, wird in die äquivalente Menge Mineralwasser umgerechnet (Substitution). Damit wird nicht nur die Möglichkeit der Leistungsberechtigten reduziert, individuelle Ausgleiche zwischen einzelnen Bedarfspositionen vornehmen zu können. Darüber hinaus wird eine sachlich ungerechtfertigte Wertung vorgenommen, die im Widerspruch zum Statistikmodell steht. Das Bundesverfassungsgericht hat diesbezüglich betont, dass es keine „Vernunftthoheit“ staatlicher Organe gebe. Vielmehr sei Respekt vor der autonomen Selbstbestimmung des einzelnen geboten (BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 –, Rn. 127).

In Abteilung 06 Gesundheitspflege werden die Ausgaben der Referenzgruppe unter Hinweis darauf, dass es sich um Ausgaben handele, die nicht zum Leistungskatalog der Krankenversicherung gehörten, erheblich gekürzt. Die Begründung ist nicht nachvollziehbar. Denn auch solche Ausgaben, die in der Regel nicht vom Leistungskatalog der Krankenversicherung umfasst sind, sind unter Präventionsgesichtspunkten für die Gesundheit von Bedeutung. Hierunter fallen etwa Ausgaben für professionelle Zahnreinigung oder für Verhütungsmittel.

In der Abteilung 11 Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen werden Ausgaben für auswärtige Verpflegung grundsätzlich nicht anerkannt, da diese nicht zum physischen Existenzminimum zählten. Anerkannt wird daher nur der Warenwert. Damit wird jegliche Teilhabe im Sinne des soziokulturellen Existenzminimums verhindert, wie beispielsweise ein Treffen im Café oder ein gemeinsames Mittagessen in der Kantine.

Soweit bei der Festlegung der Höhe der Regelsätze Wertungen vorgenommen werden, müssen diese nachvollziehbar hergeleitet und sachlich begründet werden. Diesbezüglich weist der Gesetzentwurf ebenfalls erhebliche Mängel auf. Streichungen tatsächlicher Ausgabeposten kommen nur dann in Betracht, wenn die Ausgaben anderweitig gedeckt werden (wie beispielsweise die Kosten der Unterkunft außerhalb des Regelsatzes, sofern sie angemessen sind) oder wenn sie generell bei allen Leistungsberechtigten nicht anfallen (etwa Kita-Gebühren, die staatlicherseits übernommen werden).

Zu Buchstabe b

Der Gesetzentwurf berücksichtigt nicht, dass hinsichtlich bestimmter Ausgabenpositionen pauschalierte Beträge anhand des Konsumverhaltens statistischer Vergleichsgruppen nicht sinnvoll ermittelt werden können. Dies trifft insbesondere auf solche Ausgaben zu, die wegen regionaler Gegebenheiten großen Schwankungen unterliegen. Beispielhaft wird in diesem Zusammenhang auf Ausgaben für Mobilität hingewiesen. In Abteilung 07 Verkehr werden ausschließlich Ausgaben für die Nutzung eines Fahrrads (ohne Berücksichtigung der Anschaffungskosten) oder des öffentlichen Nahverkehrs anerkannt. Die Pauschalierung dieser Ausgaben ist lebensfremd. Verkannt wird dabei, dass die Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs in ländlichen Regionen mangels entsprechender Infrastruktur kaum möglich ist. Deshalb ist die Berücksichtigung von Ausgaben für die Anschaffung und Nutzung eines Pkws unabdingbar.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits im Jahr 2014 betont, dass der Gesetzgeber sicherzustellen hat, dass der existenznotwendige Mobilitätsbedarf tatsächlich gedeckt werden kann. Dabei erkennt das Gericht ausdrücklich an, dass Mobilität etwa im ländlichen Raum zentral ist, um existenzielle Bedarfe zu sichern (BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 –, Rn. 114).

Um den hier im Einzelfall bestehenden Bedarf decken zu können, muss ein gesonderter Anspruch geschaffen werden.

Zu Buchstabe c

Zur korrekten Bestimmung der Regelsätze muss die Referenzgruppe wieder die unteren 20 Prozent (unteres Quintil) der einkommensgeschichteten Haushalte umfassen, damit die Regelbedarfe ihre grundrechtliche Funktion erfüllen können. Es ist nicht nur das physische Überleben der Leistungsberechtigten abzusichern, sondern auch eine ausreichende gesellschaftliche, kulturelle und politische Teilhabe zu ermöglichen, wobei sich die Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen ausrichten müssen (BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09).

Eine volle Übernahme der Ausgaben dieser Referenzgruppe wäre zum einen methodisch stringent und würde darüber hinaus sicherstellen, dass eine ausreichende gesellschaftliche Teilhabe und eine Anbindung an den gesellschaftlichen Entwicklungsstand gewährleistet ist.

Zu Buchstabe d

Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe eignet sich nicht für eine seriöse Berechnung des Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen. Anhand der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe können die Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche nur anhand von Daten aus äußerst wenigen Haushalten (268 bei Kindern bis fünf Jahre, 130 bei Kindern zwischen sechs und dreizehn Jahren, 78 bei Jugendlichen) ermittelt werden (vergleiche die Begründung zum Gesetzentwurf).

Folglich gibt es für viele Ausgaben keine hinreichende Basis, um aussagekräftige Durchschnittswerte zu bilden und ein gesichertes Gesamtergebnis zu erhalten.

Daher ist eine Neuermittlung zwingend. Bis zu dem Ergebnis einer Neuermittlung sind die Leistungen auf provisorischer Basis zu erhöhen, da gegenwärtig eine Unterdeckung existenzsichernder Bedarfe verzeichnet wird. Weiterhin sind die ungerechten und aufwändigen Schnittstellen zwischen sozialrechtlichem und steuerrechtlichem Existenzminimum und Kinderzuschlag umgehend aufzuheben.

AIS 5. Zum Gesetzentwurf allgemein

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

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

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

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

- a) Haushalte mit sogenannten „Aufstockern“ und „verdeckten Armen“ werden bei der Ermittlung der Regelbedarfe unverändert als Referenzgruppen herangezogen. Bei der Berücksichtigung maßgeblicher Referenzgruppen sind

Zirkelschlüsse grundsätzlich zu vermeiden. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass diese Haushalte als Referenzgruppen zur Bemessung des Regelbedarfs unberücksichtigt bleiben müssen.

- b) Bei der Unterscheidung in Einpersonenhaushalte und Familienhaushalte erfolgt unverändert keine gesonderte Berücksichtigung der Bedarfe von Alleinerziehenden. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass Ein-Eltern-Haushalte in der Regel andere beziehungsweise zusätzliche Bedarfe haben als Haushalte mit zwei Erziehungsberechtigten, ist der Bundesrat der Auffassung, dass eine diesbezügliche Unterscheidung unerlässlich ist.
- c) Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) stellt keine geeignete Grundlage für die sachgerechte Bedarfsermittlung der Energiekosten dar. Bei der derzeitigen Regelbedarfsbemessung auf Basis der EVS ergeben sich wegen der unverändert konstant hohen Strompreise in Deutschland Risiken der systematischen Untererfassung des Bedarfs an Haushaltsenergie und damit die Gefahr erheblicher Unterdeckungen des tatsächlichen Bedarfs. Die Problematik von Stromschulden und Stromsperren wird sich weiter verschärfen. Der Bundesrat verweist hierzu auf den Beschluss der 96. Arbeits- und Sozialministerkonferenz zu Top 5.13 und vertritt die Auffassung, dass zur Vermeidung möglicher Unterdeckungen entweder der Pauschalbetrag hinreichend hoch zu bemessen ist, um es den Leistungsberechtigten zu ermöglichen, Mittel zur Bedarfsdeckung eigenverantwortlich intern auszugleichen oder anzusparen oder aber einen eigenen Leistungsanspruch auf einen Zuschuss neben dem Regelbedarf zu schaffen (Beihilfe). Grundlage für eine solche Bemessung kann die Problemanzeige zur Bemessung des Bedarfs für Haushaltsenergie und des Mehrbedarfs für dezentrale Warmwassererzeugung (DV 7/18) des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge vom 20. März 2019 sein, in der Perspektiven für eine bedarfsgerechte Ermittlung aufgezeigt wurden.
- d) Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass die EVS auch für langlebige und kostenintensive Konsumgüter (weiße Ware) keine geeignete Grundlage für die sachgerechte Bedarfsermittlung darstellt. Der in Abteilung 05 angesetzte Betrag für die Anschaffung von Kühlschränken, Gefriertruhen, Waschmaschinen, Wäschetrockner oder Geschirrspülmaschinen ist so gering angesetzt, dass ein Ansparen kaum möglich ist. Regelmäßig wird hier ein Darlehen für die Anschaffung von Elektrogeräten zu beantragen sein. Die Kosten für die in Abteilung 05 einbezogenen Positionen fallen re-

regelmäßig nicht monatlich oder im Erfassungszeitraum von drei Monaten im Rahmen der EVS an. Insofern entsprechen die aufgeführten Beträge nicht dem für die Existenzsicherung notwendigen Bedarf. Es ist daher unverändert fragwürdig, die Kosten für Elektrogroßgeräte zu pauschalisieren. Der Bundesrat wiederholt seine Forderung, für den Erwerb von Elektrogroßgeräten die gesetzlichen Grundlagen für einen eigenen Leistungsanspruch auf einen Zuschuss neben dem Regelbedarf zu schaffen.]

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

tungsanspruch auf einen Zuschuss neben dem Regelbedarf zu schaffen. Damit wird deutlich, dass die digitale Grundausstattung mit Hard- und Software im Rahmen des soziokulturellen Existenzminimums besonders zu berücksichtigen ist.

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

FJ 6. Zum Gesetzentwurf allgemein

bei
Annahme
entfällt
Ziffer 7

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass mit der im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Neugestaltung der Ermittlung der Regelbedarfe Kinder und Jugendliche in Familien in besonderer Weise betroffen sind:

Im Jahr 2019 lebten in Deutschland fast 2 Millionen Kinder und Jugendliche in Familien, die Leistungen der Grundsicherung erhielten. Ungefähr die Hälfte dieser Kinder unter 18 Jahren lebte in Haushalten von Alleinerziehenden.

- b) Der Bundesrat stellt fest, dass die Belange von Kindern und Jugendlichen keine ausreichende Berücksichtigung im Gesetzentwurf erfahren. Dies gilt insbesondere für die Festlegung des soziokulturellen Bedarfs der Minderjährigen.
- c) Der Bundesrat konstatiert, dass es bei der Ermittlung der Regelbedarfe methodisch zu einer Verzerrung kommt, weil weiterhin Haushalte mit sogenannten „Aufstockern“ und „verdeckter Armut“ bei der Berechnung einbezogen werden. Dadurch werden die Regelbedarfe strukturell zu niedrig errechnet. Dies hat zwangsläufig Auswirkungen auf die Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen, da insbesondere der soziokulturelle Bedarf zu niedrig angesetzt wird. Die tatsächlichen Kosten für ein bedarfsgerechtes soziokulturelles Existenzminimum zur Sicherung der Teilhabe- und Bildungsmöglichkeiten und damit der Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen werden nicht angemessen berücksichtigt. Der Verweis auf die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets ist nicht ausreichend, weil die Leistungen weder bedarfsdeckend noch dynamisiert sind.
- d) Der Bundesrat bittet darum, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen, dass sich die Ermittlung des Regelbedarfs an einer durchschnittlichen Lebenslage von Kindern zu orientieren hat und nicht nur am Existenzminimum. Die Haushalte mit sogenannten „Aufstockern“ und „verdeckter Armut“ können nicht Grundlage zur Ermittlung der Regelbedarfsätze sein.
- e) Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Höhe der Leistungen für Kinder und Jugendliche an ihrer Persönlichkeitsentwicklung auszurichten, so dass diese Anschluss an die Mehrheitsgesellschaft finden können. Insbesondere müssen die Leistungen für Bildung und Teilhabe den tatsächlichen Bedarf widerspiegeln. Die Regelsätze für Kinder müssen so auskömmlich bemessen werden, dass sie einen entscheidenden Beitrag zu deren gesellschaftlicher Teilhabe leisten und Zukunftschancen eröffnen.

- f) Weiterhin bittet der Bundesrat, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die besondere Situation von Kindern und Jugendlichen von Alleinerziehenden im SGB II-Bezug angemessen zur berücksichtigen. Je nach Sorgerechtsregelung leben diese in unterschiedlichem Umfang in zwei Haushalten. Beziehen beide Elternteile Grundsicherungsleistungen, braucht es Regelungen, um die Mehrkosten für die Ausübung des Umgangs mit beiden Elternteilen angemessener zu berücksichtigen.
- g) Der Bundesrat bittet darüber hinaus die Bundesregierung, eine existenzsichernde, einheitliche Leistung für alle Kinder in den Blick zu nehmen. Notwendig ist eine Kindergrundsicherung, welche die Armut von Kindern wirklich bekämpft und die soziale und kulturelle Teilhabe von Kindern und Jugendlichen verbessert. Eine echte Kindergrundsicherung muss ohne kompliziertes Antragsverfahren ausgezahlt werden. Sie muss sicherstellen, dass jedes Kind das, was es zu einem guten und gesunden Aufwachsen braucht, tatsächlich erhält und Teilhabe für alle Kinder garantieren.

AIS 7. Zum Gesetzentwurf allgemein*

entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 4
oder
Ziffer 6

Der Bundesrat hat erhebliche Zweifel an der Heranziehung der EVS nach der aktuellen Methodik als geeignete Grundlage für eine verfassungsgemäße und den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entsprechende Ermittlung der Regelsätze für Familien und insbesondere für Kinder. Zum einen wird nur eine vergleichsweise sehr geringe Anzahl der Haushalte in der Referenzgruppe berücksichtigt und zum anderen erfahren bestimmte Altersgruppen (Regelbedarfsstufen 4 und 6) eine deutliche Erhöhung ihres Regelbedarfs, während eine Altersgruppe (Regelbedarfsstufe 5) überhaupt keine Erhöhung erfährt. Beim RBEG 2017 war dies genau andersherum, denn bei der EVS 2013 war die Regelbedarfsstufe 5 weit überdurchschnittlich gestiegen. Obwohl die Regelbedarfe seit dem 1. Januar 2011 nicht mehr prozentual von den Regelbedarfen der Erwachsenen abgeleitet, sondern durch eine Sonderauswertung eigenständig ermittelt werden, sind Grundlage für die Kinderregelbedarfe die in der EVS abgebildeten einkommensschwachen Familien-/Paarhaushalte mit einem Kind. Die Ermittlung der Regelbedarfe für Eltern orientiert sich nach wie vor am Bedarf der Alleinstehenden-Haushalte. Damit werden besondere Bedarfe einer Familie,

* Im AIS als Hilfsempfehlung zu Ziffer 4 beschlossen.

die bei Alleinstehenden in der Regel nicht zwangsläufig entstehen, nicht hinreichend berücksichtigt. Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass die EVS so weiterzuentwickeln ist, dass eine verfassungsgemäße und bedarfsgerechte Ermittlung der Bedarfe von Kindern und Jugendlichen sowie des Gesamtbedarfs in Familienhaushalten möglich wird.

B

8. Der Ausschuss für Innere Angelegenheiten und der Finanzausschuss

empfehlen dem Bundesrat,

gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.