

Stellungnahme zum Referenten- Entwurf eines Gesetzes zur Ermitt- lung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des SGB II und SGB XII

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerin
Dr. Birgit Fix

Telefon-Durchwahl 030 284 447-78
Telefax 030 284 44788-88

Ihre Ansprechpartnerin
Claire Vogt

Telefon-Durchwahl 0761 -200- 601
www.caritas.de

14.9.2016

Einleitung

Der Deutsche Caritasverband und sein Fachverband Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie (CBP) halten es für geboten, das soziokulturelle Existenzminimum in Relation zum Lebensstandard der Bevölkerung zu definieren. Um in einem solchen Kontext den Regelbedarf in der Grundsicherung zu bestimmen, ist nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes ein Statistikmodell am besten geeignet. Ein solches Statistikmodell wird heute auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) verwendet: Der Regelbedarf wird davon abgeleitet, was eine Bevölkerungsgruppe mit niedrigem Einkommen für bestimmte, dem soziokulturellen Existenzminimum zugeordnete Güter ausgibt. In zwei grundlegenden Entscheidungen hat sich das Bundesverfassungsgericht mit der Bemessung der Regelbedarfe im Detail auseinandergesetzt. In seinem jüngsten Beschluss vom 23.07.2014 kann es eine Unterdeckung des soziokulturellen Existenzminimums zwar nicht feststellen. Es werden jedoch einige Punkte benannt, die bei der Neubemessung der Regelbedarfe auf der Grundlage der EVS 2013 zu beachten sind. Diese und weitere Punkte greift die Caritas im Folgenden auf.

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassung

I. Bemessung der Regelbedarfe	4
1. Wahl der Referenzgruppe im Statistikmodell	4
a. Größe der Referenzgruppe für die Regelbedarfsstufe 1 (alleinstehende Erwachsene)	4
b. Herausnahme der verdeckt armen Menschen und Ausschluss von weiteren Haushalten aus der Referenzgruppe	4
2. Umgang mit Daten mit niedriger Validität	5
3. Fehlende Flexibilitätsreserve im Regelbedarf	6
4. Weiße Ware als einmalige Leistung	6
5. Kostenübernahme für eine Sehhilfe	6
6. Strom im Regelbedarf	6
7. Abgrenzung der Regelbedarfsstufen 1, 2 und 3	7
8. Besonderheiten bei den Regelbedarfsstufen 4 bis 6 für Kinder und Jugendliche	7
II. Folgen einer Erhöhung des Regelbedarfs	8
III. Kosten der Unterkunft und weitere Änderungen im SGB XII	9

B. Stellungnahme mit ausführlicher Begründung der Kritikpunkte an der Regelbedarfsbemessung

I. Bemessung der Regelbedarfe	9
1. Wahl der Referenzgruppe im Statistikmodell	9
a. Größe der Referenzgruppe	9
b. Herausnahme der verdeckt armen Menschen und Ausschluss von weiteren Haushalten aus der Referenzgruppe	10
2. Umgang mit Daten mit niedriger Validität	13
3. Flexibilitätsreserve	14
4. Weiße Ware als einmalige Leistung	17

5. Kostenübernahme für notwendige Sehhilfe	19
6. Strom im Regelbedarf	21
7. Abgrenzung der Regelbedarfsstufen 1, 2 und 3	22
8. Besonderheiten der Regelbedarfsstufen 4 bis 6 für Kinder und Jugendliche	24
a. Bildungs- und Teilhabepaket und Eigenanteil	24
b. Verteilungsschlüssel	25
9. Transparenz bei der Fortschreibung der Regelbedarfe und zeitnahe Anpassungsmöglichkeiten	26
II. Weitere Änderungen im SGB XII	27
1. Abweichende Festsetzung des Regelsatzes im Einzelfall, Tagessätze (§ 27a Abs. 3, 4 und 5 SGB XII)	27
2. Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung (§§ 32, 32a, 33 SGB XII)	28
3. Bedarfe für die Vorsorge, Sterbegeldversicherungen (§ 33 SGB XII)	29
4. Vorübergehender Auslandsaufenthalt (§ 41a SGB XII neu)	30
5. Besondere Regelungen für die Übernahme der Kosten der Unterkunft (§ 42a SGB XII neu)	30
a. Regelung für Leistungsbezieher, die mit Angehörigen zusammenleben (Abs. 3)	31
b. Regelung für Leistungsbezieher, in Wohngemeinschaften leben (Abs. 4)	33
c. Regelung für Leistungsbezieher, die in sonstigen Unterkünften leben (Abs. 5)	34
6. Gesamtbedarf, Zahlungsanspruch, Direktzahlung (§ 43a SGB XII neu)	35
7. Vorläufige Entscheidung (§ 44a SGB XII neu)	36
8. Aufrechnung, Verrechnung (§ 44b SGB XII neu)	36
9. Feststellung der dauerhaften Erwerbsminderung (§ 45 SGB XII)	38

A. Zusammenfassung

I. Bemessung der Regelbedarfe

Trotz des grundsätzlichen Einverständnisses mit der Methode hat der Deutsche Caritasverband grundlegende Bedenken gegenüber folgenden Punkten in der derzeitigen Berechnung der Regelbedarfe:

1. Wahl der Referenzgruppe im Statistikmodell

Die Wahl der Referenzgruppe bestimmt, wessen Lebensstandard als Maßstab für die Bemessung des Regelbedarfs dient. Sie ist die Gruppe, deren Ausgaben die Höhe des Regelbedarfs bestimmen. Bei der Wahl der Referenzgruppe sieht der Deutsche Caritasverband folgenden Nachbesserungsbedarf:

a. Größe der Referenzgruppe für die Regelbedarfsstufe 1 (alleinstehende Erwachsene)

Der Deutsche Caritasverband fordert die Beibehaltung der alten Referenzgruppe: die unteren 20 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Ein-Personen-Haushalte (ohne Empfänger/-innen von Leistungen des SGB II und SGB XII). Bis Ende 2010 wurde der Regelbedarf von den Ausgaben dieser Gruppe abgeleitet. Die Referenzgruppe wurde bei der Neubemessung der Regelbedarfe 2011 auf die unteren 15 Prozent der oben genannten Haushalte reduziert. Für die Regelbedarfsstufen von Kindern wird nach wie vor die Referenzgruppe der untersten 20 Prozent der Haushalte herangezogen.¹

b. Herausnahme der verdeckt armen Menschen und Ausschluss von weiteren Haushalten aus der Referenzgruppe

Der Deutsche Caritasverband fordert, die verdeckt armen Menschen (also Menschen, die ihren Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung² nicht wahrnehmen und somit mit einem Einkommen unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums leben) aus der Referenzgruppe herauszunehmen. Auch wenn es keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Einbeziehung verdeckt armer Menschen gibt, hat der Gesetzgeber einen sozialpolitischen Auftrag, für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen. Gutachten des IAB (2013) und neuere Forschungen von Irene Becker³ haben aufgezeigt, dass es sehr viele verdeckt arme Haushalte gibt. Der Gesetzgeber bleibt aufgefordert zu prüfen, welchen Weg der Berechnung zur Heraus-

¹ Eine ausführliche Begründung für diesen und die folgenden Kritikpunkte findet sich in der Langfassung der Position im Teil II.

² Arbeitslosengeld II und Sozialgeld (SGB II), Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII).

³ Becker, Irene 2015: Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau, Arbeitspapier 309 der Hans-Böckler Stiftung, Düsseldorf.

nahme dieser Gruppe er wählen will. Nur so können Zirkelschlüsse bei der Bestimmung des Regelbedarfs vermieden werden.

Der Deutsche Caritasverband hält es darüber hinaus für geboten, dass auch Personen, die über ein Erwerbseinkommen von bis zu 100 Euro verfügen und ihren weiteren Lebensunterhalt durch den Regelbedarf decken, aus der Referenzgruppe herausgenommen werden. Der Betrag von 100 Euro ist ein pauschaler Freibetrag, der Aufwendungen abdecken soll, die nicht im Regelbedarf abgebildet sind. Dazu gehören neben Kosten für Versicherungen alle Kosten, die im Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit entstehen. Bei geringfügiger Beschäftigung ist der Freibetrag sogar auf diesen Wert begrenzt. Sind z.B. im Einzelfall die Fahrtkosten höher, verfügt der Betroffenen damit nur über ein Budget unterhalb des Regelbedarfes. Einem erwerbstätigen Leistungsempfänger steht nicht unbedingt mehr, in Einzelfällen sogar weniger Einkommen für die Deckung des soziokulturellen Existenzminimums zur Verfügung als einem Menschen, der ausschließlich von der Grundsicherung lebt.

Schließlich sind aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes auch die Haushalte, die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) beziehen, aus der Referenzgruppe auszuschließen. Denn sie haben aufgrund ihrer Lebenssituation und vielfältiger Vergünstigungen spezifische Bedarfe und Ausgaben, die in der Regelbedarfsbemessung nicht als repräsentativ gelten können.

Sinnvoll ist es, Transparenz darüber zu erhalten, welche soziodemographischen Merkmale die Personen im Datensatz aufweisen. Der Deutsche Caritasverband hält deshalb eine soziodemographische Auswertung des Datensatzes für geboten. Dies kann wichtige Aufschlüsse für die Interpretation der Ergebnisse geben.

2. Umgang mit Daten mit niedriger Validität

Der Deutsche Caritasverband fordert eine größere Fallzahl an Haushalten in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, die die Referenzgruppe zur Bemessung des Regelbedarfs bilden. Die Problematik der statistischen Signifikanz wird vor allem bei der Bemessung der Regelbedarfsstufen von Kindern und Jugendlichen evident. Hier bilden Paare mit einem Kind und einem niedrigen Einkommen die Referenzgruppe; diese sind in der EVS nur in sehr geringem Umfang vertreten. Sollte eine größere Vergleichsgruppe nicht (mehr) gebildet werden können, fordert der Deutsche Caritasverband eine Kontrollrechnung, anhand derer die im Regelbedarf vorgesehenen Mittel für Güter auf Angemessenheit überprüft werden können, für die im Statistikmodell keine geeigneten Daten erhoben werden konnten. Aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe werden die Ausgaben entnommen, die der Bemessung des Regelbedarfs zugrunde gelegt werden. Für einige Gütergruppen lieferte die vergangene Einkommens- und Verbrauchsstichprobe jedoch keine validen Ergebnisse, weil zu wenig Menschen in diesen Bereichen Ausgaben hatten.

3. Fehlende Flexibilitätsreserve im Regelbedarf

Der Regelbedarf ist eine Pauschale. Das bedeutet: Wenn eine Person in einem Monat z. B. wegen einer Krankheit mehr Geld für nichtverschreibungspflichtige Medikamente ausgeben muss oder wenn eine größere Anschaffung ansteht, muss an anderen Ausgaben gespart werden. Dies gelingt aber häufig nicht, da der Regelbedarf zu wenig finanziellen Spielraum dafür bietet.

Der Deutsche Caritasverband schlägt vor, eine Flexibilitätsreserve in die Regelbedarfsbemessung einzuführen. Dies sollte in einer Größenordnung von fünf Prozent des Regelbedarfs der jeweiligen Regelbedarfsstufe geschehen. So könnte das Prinzip des internen Ausgleichens und Ansparens ohne die Gefahr einer Unterdeckung des Existenzminimums umgesetzt werden.

4. Weiße Ware als einmalige Leistung

Die tatsächlichen Anschaffungskosten für Kühlschränke, Waschmaschinen und Herde lassen sich über ein Statistikmodell nicht zufriedenstellend ermitteln. Ein Ansparen für die Reparatur oder den Kauf eines Ersatzgeräts ist angesichts der großen Differenz des eingerechneten Betrags zu den tatsächlichen Anschaffungskosten nicht realitätsgerecht. Auch die Möglichkeit eines Darlehens über § 24 SGB II ist unter den aktuellen Bedingungen nicht zielführend. Auch das Bundesverfassungsgericht sieht hier die Gefahr einer Unterdeckung. Deshalb schlägt der Deutsche Caritasverband vor, dass Kühlschränke, Waschmaschinen und Herde im Bedarfsfall als einmalige Leistungen gewährt werden.

5. Kostenübernahme für eine Sehhilfe

Die Kosten einer Brille müssen bislang in der Regel aus dem Regelbedarf gezahlt werden. Diese seltenen, aber relativ hohen Anschaffungskosten fließen über das Statistikmodell nicht bedarfsdeckend in den Regelbedarf ein. Die Finanzierung über ein Darlehen vom Jobcenter nach den geltenden Regelungen in §§ 24, 42a SGB II ist ebenfalls nicht zufriedenstellend. Auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat erkannt, dass es zur einer Unterdeckung kommen kann, „wenn Gesundheitsleistungen wie Sehhilfen weder im Rahmen des Regelbedarfs gedeckt werden können noch anderweitig gesichert sind“. Die Caritas schlägt daher vor, die Kosten für notwendige Sehhilfen als einmalige Leistung zu gewähren. Alternativ ist im SGB V auch eine Härtefall-Regelung für Sehhilfen denkbar, die analog zur Regelung für Zahnersatz (§ 55 Abs. 2 SGB V) auszugestalten wäre.

6. Strom im Regelbedarf

Der Anteil für Strom im Regelbedarf ist nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes zu niedrig bemessen. Er muss auf Grundlage des tatsächlichen Stromverbrauchs von Grundsicherungsempfängern ermittelt werden. Auch der Schlüssel, nach dem die Strombedarfe auf die Haushaltsmitglieder verteilt werden und der für die Bemessung der Kinderregelbedarfe maß-

geblich ist, ist überholt (vgl. Position des DCV zur Bekämpfung von Energiearmut von 2015⁴). Der Deutsche Caritasverband hat zusammen mit seinem Projekt Stromspar-Check Plus (SSC) und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) eine empirische Analyse „Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung“ erarbeitet, die detaillierte Daten enthält.⁵ Legt man der Berechnung des Stromanteils im Regelbedarf den tatsächlichen durchschnittlichen Verbrauch der Grundsicherungsempfänger zugrunde, muss der Regelbedarf in den Stufen 1 und 6 angehoben werden.

7. Abgrenzung der Regelbedarfsstufen 1, 2 und 3

Die Regelbedarfsstufen für Erwachsene werden neu abgegrenzt. Dies hat in erster Linie Auswirkungen für Menschen mit Behinderung, die Leistungen nach dem SGB XII erhalten. Regelbedarfsstufe 1 ist für erwachsene Menschen mit Behinderung vorgesehen, die noch bei ihren Eltern leben. Für Menschen, die in einer Einrichtung oder einer Wohngruppe für Menschen mit Behinderung leben, soll Regelbedarfsstufe 2 (90 Prozent) gelten. Personen in stationären Einrichtungen werden Stufe 3 (80 Prozent) zugeordnet. Der Entwurf lässt eine nachvollziehbare Begründung für diese Entscheidungen vermissen. Das gilt insbesondere für Personen, die in stationären Einrichtungen leben. Stationäre Einrichtungen wird es auch unter der Geltung des BTHG geben. Allerdings werden die Lebenshaltungskosten künftig auch dort aus dem Regelsatz zu bestreiten sein. Im Moment ist jedoch noch nicht bekannt, wie die Lebenshaltungskosten innerhalb von Einrichtungen künftig beziffert werden. Eine freihändige Schätzung ohne jede Flexibilität erscheint zum jetzigen Zeitpunkt daher nicht verantwortbar. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes darf es hier zu keinen Verschlechterungen zum Status quo kommen. Es ist sicherzustellen, dass den Betroffenen auch künftig ein Barbetrag zur persönlichen Verwendung mindestens in Höhe des jetzigen Barbetrages nach § 27b Abs. 2 SGB XII verbleibt.

Bei Asylbewerbern in Sammelunterkünften erfolgt eine Einstufung in Regelbedarfsstufe 2, da davon ausgegangen wird, dass in Sammelunterkünften Einspareffekte durch gemeinsames Wirtschaften entstehen. Dies entspricht nicht der Lebensrealität in solchen Unterkünften. Sachgerecht wäre weiterhin die Regelbedarfsstufe 1.

8. Besonderheiten bei den Regelbedarfsstufen 4 bis 6 für Kinder und Jugendliche

Die Regelbedarfsstufen 4 bis 6 gelten für Kinder und Jugendliche und sind altersabhängig gestaffelt. Sie werden ebenso wie die Regelbedarfsstufe 1 auf Basis des Statistikmodells unter Verwendung der EVS ermittelt. Für die Gruppe der sechs bis 14jährigen Kinder (Regelbedarfsstufe 5) hat sich aus der EVS 2013 mit 21 Euro die im Vergleich zu den anderen Regelbedarfsstufen größte Erhöhung ergeben.

Bildungs- und Teilhabepaket und Eigenanteil

⁴ https://www.caritas.de/cms/contents/caritas.de/medien/dokumente/stellungnahmen/position-zur-bekaemp/dcv_position_energiearmut_2015_final.pdf?d=a&f=pdf

⁵ „Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung: Eine empirische Analyse für Deutschland“, Aigeltinger, G. u.a., ZEW Discussion Paper No. 15-075, 2015 abrufbar unter: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp15075.pdf>

Auch die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets für Kinder und Jugendliche sind Teil des soziokulturellen Existenzminimums. § 28 Abs. 7 Satz 2 SGB II muss nach Ansicht des BVerfG verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass ein Anspruch auf Fahrtkosten zu den Bildungs- und Teilhabeangeboten besteht. Der Gesetzentwurf sieht eine Eigenbeteiligung für Schülerbeförderung von 5 Euro für Verkehr als zumutbar an. Auch bei der Mittagverpflegung ist ein Eigenanteil von 1 Euro vorgesehen. Die im Regelbedarf vorgesehenen Ausgaben für Verkehr variieren zwischen 13,28 Euro (Jugendliche 14-18) und 26,49 Euro (Kinder 6-14). Ein pauschaler Abzug von 5 Euro wird dem Einzelfall damit nicht gerecht, da die Personen je nach Altersgruppe unterschiedlich stark belastet werden. Zudem löst die Entscheidung über die Eigenbeteiligung einen hohen Verwaltungsaufwand aus. Aus diesem Grund hat sich der Bundesrat bereits in der Rechtsvereinfachung (BR-Drucksache 66/1/16, S. 6) für eine Streichung des Eigenanteils für das Mittagessen ausgesprochen. Der Deutsche Caritasverband schlägt aus den genannten Gründen vor, den Eigenanteil bei Schülerbeförderung und Mittagessen zu streichen.

II. Folgen einer Erhöhung des Regelbedarfs

Der Regelbedarf muss so ausgestaltet sein, dass er das soziokulturelle Existenzminimum sichert. Dazu gehört auch ein Mindestmaß an Teilhabe. Der Deutsche Caritasverband hält aus den oben genannten Gründen den derzeitigen Regelbedarf für zu niedrig bemessen.

Ein erhöhter Regelbedarf führt zu höheren fiskalischen Kosten – auch weil mehr Menschen anspruchsberechtigt werden. Der Deutsche Caritasverband weist darauf hin, dass ein Anstieg der Bezieher von Grundsicherungsleistungen infolge der Ausweitung dieser Leistungen nicht dahingehend interpretiert werden darf, dass die Armut gewachsen ist. Wenn also nach der Erhöhung mehr Menschen Grundsicherungsleistungen erhalten, dann wird bei diesen Menschen Einkommensarmut bekämpft bzw. ihre Einkommenssituation verbessert (Bezieher von ergänzendem ALG II).

Neben der Forderung nach der Teilhabesicherung von Beziehern der Grundsicherungsleistungen regt der Deutsche Caritasverband an, weiter nach Mitteln und Wegen zu suchen, die die Aufnahme von Beschäftigung erleichtern. So muss die aktive Arbeitsmarktpolitik auch für Menschen aufrechterhalten werden, die sich im verhärteten Kreis der Langzeitarbeitslosigkeit befinden. Hierzu ist eine Weiterentwicklung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik erforderlich, zu der der DCV gesondert Stellung bezogen hat. Es muss aber auch nach Modellen gesucht werden, die die Passung zwischen Grundsicherungssystem und Arbeitsmarkt – insbesondere dem Niedriglohnbereich – verbessern.

III. Kosten der Unterkunft und weitere Änderungen im SGB XII

Neben der Neufestsetzung der Regelbedarfe enthält der Entwurf auch einige Sonderregelungen, betreffend die Kosten der Unterkunft für bestimmte Personengruppen, und eine Reihe von neuen Regelungen, die in erster Linie das Verwaltungsverfahren für Grundsicherungsleistungen betreffen. Besonders problematisch sind die geplanten Sonderregelungen für die Unterkunftskosten. Unter anderem soll hier eine indirekte Einstandspflicht für Eltern erwachsener Kinder mit Behinderung, die noch bei ihren Eltern leben, eingeführt werden. Die sogenannten Mietobergrenzen für Leistungsbezieher, die in Wohngemeinschaften leben, sollen deutlich abgesenkt werden. Schließlich soll eine besondere und deutlich niedrigere Mietobergrenze für Grundsicherungsbezieher, die nicht in einer Wohnung, sondern zum Beispiel in einer Notunterkunft, einer Pension oder auf einem Campingplatz wohnen, eingeführt werden. Auch Eltern von erwachsenen Kindern mit Behinderung, die ihre Kinder weiterhin selbst betreuen, werden wirtschaftlich schlechter gestellt als Eltern, deren erwachsene behinderte Kinder zum Beispiel in einer Einrichtung leben. Dasselbe gilt für die geplante besondere Mietobergrenze für Leistungsberechtigte, die keine Wohnung finden oder die gar nicht in einer regulären Wohnung wohnen wollen. Der Deutsche Caritasverband hält die Schlechterstellung der Personengruppen, die von diesen Vorschriften betroffen sind, weder für gerechtfertigt noch für sozialpolitisch sinnvoll.

B. Stellungnahme mit ausführlicher Begründung der Kritikpunkte an der Regelbedarfsbemessung

I. Bemessung der Regelbedarfe

1. Wahl der Referenzgruppe im Statistikmodell

a. Größe der Referenzgruppe

Als Referenzhaushalte für die Bemessung des Regelbedarfs von alleinstehenden Erwachsenen werden nach § 4 des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 SGB XII (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz - RBEG) jeweils die unteren 15 Prozent der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Ein-Personen-Haushalte nach Herausnahme der Empfänger(innen) von Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Sozialhilfe herangezogen. Nach § 2 Abs. 3 der bis Ende 2010 geltenden Regelsatzverordnung (RVO) wurden hingegen die Verbrauchsausgaben der untersten 20 vom Hundert dieser Haushalte zugrunde gelegt.

Bewertung

Bezüglich der Ein-Personen-Haushalte ist die Referenzgruppe gemessen an ihrem Anteil an den Gesamthaushalten nach Herausnahme der Empfänger(innen) von Leistungen nach SGB II und SGB XII 2011 verkleinert worden. Begründet wurde dies damals mit dem größeren Umfang dieses Personenkreises und einer höheren Obergrenze des Einkommens der Referenzhaushalte bei Beibehaltung der alten Regelung. Dies hätte höhere Konsumausgaben zur Folge. In der Begründung des Referentenentwurfs des aktuellen Gesetzes wird nun argumentiert, dass durch die unterschiedliche Abgrenzung der Referenzgruppen erreicht wird, dass in allen Gruppen ca. 20 Prozent der Haushalte (Haushalte der Referenzgruppe und Empfänger von SGB II- und SGB XII-Leistungen zusammen) ein Einkommen unterhalb der Referenzgruppenobergrenze haben. In der aktuellen Begründung wird also auf einen Verweis auf höhere Konsumausgaben verzichtet.

Trotzdem vermag die Begründung nicht zu überzeugen. Bei den Alleinstehenden ist ein sehr viel höherer Anteil an SGB II / SGB XII-Empfängern zu verzeichnen als bei den Paaren mit einem Kind. Dies führt dazu, dass bei den Alleinstehenden lediglich die unteren 15 Prozent als Referenzgruppe gewählt werden. De facto sind aber die Einkommenssituation und der Lebensstandard dieser unteren 15 Prozent der Alleinstehenden trotzdem schlechter als die der unteren 20 Prozent der Paare mit einem Kind. Die Zugrundlegung der 15-Prozent-Referenzgruppe anstelle der bisherigen 20-Prozent-Referenzgruppe wurde vom Bundesverfassungsgericht zwar nicht moniert. Dennoch liegt weiterhin der Eindruck nahe, dass hier fiskalische Überlegungen zur Ausgabenbegrenzung den Gesetzgeber geleitet haben.

Forderung

Der DCV fordert, die unteren 20 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Ein-Personen-Haushalte nach Herausnahme der Empfänger(innen) von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach SGB II und SGB XII als Referenzgruppe heranzuziehen.

b. Herausnahme der verdeckt armen Menschen und Ausschluss von weiteren Haushalten aus der Referenzgruppe

Nach § 3 Abs. 1 RBEG werden Haushalte, die Sozialhilfe, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Arbeitslosengeld II und Sozialgeld beziehen, aus der Referenzgruppe ausgeschlossen. Haushalte mit zusätzlichem Erwerbseinkommen, das nicht als Einkommen berücksichtigt wird (z. B. wenn es unter 100 Euro liegt) und Haushalte, die Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts hätten, diese aber nicht in Anspruch nehmen (sog. verdeckt Arme), verbleiben jedoch weiterhin in der Referenzgruppe.⁶ Das BVerfG hatte den Gesetzgeber in seinem Urteil vom 09.02.2010 verpflichtet, dass bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem SGB II und SGB XII liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschie-

⁶ Auch folgende Haushalte sind gemäß § 3 RBEG Teil der Referenzgruppe: Haushalte, die einen Zuschlag nach § 24 SGB II a.F. oder Elterngeld bekommen haben, oder die einen Anspruch auf Eigenheimzulage hatten.

den werden.⁷ Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hatte dazu ein wissenschaftliches Gutachten⁸ in Auftrag gegeben sowie Experten angehört. Die Identifikation der Haushalte in verdeckter Armut kann diesen Einschätzungen zufolge nicht statistisch exakt, sondern nur näherungsweise erfolgen. In der Entscheidung vom 23.07.2014 bezieht das BVerfG insofern Stellung, dass der Gesetzgeber nicht gezwungen sei, zur Bestimmung der Höhe von Sozialleistungen auf eine bloß näherungsweise Berechnung abzustellen.⁹ Der Gesetzgeber beruft sich auf diese Entscheidung und verzichtet auch bei der aktuellen Auswertung auf eine Herausnahme.

Bewertung

Der Gesetzgeber beruft sich in seiner Entscheidung allein auf verfassungsrechtliche Argumente. Hierbei wird das Urteil sehr verkürzt gelesen. Das BVerfG hat in dem zitierten Urteil vom 23.07.2014 der Politik durchaus auch „Raum für Verhandlungen und für politische Kompromisse“ (BVerfG, 1 BvL 10/12, Rn. 77) gegeben und ins Stammbuch geschrieben: „darum zu ringen ist vielmehr Sache der Politik. Entscheidend ist, dass die Anforderungen des Grundgesetzes, tatsächlich für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen, im Ergebnis nicht verfehlt werden“ (ebenda, Rn. 77).

Diesem sozialpolitischen Auftrag ist das BMAS bisher nur durch die Vergabe eines Gutachtens nachgekommen.¹⁰ Dieses Gutachten des IAB kommt zu dem Schluss, dass die Nicht-Inanspruchnahme immerhin zwischen 34 und 43 Prozent liegt und damit ein erheblicher Teil der Personen Leistungen nicht in Anspruch nimmt. Erkannt wurde auch, dass Paare mit Kind „etwas niedrigere Einkommen und Konsumausgaben als die übrigen Haushalten der jeweiligen Referenzgruppe“ (BT-Drs. 17/14282) zeigten. Niedrigeres Einkommen hat aber zur Folge, dass auch die Ausgaben geringer sind, was wiederum das Gesamtausgabeverhalten beeinflusst und die Existenzsicherung in Frage stellt. Damit bleibt der sozialpolitische Auftrag offen, diesem Problem zu begegnen. Der Gesetzgeber bleibt aufgefordert zu prüfen, welchen Weg der Berechnung zur Herausnahme dieser Gruppe er wählen will. Nur so können Zirkelschlüsse bei der Bestimmung der Regelbedarfe wirklich vermieden werden.

Bezüglich der Herausnahme von Haushalten mit zusätzlichem Erwerbseinkommen aus der Referenzgruppe weist der Deutsche Caritasverband darauf hin, dass die ersten 100 Euro eines Erwerbseinkommens nicht auf das Arbeitslosengeld II angerechnet werden (§ 11b Abs. 2 Satz 1 SGB II). Dieser Betrag dient pauschal zur Deckung der mit der Erzielung des Einkommens verbundenen notwendigen Ausgaben, der geförderten Altersvorsorgebeiträge aufgrund von Riesterverträgen sowie der Beiträge zu gesetzlich vorgeschriebenen oder angemessenen Versicherungen (z. B. Haftpflichtversicherungen). Das IAB stellt fest, dass die wirtschaftliche Situation von Leistungsbeziehern mit einem Erwerbseinkommen von bis zu 100 Euro nicht wesentlich besser ist als bei Leistungsbeziehern, die kein Erwerbseinkommen haben.¹¹ Dieser Befund bestätigt gleichsam die gesetzliche Regelung und zeigt, dass dieser Betrag tatsächlich für die

⁷ BVerfG, Urteil vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 169

⁸ „Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008“ vom 17. 06. 2013, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (im Folgenden zitiert als IAB)

⁹ BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 105.

¹⁰ Bruckmeier, Kerstin u.a. 2013: Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung, IAB Forschungsbericht 5/2013, Nürnberg.

¹¹ IAB, S. 210.

Werbungskosten verwendet wird. Das BVerfG teilt diese Einschätzung zwar, gesteht dem Gesetzgeber jedoch den Wertungsspielraum zu, diese Haushalte bei der Ermittlung der Verbrauchsausgaben dennoch zu berücksichtigen, weil die zusätzlichen Mittel in der Summe über dem Sozialhilfeniveau lägen.¹²

Auch Personen, die BAföG erhalten und in einem eigenen Haushalt leben, verfügen über ein Einkommen unterhalb des Grundsicherungsniveaus. Diese Haushalte haben ein sehr spezifisches Konsumverhalten, das geprägt ist durch verschiedenste Vergünstigungen wie z. B. sehr preisgünstiges Essen in der Mensa oder Studenten-Tarife bei Monatskarten. Die Bedarfe und Ausgaben von Studenten spiegeln daher nicht die Bedarfe und Ausgaben eines durchschnittlichen Haushalts wider. Diese Haushalte sind aber dennoch in der Referenzgruppe enthalten.

Allein diese beiden Beispiele zeigen, dass es im Sinne der Transparenz wichtig wäre, Informationen darüber zu haben, aus welchen Gruppen sich der Datensatz generell zusammensetzt. Hierfür bietet es sich methodisch an, die soziodemographischen Merkmale auf Personenebene zu beschreiben. Wenn beurteilt werden soll, ob der durch den Gesetzgeber berechnete Regelbedarf im Ergebnis eine menschenwürdige Existenz sichert, ist es wichtig, Aussagen über die Referenzgruppe machen zu können. Der Deutsche Caritasverband fordert deshalb eine soziodemographische Auswertung des Datensatzes.

Forderung

Der Deutsche Caritasverband ist der Ansicht, dass das Phänomen der verdeckten Armut in erheblichem Umfang auch nach der Einführung des SGBII und der Grundsicherung im Alter besteht. Es darf deshalb nicht ignoriert werden. Das Gutachten des IAB von 2013 und weiterentwickelte Forschungen von Irene Becker zeigen, dass es sehr viele verdeckt arme Haushalte gibt. Der Gesetzgeber bleibt aufgefordert zu prüfen, welchen Weg der Berechnung zur Herausnahme dieser Gruppe er wählen will, denn ihm kann nicht vorgeschrieben werden, welche Simulationsvariante er zu wählen hat. Es besteht auch die Möglichkeit, in Wertung der Ergebnisse verschiedener Simulationsmethoden eine Entscheidung zu treffen. Nur so können Zirkelschlüsse bei der Bestimmung der Regelbedarfe wirklich vermieden werden.

Auch die Haushalte im Leistungsbezug mit einem Erwerbseinkommen von bis zu 100 Euro müssen nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes ausgeschlossen werden, weil dieser Betrag in der Regel nicht zur Deckung des Lebensunterhalts zur Verfügung steht. Damit leben auch diese Haushalte auf dem Grundsicherungsniveau und dürfen bei der Bemessung der Regelbedarfe nicht berücksichtigt werden. Gleiches gilt auch für BAföG-Haushalte, die aufgrund ihrer spezifischen Bedarfs- und Ausgabenstruktur nicht als repräsentativ gelten können.

Generell ist es für die Beurteilung der Frage, ob der durch den Gesetzgeber berechnete Regelbedarf im Ergebnis eine menschenwürdige Existenz sichert, wichtig, Aussagen über die Referenzgruppe machen zu können. Der Deutsche Caritasverband fordert deshalb eine soziodemographische Auswertung des Datensatzes.

¹² BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 104.

2. Umgang mit Daten mit niedriger Validität

Die EVS 2013 hat einen Stichprobenumfang von 53.490 Haushalten. Die Referenzgruppe der Ein-Personen-Haushalte war mit 2.206 hochgerechneten Datensätzen hinterlegt, die der Kinder zwischen 0 und 5 Jahren mit 243, der Kinder zwischen 6 und 13 mit 130 und die der Kinder zwischen 14 und 18 Jahren mit 89. Das Bundesverfassungsgericht urteilte zur Stichprobengröße der Alleinstehenden von 1.678 Haushalten 2008, dass sie den Anforderungen an einen hinreichend großen Stichprobenumfang gemäß § 28 Abs. 3 Satz 4 SGB XII genüge.¹³ Die Tabellen der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben weisen allerdings an mehreren Stellen, insbesondere bei Familien mit älteren Kindern¹⁴, aber auch bei alleinstehenden Erwachsenen, Ausgabepositionen auf, in denen aufgrund niedriger Fallzahlen (weniger als 25 Haushalte, die in dieser Position Ausgaben tätigten) keine Werte angegeben wurden. Diese Ausgabepositionen werden mit „/“ gekennzeichnet. In die Summe der Ausgaben der Abteilung wurde der nicht veröffentlichte Wert allerdings jeweils mit aufgenommen. Deshalb bestehen aus Sicht der Verfassungsrichter auch keine Bedenken. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts lässt sich die Höhe des Regelbedarfs auch dann tragfähig begründen, wenn nicht jeder einzelne Wert unabhängig von datenschutzrechtlichen Erwägungen auch numerisch ausgewiesen ist.¹⁵

Bewertung

Das Statistische Bundesamt schreibt in seiner Veröffentlichung der EVS 2013 bei der Zeichenklärung „/“ = Keine Angabe, da aufgrund der geringen Haushaltszahl (weniger als 25 Haushalte) der Zahlenwert nicht sicher genug ist (relativer Standardfehler von 20 Prozent oder mehr).¹⁶ Ist die Position mit () gekennzeichnet, gilt der Aussagewert als eingeschränkt (relativer Standardfehler zwischen 10 und 20 Prozent).

Wenn das Statistische Bundesamt einzelne Ausgabepositionen aus Qualitätsgründen nicht ausweist, ist es nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes zumindest nötig, zu begründen, warum diese Werte dennoch Grundlage für die Berechnung der Regelbedarfe sein können. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht keine verfassungsrechtlichen Bedenken hat, ist bei Berechnungen, die auf sehr niedrigen Fallzahlen basieren, Vorsicht geboten. Diese Bedenken bestehen vor allem da, wo für ganze Abteilungen oder große Ausgabepositionen keine Werte veröffentlicht werden können. Unplausibel erscheint insbesondere das Ergebnis der Sonderauswertung zu Mobilitätsausgaben von Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren, das auf der Basis von 12 (!) Haushalten beruht und in der Summe mit den anderen Aufwendungen für Mobilität zu regelbedarfsrelevanten Ausgaben von 13,28 Euro führt.

Grundsätzlich ist gerade in Bezug auf die 14- bis 17-Jährigen die Datenlage so schlecht, dass der gesamte Regelbedarf mindestens mit einem relativen Standardfehler von 10 Prozent behaftet ist.

¹³ BVerfG, Beschluss vom 23.07.14, Rn. 99.

¹⁴ Die Gruppengröße betrug bei Paaren mit einem Kind unter sechs Jahren 237 Haushalte, bei Paaren mit einem Kind im Alter von sechs bis 13 Jahren 184 Haushalte und bei Paaren mit einem Kind im Alter von 14 bis 17 Jahren 115 Haushalte; Becker, „Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung“, Soziale Sicherheit Extra, September 2011, S. 33, 34.

¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 23.07.14, Rn. 101.

¹⁶ Statistisches Bundesamt, Fachserie 15 Heft 4, Wirtschaftsrechnungen, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte.

Vorschlag des DCV

Bei Ausgabenpositionen, die aus Qualitätsgründen nicht ausgewiesen werden können, ist eine Kontrollrechnung erforderlich, um zu überprüfen, ob dennoch die Übernahme der Werte in die Regelbedarfsberechnung vertretbar ist. In künftigen Erhebungen der EVS ist der Stichprobenumfang so zu erhöhen, dass in allen Ausgabenkategorien valide Werte zur Verfügung stehen.

3. Flexibilitätsreserve

Bei der Bemessung des Regelbedarfs werden nur Ausgaben für solche Gütergruppen berücksichtigt, die der Gesetzgeber als dem soziokulturellen Existenzminimum zugehörig empfindet und die nicht schon anderweitig gedeckt werden. Neben den laufenden Ausgaben müssen die Leistungsberechtigten auch unregelmäßig auftretende Bedarfe einkalkulieren. Zwar können die Leistungsempfänger ein Darlehen beantragen und so einen unabweisbaren Bedarf unmittelbar decken. In der Folge wird jedoch der Regelbedarf automatisch um 10 Prozent gemindert, bis die Darlehenssumme zurückgezahlt ist.

Bewertung

Beim durch das Statistikmodell ermittelten Regelbedarf handelt es sich um eine Pauschale, die anhand der Durchschnittsausgaben der Referenzgruppe für bestimmte Güter bemessen wird. Die ermittelten Durchschnittsausgaben decken in einem Teil der Empfängerhaushalte nicht das, was ausgegeben werden muss, wenn ein Bedarf an einem bestimmten Gut entsteht (Beispiel: Reparaturen im Haushalt). Diese Abweichungen des in den Regelbedarf übernommenen Durchschnittswerts vom Bedarf des Einzelnen sind im Statistikmodell folgerichtig. Sie sind aber nur dann tragbar, wenn dem Leistungsberechtigten Flexibilitätsreserven bzw. Ansparmöglichkeiten bleiben und dieser somit notwendigenfalls seinen Konsum in anderen Ausgabenkategorien einschränken kann. Diese Ansicht vertritt auch das BVerfG in seinem Urteil vom 09.02.2010 (1 BvL 1/09, Rn. 172): „Dem Statistikmodell liegt bei der Bildung des regelleistungsrelevanten Verbrauchs die Überlegung zugrunde, dass der individuelle Bedarf eines Hilfebedürftigen in einigen Ausgabepositionen vom durchschnittlichen Verbrauch abweichen kann, der Gesamtbetrag der Regelleistung es aber ermöglicht, einen überdurchschnittlichen Bedarf in einer Position durch einen unterdurchschnittlichen Bedarf in einer anderen auszugleichen. Der Gesetzgeber muss deshalb die regelleistungsrelevanten Ausgabepositionen und -beträge so bestimmen, dass ein interner Ausgleich möglich bleibt.“ Auch in seinem Beschluss vom 23.07.2014 beanstandet das BVerfG die Herausnahme einzelner Positionen der EVS aus der Berechnung des Regelbedarfs nicht.¹⁷ Es sieht jedoch in Orientierung an den auf der Grundlage einer Stichprobe berechneten Verbrauchsausgaben eines Teils der Bevölkerung die Gefahr, dass mit der Gesamtsumme des Regelbedarfs die Kosten für einzelne bedarfsrelevante Güter nicht durchgängig gedeckt sind. Diese Problematik verschärfe sich, wenn aufgrund politischer Wertungen nachträglich einzelnen Bedarfspositionen herausgenommen werden.¹⁸ Der Umfang dieser Streichungen reicht nach Auffassung des höchsten Gerichts bereits an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist.¹⁹ So weist

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 109.

¹⁸ BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 115 und 113.

¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 121.

das BVerfG an verschiedenen Stellen auf die Gefahr einer Unterdeckung des Existenzminimums hin:

- Haushaltsstrom: Angesichts der außergewöhnlichen Preissteigerungen für Haushaltsstrom sei der Gesetzgeber verpflichtet, nicht nur den Fortschreibungsindex, sondern auch die grundlegenden Vorgaben für die Ermittlung des Bedarfs zu überprüfen und ggf. anzupassen.²⁰
- Mobilität: Die Entscheidung, ein Kfz nicht als existenznotwendig anzuerkennen, ist verfassungsrechtlich vertretbar. Dadurch erhöhten sich jedoch die Aufwendungen der Hilfebedürftigen für den ÖPNV. Gerade in Regionen ohne entsprechende Infrastruktur sei Mobilität nicht nur für die Teilhabemöglichkeiten bedeutsam, sondern auch erforderlich, um die Bedarfe des täglichen Lebens zu decken. Deshalb müsse der Gesetzgeber mit Blick auf die Lebenshaltungskosten künftig sicherstellen, dass der existenznotwendige Mobilitätsbedarf tatsächlich gedeckt werden könne.²¹
- Weiße Ware: Bei existenznotwendigen, langlebigen Konsumgütern ergibt sich eine sehr hohe Differenz zwischen statistischem Durchschnittswert und Anschaffungspreis.²²
- Sehhilfen: Eine Unterdeckung kann entstehen, wenn Gesundheitsleistungen wie Sehhilfen weder im Rahmen des Regelbedarfs gedeckt werden können, noch anderweitig gesichert sind.²³

Das BVerfG kritisiert nicht die Regelung, dass Bedürftige die Mittel zur Bedarfsdeckung eigenverantwortlich ausgleichen und ansparen müssen. Dieses Modell setze jedoch voraus, dass die Bemessung der Regelbedarfe hinreichend Spielraum für einen Ausgleich lasse.²⁴

In der Begründung des Referentenentwurfs wird auf den Prüfauftrag des Bundesverfassungsgerichts eingegangen. Es wird in der Folge argumentiert, dass „keine Notwendigkeit ergänzender Regelungen zur Vermeidung von Bedarfsunterdeckungen im Einzelfall gesehen“²⁵ werden. Zum einen müsse der Bedarf in einer Notlage zwar gedeckt werden, aber nicht zwingend durch die Anschaffung „hierfür notwendiger Ge- und Verbrauchsgüter zum marktüblichen Anschaffungspreis“.²⁶ Zum anderen könnten die Güter entweder durch geschütztes Einkommen oder Vermögen finanziert werden oder durch ein Darlehen. Die Darlehen seien so ausgestaltet, dass ausreichend Spielraum bleibe, individuellen Überforderungssituationen bei der Rückzahlung gerecht zu werden: „So können Darlehen im Rechtskreis des SGB II erlassen werden, sofern deren vollständige Tilgung während des Leistungsbezugs etwa aufgrund der Tilgungsrate oder aufgrund der Tilgungsdauer unbillig wäre. Hierbei sind finanzielle Überforderungssituationen ebenso zu berücksichtigen wie bei der Tilgung von Regelsatzdarlehen nach dem SGB XII: Diese sehen die Ausübung von Ermessen bei der Höhe der Tilgungsrate vor.“²⁷

Der Deutsche Caritasverband ist der Meinung, dass die Bemessung des Regelbedarfs keine ausreichende Flexibilität zum Ausgleich zwischen einzelnen Ausgabepositionen bietet.

²⁰ BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 111.

²¹ BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 114.

²² BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 120; siehe dazu auch Punkt III.

²³ BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 120.

²⁴ BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 116, 117 und 119.

²⁵ Referentenentwurf RBEG vom 29.08.2016, S. 22f.

²⁶ Referentenentwurf RBEG vom 29.08.2016, S. 22

²⁷ Referentenentwurf RBEG vom 29.08.2016, S. 23.

Der Gesetzgeber schränkt die Flexibilität durch eine Auswahl der regelbedarfsrelevanten Ausgabepositionen ein, wie zum Beispiel dadurch, dass Ausgaben für Alkohol und Tabak nicht in den Regelbedarf einfließen. Eine weitere Einschränkung der Flexibilität erfolgt durch die engere Wahl der Referenzgruppe (s.o.).

Die Argumentation im Referentenentwurf, die notwendigen Ausgaben könnten über geschütztes Einkommen und Vermögen oder durch Darlehen finanziert werden, überzeugt nicht. Zum einen werden Haushalte, die über einen längeren Zeitraum Grundsicherung beziehen, kein oder sehr wenig geschütztes Einkommen oder Vermögen haben. Zum anderen schränkt die Rückzahlung von Darlehen die Flexibilität im Regelbedarf weiter ein. Zur Rückzahlung eines Darlehens für unabweisbare Bedarfe (z. B. für notwendige Anschaffungen) müssen Leistungsbezieher monatlich 10 Prozent des Regelbedarfs an das Jobcenter zahlen (§§ 24 Abs. 1, 42a SGB II). Zwar ist nach Auffassung des BVerfG diese vorübergehende monatliche Kürzung in Anbetracht der Ansparkonzeption grundsätzlich nicht zu beanstanden (1 BvL 1/09, Rn. 150). Die Darlehensrückzahlung erfordert jedoch notwendige Flexibilitätsräume.²⁸ Und diese sind in den geltenden Regelbedarfen nicht gegeben. Die Ausführungen des Referentenentwurfs zu den Möglichkeiten, Darlehen zu erlassen, überraschen in diesem Zusammenhang. Darlehen im SGB II können derzeit nur erlassen werden, wenn der Leistungsbezug beendet ist. Der Deutsche Caritasverband würde eine Lockerung im Sinne der Begründung des Referentenentwurfs begrüßen. Durch eine größere Flexibilität der Darlehensregelungen könnte im Einzelfall eine unzumutbare Belastung eher vermieden werden. So sollte eine individuelle Ermessensentscheidung über die Höhe der Rückzahlungsraten und im Ausnahmefall auch ein Erlass möglich sein.

Lösungsvorschlag

Der Deutsche Caritasverband schlägt die Einführung einer Flexibilitätsreserve vor, die unabhängig von konkreten Ausgabekategorien der EVS gewährt wird. Die Flexibilitätsreserve ist nicht nur für eine Ware/Warengruppe gedacht, sondern soll außerplanmäßige Anschaffungen bzw. das Wirtschaften mit dem knappen Budget generell erleichtern. Dies sollte in einer Größenordnung von fünf Prozent des Regelbedarfs der jeweiligen Regelbedarfsstufe geschehen. Dazu wird der Regelbedarf nach den geltenden gesetzlichen Regelungen (RBEG) auf der Grundlage der EVS berechnet. Im Anschluss daran werden fünf Prozent des so ermittelten Betrags als Flexibilitätsreserve hinzugerechnet. Dies geschieht bei jeder Regelbedarfsstufe entsprechend. Dieser Ansparbetrag ist nicht mit konkreten regelbedarfsrelevanten Gütern hinterlegt, sondern leitet sich aus dem zuvor berechneten Regelbedarf ab und ist daher kein willkürlich gegriffener Betrag. Somit genügt er den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Berechnungsgrundlage und die Methode. Da es sich um einen Zu- und nicht einen Abschlag zum Regelbedarf handelt, ist der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum ohnehin vergleichsweise weit.

Die Pauschalierung des Regelbedarfs und die damit einhergehende Idee, dass der Einzelne individuell haushalten muss, erfordert auf der anderen Seite auch eine flexible Handhabung bei der Vergabe von Darlehen nach §§ 24, 42a SGB II. Die geltende Regelung kann dies mangels Entscheidungsspielraum nicht leisten. Hierzu ist eine Lockerung sowohl bei der Höhe der

²⁸ BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 116, 117.

Rückzahlungen als auch für einen im Einzelfall möglichen Erlass notwendig. § 42a SGB soll wie folgt ergänzt werden:

§ 42a Darlehen

(1) *unverändert*

(2) Solange Darlehensnehmer Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts beziehen, ~~werden~~ **können** Rückzahlungsansprüche aus Darlehen ab dem Monat, der auf die Auszahlung folgt, durch monatliche Aufrechnung in Höhe von **bis zu** 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs getilgt **werden**. § 43 Absatz 3 gilt entsprechend. Die Aufrechnung ist gegenüber den Darlehensnehmern schriftlich durch Verwaltungsakt zu erklären. Satz 1 gilt nicht, soweit Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes als Darlehen erbracht werden.

(3) – (6) *unverändert*

Unter der Bedingung, dass die Regelbedarfe eine ausreichende Flexibilität bieten und die Modalitäten der Darlehensrückzahlung gelockert werden, kann auf einmalige Leistungen für weiße Ware und Sehhilfen verzichtet werden.

4. Weiße Ware als einmalige Leistung

Die Problematik, dass der individuelle Bedarf mehr oder weniger stark abweichen kann von dem Bedarf, der aus den Durchschnittsausgaben einer Referenzgruppe abgeleitet wird, wurde unter Punkt II. (Flexibilitätsreserve) beschrieben. Dieses Phänomen zeigt sich besonders deutlich bei hochpreisigen Waren, die nur sehr selten eingekauft werden. Unter den regelbedarfsrelevanten Gütern sind das in erster Linie Kühlschränke, Waschmaschinen und Herde (sogenannte Weiße Ware). In der EVS 2013 hatten lediglich zwischen 25 und 99 Haushalte Ausgaben für diese Geräte. Dementsprechend gering ist der Durchschnittswert, der bei rund drei Euro lag (EVS 2013). Das Bundesverfassungsgericht führt in seinem Beschluss vom 23.07.2014 dazu aus: „Nach der vorliegenden Berechnungsweise des Regelbedarfs ergibt sich beispielsweise die Gefahr einer Unterdeckung hinsichtlich der akut existenznotwendigen, aber langlebigen Konsumgüter, die in zeitlichen Abständen von mehreren Jahren angeschafft werden, eine sehr hohe Differenz zwischen statistischem Durchschnittswert und Anschaffungspreis. So wurde für die Anschaffung von Kühlschrank, Gefrierschrank und -truhe, Waschmaschine, Wäschetrockner, Geschirrspül- und Bügelmaschine (Abteilung 05; BT-Drs. 17/3404, S. 56, 140) lediglich ein Wert von unter 3 € berücksichtigt.“²⁹

Bewertung

Die tatsächlichen Anschaffungskosten für Kühlschränke, Waschmaschinen und Herde lassen sich über ein Statistikmodell nicht zufriedenstellend ermitteln. Ein Ansparen für die Reparatur oder den Kauf eines Ersatzgerätes ist angesichts der großen Differenz des eingerechneten Betrags zu den tatsächlichen Anschaffungskosten nicht realitätsgerecht. Auch die Möglichkeit eines Darlehens über § 24 SGB II ist unter den aktuellen Bedingungen nicht zielführend, denn in der Folge wird der Regelbedarf über Monate hinweg um 10 Prozent gemindert. Treten mehre-

²⁹ BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014, Rn. 120.

re unabwiesbare Bedarfe zeitnah auf, besteht die Gefahr, dass über einen sehr langen Zeitraum hinweg nur der geminderte Regelbedarf zur Verfügung steht. Die Argumentation im Referentenentwurf, die notwendigen Ausgaben könnten über geschütztes Einkommen oder Vermögen und über Darlehen finanziert werden, überzeugt aus diesen und den im Kapitel Flexibilitätsreserve dieser Stellungnahme genannten Gründen nicht.

Lösungsvorschlag

Der Betrag für die entsprechenden Güter in der Abteilung 05 „Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände“ soll aus dem Regelbedarf herausgenommen und die Ersatzanschaffung und Reparatur von Kühlschränken, Waschmaschinen und Herden im Bedarfsfall als einmalige Leistungen gewährt werden. Bei sehr kurzem Leistungsbezug z.B. unterhalb von sechs Monaten ist eine Eigenbeteiligung denkbar. Dazu kann die Regelung aus § 24 Abs. 3 Satz 4 SGB II herangezogen werden. Für Leistungsbezieher, die insgesamt schon länger als sechs Monate im Leistungsbezug stehen, sollte diese Regelung nicht angewendet werden. Die Regelung steht im Ermessen, damit die Jobcenter eine einzelfallgerechte Entscheidung treffen können. Die Kostenbeteiligung geschieht, indem das Einkommen berücksichtigt wird, das der Leistungsberechtigte innerhalb eines Zeitraums von bis zu sechs Monaten nach Ablauf des Monats erwirbt, in dem er aus dem Leistungsbezugs ausgeschieden ist.

Einmalige Leistungen für Kühlschrank, Waschmaschine und Herd sollen auch Haushalte bekommen können, die zwar nicht im Leistungsbezug nach dem SGB II stehen, die aber den Bedarf nicht aus eigenen Mitteln decken können ohne hilfebedürftig zu werden („Schwellenhaushalte“). Diese Haushalte bekommen auch heute schon die Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II (Erstaussstattungen und orthopädische Schuhe etc.), so dass hier an die bestehende Praxis angeknüpft werden kann.

§ 24 SGB soll wie folgt ergänzt werden:

§ 24 Abweichende Erbringung von Leistungen

(1) und (2) *(unverändert)*

(3) Nicht vom Regelbedarf nach § 20 umfasst sind Bedarfe für

1. Erstaussstattungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten,
2. Erstaussstattungen für Bekleidung und Erstaussstattungen bei Schwangerschaft und Geburt sowie
3. Anschaffung und Reparaturen von orthopädischen Schuhen, Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen sowie die Miete von therapeutischen Geräten,
4. *Ersatzanschaffung und Reparatur von Kühlschrank, Waschmaschine und Herd.*

Leistungen für diese Bedarfe werden gesondert erbracht. Leistungen nach Satz 2 werden auch erbracht, wenn Leistungsberechtigte keine Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts einschließlich der angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung benötigen, den Bedarf nach Satz 1 jedoch aus eigenen Kräften und Mitteln nicht voll decken können. In diesem Fall kann das Einkommen berücksichtigt werden, das Leistungsberechtigte innerhalb eines Zeitraumes von bis zu sechs Monaten nach Ablauf des Monats erwerben, in dem über die Leistung entschieden wird. *Dies gilt bei Leistungen nach Satz 1 Nr. 4 auch für Personen, die innerhalb*

eines Zeitraums von sechs Monaten nach Bewilligung aus dem Leistungsbezug ausscheiden. Die Leistungen für Bedarfe nach Satz 1 Nummer 1, ~~und~~ 2 und 4 können als Sachleistung oder Geldleistung, auch in Form von Pauschalbeträgen, erbracht werden. Bei der Bemessung der Pauschalbeträge sind geeignete Angaben über die erforderlichen Aufwendungen und nachvollziehbare Erfahrungswerte zu berücksichtigen.

(4) und (5) (*unverändert*)

5. Kostenübernahme für notwendige Sehhilfe

Für ALG II- und Sozialhilfe-Empfänger/innen kann sich das Problem der Aufbringung von Kosten für eine Brille oder Kontaktlinsen stellen. Zu Lasten der gesetzlichen Krankenkasse (GKV) besteht ein Anspruch auf Sehhilfen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres. Geht die Brille z. B. kaputt oder verloren, besteht ein erneuter Versorgungsanspruch ab Vollendung des 14. Lebensjahres nur bei einer Änderung der Sehfähigkeit um mindestens 0,5 Dioptrien. Wenn keine Augenverletzung oder Augenerkrankung vorliegt, werden Kosten für Brillengläser für Versicherte, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, von der GKV nur bei einer schweren Sehbeeinträchtigung übernommen. Diese liegt vor, wenn bei bestmöglicher Korrektur, trotz Verwendung von Sehhilfen, die Sehschärfe auf beiden Augen nur noch maximal 30 Prozent beträgt. Eine schwere Sehbeeinträchtigung auf nur einem Auge führt damit nicht zur Kostenübernahme durch die GKV. Die Kosten für das Brillengestell werden von der GKV in keinem Fall übernommen. Eine Härtefallregelung wie beim Zahnersatz existiert nicht. Bei einer notwendigen Zahnprothese bekommen Versicherte einen Festzuschuss von der Krankenkasse. Dieser kann sich erhöhen, wenn die Versicherten ansonsten unzumutbar belastet würden. Für Empfänger von SGB II- oder XII-Leistungen greift diese Härtefallregelungen bereits kraft Gesetz (§ 55 Abs. 2 SGB V).

Die Kosten der Brille erstattet das Jobcenter/Sozialamt grundsätzlich nicht als Zuschuss. Das bedeutet, dass die Brille in der Regel aus dem Regelbedarf zu zahlen ist. Im Regelbedarf der Regelbedarfsstufe 1 war in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013 ein Anteil für therapeutische Geräte und Mittel in Höhe von monatlich 2,70 Euro enthalten. Die Anschaffungskosten einer Brille oder anderen Sehhilfe sind deutlich höher. Wenn es nicht möglich ist, den Betrag aus Erspartem zu zahlen, ist die Beantragung eines Darlehens erforderlich. Das führt aber in der Praxis dazu, dass die Rückzahlungsforderung mit dem laufenden Regelbedarf verrechnet wird, wobei die Höhe der Tilgungsrate 10 Prozent des Regelbedarfs entspricht. Faktisch bedeutet dies eine Kürzung von ca. 41 Euro bei der Regelbedarfsstufe 1.

Das LSG Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 2013 anerkannt, dass in einer besonderen Fallkonstellation die Kosten für eine Brille nach der Härtefallregelung des § 21 Abs. 6 SGB II als Zuschuss übernommen werden können.³⁰ Dies soll dann gelten, wenn der Betroffene, z.B. bei einer Augenerkrankung nachweisen kann, dass nicht auszuschließen ist, dass auch in Zukunft immer wieder eine neue Brille angeschafft werden muss (LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12.06.2013, L 7 AS 138/13 B). Diese Rechtsprechung hat die Bundesagentur für Arbeit bislang jedoch nicht in ihre fachlichen Hinweise aufgenommen. Vereinzelt wird von erstinstanz-

³⁰ So auch schon das SG Detmold, Urteil vom 11.01.2011 - S 21 AS 926/10.

lichen Gerichten eine Gleitsichtbrille als Förderung aus dem Vermittlungsbudget nach § 44 SGB III zugesprochen,³¹ in einem Ausnahmefall wurde eine Brille auch nach § 73 SGB XII gewährt.

Bewertung

Da aufgrund der engen Voraussetzungen die GKV in den seltensten Fällen für die Kosten der Sehhilfe aufkommen muss und eine Härtefallregelung wie beim Zahnersatz bisher im Gesetz fehlt, müssen ALG II-/Sozialhilfe- Empfänger/innen in der Regel ein Darlehen aufnehmen. Das führt dazu, dass ihnen über mehrere Monate nur ein gekürzter Regelbedarf zur Bestreitung des Lebensunterhalts zur Verfügung steht. Ihnen steht dann monatlich weniger zur Verfügung als anderen Leistungsbeziehern ohne Sehschwäche. Dies kann auch dazu führen, dass mit der Anschaffung einer neuen Brille abgewartet bzw. ganz darauf verzichtet wird.

Auch das BVerfG hat erkannt, dass es zur einer Unterdeckung kommen kann, „wenn Gesundheitsleistungen wie Sehhilfen weder im Rahmen des Regelbedarfs gedeckt werden können noch anderweitig gesichert sind“.³² Nach Ansicht des BVerfG muss der Gesetzgeber zukünftig darauf achten, dass der existenznotwendige Bedarf insgesamt gedeckt ist. Dies setze voraus, dass die Bemessung der Regelbedarfe hinreichend Spielraum für einen internen Ausgleich lässt oder dass für eine anderweitige Bedarfsdeckung gesorgt ist. Die Argumentation der Bundesregierung, dass dieser Spielraum vorhanden sei, wird vom Deutschen Caritasverband aus den im Kapitel Flexibilitätsreserve dieser Stellungnahme genannten Gründen abgelehnt.

Lösungsvorschlag

Da sich die Kosten für Sehhilfen nicht zufriedenstellend im Regelbedarf abbilden lassen und auch die Härtefallregelung des § 21 Abs. 6 SGB II nur in sehr seltenen Fällen eine Lösung bietet, schlägt die Caritas vor, dass die Kosten für notwendige Sehhilfen als einmalige Leistung vom Jobcenter übernommen werden.

§ 24 Abs. 3 SGB II ist wie folgt zu ergänzen:

§ 24 Abweichende Erbringung von Leistungen

(1) und (2) *(unverändert)*

(3) Nicht vom Regelbedarf nach § 20 umfasst sind Bedarfe für

1. Erstausstattungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten,
2. Erstausstattungen für Bekleidung und Erstausstattungen bei Schwangerschaft und Geburt sowie
3. Anschaffung und Reparaturen von orthopädischen Schuhen, Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen sowie die Miete von therapeutischen Geräten,
4. *Ersatzanschaffung und Reparatur von Kühlschrank, Waschmaschine und Herd.*
5. *Anschaffungen und Reparaturen von Sehhilfen. Diese umfassen auch das Brillengestell.“*
(...)

³¹ Sozialgericht Frankfurt am Main, Urteil vom 22.03.2016 – S 19 AS 1417/13; a. A. LSG NRW, L 2 AS 407/14

³² BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014 – 1 BvL 10/12, u.a. Rn. 120.

Alternativ ist auch eine Härtefall-Regelung für Sehhilfen im SGB V denkbar, die analog zur Regelung für Zahnersatz (§ 55 Abs. 2 SGB V) auszugestalten wäre.

6. Strom im Regelbedarf

Die Stromkosten, die Grundsicherungsempfänger durchschnittlich haben, lassen sich aus dem für Strom vorgesehenen Anteil im Regelbedarf nicht finanzieren. Das hat eine Auswertung des Projekts Stromspar-Check Plus (SSC) durch Caritas und ZEW ergeben.³³ Darüber hinaus ist die aktuelle wohnraumbezogene Aufteilung des Stromverbrauchs nicht sachgerecht. Die vom BMAS in Auftrag gegebene Studie der Ruhr Universität Bochum bestätigt diese Ergebnisse.³⁴

Bewertung

Der Anteil für Strom im Regelbedarf ist nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes zu niedrig bemessen. Er muss auf andere Weise ermittelt werden. Auch der Schlüssel, nach dem die Strombedarfe auf die Haushaltsmitglieder verteilt werden und der für die Bemessung der Kinderregelbedarfe maßgeblich ist, ist überholt. Die Caritas hat anhand der Daten aus dem Projekt Stromspar-Check Plus zusammen mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) den Stromkonsum von Haushalten in der Grundsicherung untersucht. Im Rahmen einer empirischen Analyse werden die Daten zum tatsächlichen Verbrauch und den Kosten dem Stromanteil in den Regelbedarfen gegenübergestellt. Die Studie hat gezeigt, dass die tatsächlich anfallenden Stromkosten für die verschiedenen untersuchten Haushaltstypen, die ihr Warmwasser nicht mit Strom aufbereiten, durchgehend im Mittel über den Regelbedarfsanteilen liegen.

Bei den Stromkosten ohne Warmwasserbereitung betrug die Differenz zwischen dem Regelbedarf und dem Mittelwert der Stromkosten in den Daten des Stromspar-Check Plus für die verschiedenen Haushaltstypen und je nach Berechnungsmethode zwischen monatlich knapp 5 Euro und bis zu monatlich 11 Euro.

Auch bezogen auf die neuen Regelbedarfsstufen ergibt sich eine Unterdeckung für die Regelbedarfsstufen 1 (Alleinstehende) und 6 (Kinder der Altersgruppe 0-5), wobei die Unterdeckung mit etwa 10 Euro im Monat bei den Alleinstehenden am deutlichsten ausfällt.

Wird Warmwasser mit Strom dezentral bereit, führt das zu deutlich höheren Stromkosten. Die Differenz zwischen den Mehrbedarfen für Warmwasser und den im Durchschnitt zusätzlich anfallenden Kosten lag in der Studie in den verschiedenen Haushaltstypen zwischen monatlich 9 Euro und 17 Euro. Die Caritas bedauert, dass es im Referentenentwurf versäumt wurde, die Mehrbedarfe für elektrische Warmwasserbereitung zu erhöhen.

³³ „Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung: Eine empirische Analyse für Deutschland“, Aigeltinger, G. u.a., 2015, ZEW Discussion paper, No. 15-075 . Die Studie bezieht sich auf Daten aus dem Jahr 2014 und ist abrufbar unter: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp15075.pdf>

³⁴ „Überprüfung der bestehenden und Entwicklung neuer Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008“, Juni 2013, Ruhr Universität Bochum, (im Folgenden zitiert als RUB), S. 328.

Forderung

Die Caritas fordert eine Erhöhung der Regelbedarfe für die Stufen 1 und 6, damit die tatsächlichen durchschnittlichen Stromkosten von Haushalten in der Grundsicherung gedeckt werden können. Um die tatsächlichen durchschnittlichen Stromkosten für Warmwasser zu decken, müssten die Mehrbedarfe erhöht werden.

7. Abgrenzung der Regelbedarfsstufen 1, 2 und 3

Die Regelbedarfsstufen 2 und 3 werden derzeit nicht direkt aus der EVS ermittelt, sondern auf der Basis eines Gutachtens vom Deutschen Verein von 1989 von der Regelbedarfsstufe 1 abgeleitet.³⁵ Zusätzlich hat das BMAS eine Strukturanalyse beim Statistischen Bundesamt in Auftrag gegeben, um den angeblichen Vorteil gemeinsamen Wirtschaftens zu überprüfen. Die Neuregelung in § 8 RBEG hält daran fest, normiert jedoch ein neues Merkmal für die Abgrenzung der Regelbedarfsstufen für Erwachsene. Im Gegensatz zu den bisher geltenden Definitionen knüpft die Neufassung der Regelbedarfsstufen 1, 2 und 3 nicht mehr an die alleinige oder gemeinschaftliche Haushaltsführung, sondern daran an, ob Erwachsene allein oder in einer Mehrpersonkonstellation in einer Wohnung leben und im Falle der Mehrpersonkonstellation, ob sie als Paar zusammenleben. Zum einen werden dadurch bisherige Schwierigkeiten bei der Interpretation des Merkmals der Haushaltsführung beendet.³⁶ Die Neuregelung ist zum anderen den Änderungen geschuldet, die das geplante BTHG mit sich bringen wird: Die Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem künftigen SGB IX (BTHG Art. 1) werden nur noch die Fachleistung umfassen. Die Kosten der Lebenshaltung werden auch in Einrichtungen künftig im Rahmen der Sozialhilfe, in der Regel also der wirtschaftlichen Grundsicherung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII, finanziert werden. Künftig müssen die Leistungsbezieher einen bestimmten Anteil des Regelbedarfs an die Einrichtung entrichten. In welcher Höhe Einrichtungsträger die Kosten der Lebenshaltung künftig beziffern werden, mit wem diese Positionen ausgehandelt werden und welchen Einfluss die Sozialhilfeträger künftig darauf nehmen können, ist derzeit offen. Rechtsgrundlage für die Aushandlung ist nach derzeitigem Recht § 9 WBVG. Daneben wird es zu indirekten Effekten kommen: Die Träger von Einrichtungen werden gemeinsam mit den Trägern der Eingliederungshilfe aushandeln müssen, welche Kosten künftig der Fachleistung zugeordnet werden. Die Ergebnisse dieser Aushandlungsprozesse werden Rückwirkungen auf die Frage entfalten, in welcher Höhe in Einrichtungen Lebenshaltungskosten entstehen werden. Die Ergebnisse dieser Prozesse sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht prognostizierbar.

Die Regelbedarfsstufe 3 beträgt 80 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 und soll im Anwendungsbereich des SGB XII nur noch für erwachsene Bewohner stationärer Einrichtungen gelten. In der Begründung wird argumentiert, dass in diesen Fällen weite Teile des Lebensunterhalts durch die Einrichtung erbracht werden beziehungsweise einzelne der Verbrauchsausgaben nicht anfallen. Der Anwendungsbereich dieser Regelung beschränkt sich auf Einrichtungen, in-

³⁵ Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen nicht, BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 (1 BvL 1/09 u.a., Rn. 154) und BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014 (1 BvL 10/12 u.a., Rn. 100)

³⁶ Das BSG hat auf die Verrichtung haushaltsbezogener Tätigkeiten abgestellt (BSG, Urteil vom 23.7.2014, B 8 SO 14/13 R, juris, Rn. 16 ff.). Tatsächlich sollte es nach dem Willen des Gesetzgebers allein auf die tatsächliche und nachweisbare finanzielle Beteiligung an der Haushaltsführung ankommen.

nerhalb derer die Lebenshaltungskosten nicht von Entgelt für die Einrichtung (Pflegesatz) umfasst sind. Das ist in der Regel nur in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe (§§ 67 ff. SGB XII) und in seltenen Ausnahmefällen der Fall.

Die Regelbedarfsstufe 1 gilt wie bisher für alleinlebende oder alleinerziehende Erwachsene. Künftig erfasst sind aber auch alle anderen Erwachsenen in einer Wohnung, also z.B. eine Wohngemeinschaft oder ein im Haushalt eines Kindes lebender Elternteil oder (im SGB XII) ein erwachsenes Kind im Haushalt der Eltern. Im SGB II wird bzgl. der 18 – 25jährigen Kinder im Haushalt der Eltern weiterhin von einer häuslichen Ersparnis durch gemeinsames Wirtschaften ausgegangen. Bis zu ihrem 25. Geburtstag bekommen sie wie bisher die Regelbedarfsstufe 3, danach die Regelbedarfsstufe 1. Die Regelbedarfsstufe 2 gilt weiterhin für alle Paarkonstellationen und ab 2020 auch für Menschen, die in Einrichtungen der Behindertenhilfe leben und Leistungen der Behindertenhilfe beziehen.

Bewertung

Die geplante Abgrenzung der Regelbedarfsstufen für Erwachsene bringt eine Verbesserung für volljährige erwerbsunfähige Menschen, die mit anderen Erwachsenen in einem Haushalt leben (in der Regel im elterlichen Haushalt). Sie bekommen künftig die Regelbedarfsstufe 1. Damit wird die bereits praktizierte Regelung nun gesetzlich festgeschrieben.

In Einrichtungen der Behindertenhilfe soll künftig Regelbedarfsstufe 2 gelten. Die Argumentation in der Begründung des Entwurfes, nach der die Lebenssituation in Einrichtungen wirtschaftlich ungefähr so zu bewerten sei, wie die wirtschaftliche Situation eines Paares, entbehrt einer Grundlage. Eine Setzung ohne plausible Begründung erscheint angesichts der Vorgaben, die sich aus dem Urteil des BVerfG vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09 ergeben, problematisch. Für Beziehende von Grundsicherungsleistungen, die in Einrichtungen leben, gilt dasselbe wie für alle anderen auch: Ihre Bedarfe sind in einem transparenten Verfahren plausibel zu beziffern. Solange das nicht möglich ist, ist eine Regelung erforderlich, die so flexibel ist, dass die Deckung der Bedarfe in Einrichtungen künftig sichergestellt werden wird. Die avisierte Regelung erfüllt weder die Voraussetzung der Plausibilität, noch stellt sie künftige Bedarfsdeckung sicher.

Für die Zuordnung der Regelbedarfsstufe 3 für sonstige Einrichtungen gilt ähnliches. Auch hier fehlt es an einer plausiblen Begründung. Es erscheint mindestens fraglich, ob die Annahme gerechtfertigt ist, dass in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe geringere Lebenshaltungskosten anfallen.

Forderung

Die Caritas begrüßt es, dass alle Erwachsenen, die in einem Haushalt mit weiteren Erwachsenen leben, unabhängig von der Erwerbs(un)fähigkeit die Regelbedarfsstufe 1 bekommen.

Für Einrichtungen der Behindertenhilfe, innerhalb derer der Lebensunterhalt nach Inkrafttreten des BTHG aus der Grundsicherung wird finanziert werden muss, ist eine flexible Regelung erforderlich, die darüber hinaus nicht zum jetzigen Zeitpunkt verabschiedet werden muss. Die Regelung muss sicherstellen, dass Bewohnerinnen und Bewohner von stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe ihren Lebensunterhalt auch tatsächlich aus dem Regelsatz bestreiten können. Sie muss auch sicherstellen, dass mindestens der Barbetrag (heute § 27b Abs. 2 SGB XII) erhalten bleibt.

Eine abweichende Bezifferung des Regelsatzes in sonstigen Einrichtungen ist nicht gerechtfertigt und sollte unterbleiben. Wenn in sonstigen Einrichtungen Bedarfe teilweise durch Leistungen der Einrichtungen gedeckt sind, dann ist ohnehin § 27a Abs. 4 SGB XII anzuwenden. Der Regelsatz ist dann nach dieser Vorschrift zu Lasten der Leistungsbezieher abweichend zu beziffern. Hauptanwendungsfall dieser Vorschrift ist heute die Versorgung mit einem Mittagessen in Werkstätten für Menschen mit Behinderung. Die bestehenden Regelungen sind also ausreichend und bedürfen keiner Ergänzung.

Für Menschen mit Behinderung in stationären Einrichtungen – die es auch unter der Ägide des BTHG geben wird – sollte schon aus Gründen des Gleichheitsgrundsatzes ebenfalls Regelbedarfsstufe 1 gelten. Ergänzend empfiehlt der Deutsche Caritasverband folgende Regelung, § 27a SGB XII um einen Abs. 5 zu ergänzen, der lautet:

(5) Der Bedarf von Berechtigten, die in Einrichtungen leben (§ 27b), ist so zu beziffern, dass sichergestellt ist, dass den Berechtigten nach der Deckung des notwendigen Lebensunterhaltes, der durch die Einrichtung zur Verfügung gestellt wird, mindestens der Barbetrag nach § 27b Abs. 2 verbleibt.

8. Besonderheiten der Regelbedarfsstufen 4 bis 6 für Kinder und Jugendliche

Die Regelbedarfsstufen 4 bis 6 für Kinder und Jugendliche sind altersabhängig gestaffelt. Sie werden ebenso wie die Regelbedarfsstufe 1 auf Basis des Statistikmodells unter Verwendung der EVS ermittelt. Die unter Teil A., 1. bis 6. aufgeführten Kritikpunkte gelten insofern auch hier.³⁷ Die Referenzgruppe wird gebildet aus den untersten 20 Prozent der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Paarhaushalte, in denen ein Kind bzw. Jugendlicher lebt. Die Ausgaben dieser Haushalte werden mithilfe verschiedener Verteilungsschlüssel den einzelnen Haushaltsmitgliedern zugeordnet. Diese Vorgehensweise begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.³⁸ Jedoch muss der Gesetzgeber die Verteilungsschlüssel anpassen, wenn sich bei einer Bedarfsposition erhebliche Veränderungen zeigen, die eine Zuordnung von ermittelten Verbrauchsausgaben der Familienhaushalte mit dem bisherigen Verteilungsschlüssel an einzelne Mitglieder des Haushalts offensichtlich unrealistisch werden lassen.³⁹

a. Bildungs- und Teilhabepaket und Eigenanteil

Auch die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets für Kinder und Jugendlichen sind Teil des soziokulturellen Existenzminimums. Die Caritas hat dazu Verbesserungsvorschläge erarbeitet, die sowohl die Regelungen in § 28 SGB II als auch die Verwaltungspraxis betreffen. Die Stellungnahme zu den Reformbedarfen im Bildungs- und Teilhabepaket ist unter www.caritas.de⁴⁰ zu finden. Bereits heute sind Eigenanteile für das Schul-Mittagessen und die

³⁷ Mit Ausnahme der unter 1.a. dargestellten Problematik zur Größe der Referenzgruppe (15 bzw. 20 Prozent).

³⁸ BVerfG, Beschluss vom 23.07.14, Rn. 124.

³⁹ BVerfG, Beschluss vom 23.07.14, Rn. 146.

⁴⁰ <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/03-08-2013-positionzudenbildungs-undteil>.

Schülerbeförderung vorgesehen. In der Regel betragen sie einen Euro für das Schul-Mittagessen und fünf Euro für die Schülerbeförderung. Der Gesetzentwurf fasst die Eigenanteile nun in einer zentralen Regelung in § 9 RBEG zusammen, um eine einheitliche Verwaltungspraxis zu ermöglichen.

Bewertung

Die Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistungen ist nur gewährleistet, wenn die Angebote für die jungen Menschen auch erreichbar sind. Das betont auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 23.07.2014. Es macht deutlich, dass § 28 Abs. 7 Satz 2 SGB II verfassungskonform dahingehend auszulegen ist, dass ein Anspruch auf Fahrtkosten zu den Bildungs- und Teilhabeangeboten besteht.⁴¹ Der Gesetzentwurf sieht eine Eigenbeteiligung für Schülerbeförderung von 5 Euro für Verkehr als zumutbar an. Auch bei der Mittagsverpflegung ist ein Eigenanteil von 1 Euro vorgesehen. Die im Regelbedarf vorgesehen Ausgaben für Verkehr variieren zwischen 13,28 Euro (Jugendliche 14-18) und 26,49 Euro (Kinder 6-14). Ein pauschaler Abzug von 5 Euro wird dem Einzelfall damit nicht gerecht, da die Personen je nach Altersgruppe unterschiedlich stark belastet werden. Zudem löst die Eigenbeteiligung einen hohen Verwaltungsaufwand aus.

Vorschlag des DCV

Der Deutsche Caritasverband schlägt in Übereinstimmung mit dem Bundesrat eine Streichung der vorgesehenen Eigenanteile vor.

b. Verteilungsschlüssel

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) war verpflichtet, die Verteilungsschlüssel zu überprüfen und zum 1. Juli 2013 einen entsprechenden Bericht vorzulegen (§ 10 RBEG).⁴² In dem von der Regierung beauftragten Gutachten stellte sich heraus, dass die 2010 verwendeten Schlüssel für die Ermittlung der auf Kinder fallenden Ausgaben im Detail mangelhaft waren.⁴³ Die auf Grundlage von alternativen Verfahren durch die Gutachter ermittelten Werte lägen im Ergebnis jedoch so nahe bei den geltenden Werten, dass diese jedenfalls nicht zu knapp bemessen seien.⁴⁴ Anders als bei der 2010 verwendeten Methodik sei im Rahmen der Studie jedoch ein einheitlicher, aktuellen Standards entsprechender Verteilungsschlüssel ermittelt worden. Diese Methodik habe sich als belastbar erwiesen und stelle dem derzeitigen Verfahren gegenüber eine klare Verbesserung dar.⁴⁵ Insbesondere die Verteilungsschlüssel für die Regelbedarfsstufen 4 bis 6 für Kinder und Jugendliche erwiesen sich im Vergleich zu den Ergebnissen der aktuellen Studie als unpassend.⁴⁶

Die Bundesregierung ist demgegenüber der Ansicht, dass einfachere Berechnungen und Plausibilitätsüberlegungen die Anforderungen an die Regelbedarfsermittlung weit besser erfüllen.⁴⁷

⁴¹ BVerfG, Beschluss vom 23.07.14, Rn. 132, 148.

⁴² „Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nach § 10 RBEG über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung der Regelbedarfe anzuwendenden Methodik“, S. 23 (im Folgenden zitiert als Bericht des BMAS).

⁴³ RUB, S. 15.

⁴⁴ RUB, S. 145 ff.

⁴⁵ RUB, S. 145.

⁴⁶ RUB, S. 146.

⁴⁷ Bericht des BMAS, S. 53.

Das Gutachten biete keinen Anlass zu alternativen Verfahren für die künftige Regelbedarfsermittlung.⁴⁸ Insbesondere seien die von der RUB verwendeten Verfahren für Laien unverständlich und derart komplex, dass damit das Transparenzgebot nicht zu erfüllen sei.⁴⁹ In der Folge wurden die Verteilungsschlüssel auch in der neuen Bemessung der Regelbedarfe nicht angepasst.

Bewertung

Nach Auffassung des DCV ist festzustellen, dass bereits die heute verwendeten Verfahren ohne vertiefte Sachkenntnis nicht nachzuvollziehen sind. Dies hat auch das Gutachten der RUB bestätigt.⁵⁰ In erster Linie kommt es darauf an, dass das Verfahren plausibel ist. Mit den Vorgaben des BVerfG ist es nicht vereinbar, die Plausibilität zugunsten einer (vermeintlich) besseren Verständlichkeit für Laien aufzugeben. Auch wenn Nichtfachleute die Rechenwege nicht unmittelbar nachvollziehen können, ist es daher schon von Verfassungs wegen geboten, ein Verfahren zu wählen, das dem aktuellen Stand der Forschung entspricht.

Vorschlag des DCV

Notwendig ist, dass jedenfalls Fachleute und die fachkundigen Mitglieder des Parlaments die angestellten Berechnungen nachvollziehen können. Dies ist beim heutigen Verfahren ausweislich des Gutachtens zweifelhaft. Die Bundesregierung sollte daher eines der anerkannten Verfahren auswählen, das die RUB in ihrem Gutachten verwendet hat. Jedenfalls sollten die von der RUB aufgezeigten Berechnungsmöglichkeiten genutzt werden, um die Regelbedarfswerte regelmäßig mittels einer Kontrollrechnung zu überprüfen.

9. Transparenz bei der Fortschreibung der Regelbedarfe und zeitnahe Anpassungsmöglichkeiten

Die Regelbedarfe werden jährlich an die Preissteigerung (Gewichtung 70 Prozent) und die Entwicklung der Nettolöhne und –gehälter (Gewichtung 30 Prozent) angepasst. Die Werte werden immer ca. drei bis vier Monate vor dem Jahreswechsel bekannt gegeben. Die Preise für einzelne Güter wie z. B. Strom steigen mitunter auch in kürzeren Zeiträumen von wenigen Monaten stark.

Die Bundesregierung veröffentlicht lediglich die Veränderungsrate des regelbedarfsspezifischen Verbraucherpreisindex. Die Veränderungsraten für die einzelnen Abteilungen der EVS werden jedoch nicht veröffentlicht bzw. herausgegeben.

Bewertung

Die strikte jährliche Taktung des Fortschreibungsmechanismus ist zu unflexibel, um zeitnah auf schnelle, hohe Preissteigerungen von einzelnen Gütern reagieren zu können. Vor allem bei Gütern, die einen verhältnismäßig großen Anteil des Regelbedarfs ausmachen, besteht damit die Gefahr einer Unterdeckung, da die Beträge – obwohl sie fortgeschrieben wurden – nicht ausreichen. Auch das Bundesverfassungsgericht fordert angesichts außergewöhnlicher Preisstei-

⁴⁸ Bericht des BMAS, S. 60.

⁴⁹ Bericht des BMAS, S. 61.

⁵⁰ RUB, S. XVII, 318, 320, 326, 331, 338.

gerungen, den Fortschreibungsmechanismus zu überprüfen und ggf. anzupassen.⁵¹ Wegen der ungenügenden Transparenz bei der Fortschreibung ist nicht erkennbar, wie hoch die Beträge der einzelnen Abteilungen im Regelbedarf sind. Die Fortschreibung kann deshalb nicht im Detail nachvollzogen werden, was die Kontrolle erschwert.

Vorschlag

Die Caritas fordert mehr Transparenz bei der Fortschreibung der Regelbedarfe. Die Veränderungsdaten der einzelnen Abteilungen der EVS sollten veröffentlicht werden. Bei außergewöhnlichen Preissteigerungen einzelner Güter muss der Regelbedarf auch außerhalb der jährlichen Fortschreibung zeitnah angepasst werden.

II. Weitere Änderungen im SGB XII

1. Abweichende Festsetzung des Regelsatzes im Einzelfall, Tagessätze (§ 27a Abs. 3, 4 und 5 SGB XII)

Für Fälle, in denen ein Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt für weniger als einen Monat besteht, wird der Regelsatz bereits heute anteilig gewährt. Durch die Ergänzung des § 27a Abs. 3 SGB XII wird diese Praxis bestätigt und klargestellt, dass keine abweichende Regelsatzfeststellung vorgenommen werden muss. Eine abweichende Festsetzung erfolgt – wie bisher –, wenn bestimmte Bedarfe anderweitig gedeckt sind (Kürzung nach § 27a Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 SGB XII) oder aber wenn ein unabweisbarer überdurchschnittlicher Bedarf vorliegt, der nicht anderweitig gedeckt werden kann (Erhöhung nach § 27a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 SGB XII). Bei einer niedrigeren Festsetzung wird um die Beträge gekürzt, die sich aus der jeweils maßgeblichen Abteilung der EVS 2013 ergeben, vgl. §§ 5 bzw. 6 RBEG. Eine Fortschreibung erfolgt dabei nicht. Bei einer Kürzung wegen mehrerer Bedarfe erfolgt eine Überprüfung, um sicherzustellen, dass die verbleibenden Bedarfe mit dem verbleibenden Budget auch gedeckt werden können. Als Maßstab für die Beurteilung eines überdurchschnittlichen Bedarfs dienen ebenfalls die jeweils maßgeblichen durchschnittlichen Verbrauchsausgaben, die der Regelbedarfsermittlung zugrunde liegen.

Für den Fall, dass Leistungsberechtigte in einer fremden Familie (i.d.R. Pflegefamilie) untergebracht sind, bestimmt § 27a Abs. 5 SGB XII, dass der Bedarf in der Regel in Höhe der tatsächlichen angemessenen Kosten der Unterbringung festgesetzt wird. Diese Regelung wird künftig auf minderjährige Leistungsberechtigte begrenzt; bisher galt sie ohne Altersbeschränkung.

Bewertung

Durch die Neufassung der Absätze 3, 4 und 5 wird das Verfahren bei einer abweichenden Festsetzung des Regelbedarfs und bei Tagessätzen gesetzlich geregelt. Zugunsten der Leistungsberechtigten erfolgt bei einer abweichenden niedrigeren Festsetzung keine Fortschreibung des „Kürzungsbetrags“, was auch aus Praktikabilitätsgründen begrüßt wird. Wichtig ist die

⁵¹ BVerfG, Beschluss vom 23.07.14, Rn. 85, 111.

vorgesehene Kontrolle für den Fall, dass mehrere Bedarfe anderweitig gedeckt sind und der Regelsatz daher um mehrere Positionen gekürzt wird.

Allerdings ist zu befürchten, dass die Regelung dazu führen könnte, dass Sozialhilfeträger verstärkt ermitteln, ob einzelne Bedarfe ganz oder teilweise anderweitig gedeckt sind. Dies würde erheblichen und letztlich unangemessenen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen und wahrscheinlich auch zu vermeidbaren Verfahren vor den Sozialgerichten führen.

Für den Sonderfall der Unterbringung in einer Pflegefamilie sieht der Entwurf eine Einschränkung auf Minderjährige vor. Für Volljährige richtet sich die Festsetzung des Regelbedarfs künftig nach den allgemeinen Regelungen des Abs. 4.

Diese Einschränkung steht in Widerspruch zu dem Vorhaben der Bundesregierung, die Situation der Pflegekinder zu verbessern und in diesem Zuge auch für eine Verbesserung der Übergänge nach Beendigung der Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe zu sorgen. Die Situation von Pflegekindern mit einer Behinderung, die nach Ende der Zuständigkeit des Jugendamtes noch für einige Jahre bei den Pflegeeltern bleiben (anstatt z.B. in eine stationäre Einrichtung zu ziehen), würde durch diese Regelung ohne einen ersichtlichen Grund verschlechtert.

Die Regelung widerspricht auch dem Leitgedanken des Bundesteilhabegesetzes, das ambulante Wohnformen auch für ältere Erwachsene mit einer Behinderung fördern soll. Das betrifft z.B. Menschen mit chronischen psychischen Krankheiten, die in begleitetem Wohnen in Familien leben.

Lösung

Der Deutsche Caritasverband fordert, die bisherige Regelung zur abweichenden Bezifferung des Regelsatzes aus § 27a Abs. 4 SGB XII beizubehalten.

Er fordert außerdem, in Abs. 5 der Vorschrift das Wort „minderjährige“ wieder zu streichen.

2. Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung (§§ 32, 32a, 33 SGB XII)

Die Vorschriften zur Übernahme von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung werden überarbeitet. Es erfolgt eine Klarstellung, dass Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung als Bedarf anzuerkennen sind, soweit sie das (um Steuern bereinigte) Einkommen übersteigen. Vorhandenes Einkommen muss folglich vorrangig und weitest möglich für diese Beiträge eingesetzt werden. Ist dies mangels Einkommens nicht (vollständig) möglich, werden die (anteiligen) Beiträge als Direktzahlung an die Krankenkasse überwiesen. Dieser Weg der unmittelbaren Zahlung an das Versicherungsunternehmen wird in § 32a Abs. 2 SGB XII neu eingeführt.

Für privat Krankenversicherte wird regelmäßig ein Beitrag in Höhe des halbierten monatlichen Basistarifs als angemessener Bedarf anerkannt, soweit er nicht durch das Einkommen gedeckt werden kann. Im Falle eines absehbar nur vorübergehend bestehenden Leistungsbezugs können auch unangemessene Beiträge berücksichtigt werden, um zu verhindern, dass die Versicherten ihren Tarif trotz der nur kurzzeitigen Hilfebedürftigkeit wechseln müssen. Im Unter-

schied zur geltenden Fassung des Gesetzes wird die „voraussichtlich kurze Dauer“ nun auf drei Monate festgelegt, mit einer Verlängerungsoption auf max. sechs Monate.

Für die Beiträge zur sozialen bzw. privaten Pflegeversicherung gelten die Vorschriften entsprechend. Auch hier müssen die Beiträge möglichst aus dem vorhandenen Einkommen beglichen werden. Dabei räumt das Gesetz in § 32 Abs. 1 Satz 2 SGB XII den Pflegeversicherungsbeiträgen den Vorrang vor den Krankenversicherungsbeiträgen ein.

Bewertung

Zwar erscheint die nun generell geplante Direktzahlung der Beiträge auf den ersten Blick geeignet, mögliche Beitragsschulden zu verhindern. In diesem Zusammenhang ist jedoch anzumerken, dass die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge nur dann als Bedarf anerkannt werden, wenn sie nicht vom Versicherten selbst durch sein Einkommen gezahlt werden können. Ungeachtet der geplanten Direktzahlung ist also nicht in jedem Fall eine vollständige und pünktliche Beitragszahlung gewährleistet. Zudem ändert sich die Höhe der anzuerkennenden Beiträge je nach Einkommenssituation. Hier stellt sich die Frage, ob bzw. wie dann eine Korrektur bereits gezahlter Beiträge erfolgt. Hinzu kommt eine „zweigeteilte“ Beitragszahlung, da ggf. der Versicherte selbst und der Sozialleistungsträger je einen Anteil des Beitrags zahlen. Unklar ist, wie die Versicherungen hier eine korrekte Zuordnung sicherstellen. Die Caritas sieht die Gefahr, dass durch die Änderungen mögliche Fehler bei der Beitragszahlung bzw. -zuordnung zu Lasten der Versicherten gehen.

3. Bedarfe für die Vorsorge, Sterbegeldversicherungen (§ 33 SGB XII)

Leistungsberechtigte sollen künftig auch während des Bezuges von Sozialhilfe eine angemessene Alterssicherung aufbauen können. Nach bisheriger Rechtslage stand die Übernahme der erforderlichen Aufwendungen im Ermessen des Sozialhilfeträgers. Künftig muss er die Aufwendungen als Bedarf anerkennen, soweit sie angemessen sind. Wenn die Beiträge nicht vom Einkommen abgesetzt werden können, sind sie vom Sozialhilfeträger zu tragen. Neu gefasst wird auch die Regelung einer angemessenen Sterbegeldversicherung (§ 33 Abs. 2 SGB XII). Aufwendungen hierfür werden als Bedarf anerkannt, soweit sie nicht vom Einkommen abgesetzt werden. Anders als bei der Altersvorsorge soll das aber nur dann gelten, wenn entsprechende angemessene Aufwendungen bereits vor Leistungsbeginn nachgewiesen werden. Auch dies stand bislang im Ermessen der Träger, wird künftig aber als Anspruch ausgestaltet.

Bewertung

Gerade vor dem Hintergrund der Diskussionen um die Zunahme der Altersarmut hält der Deutsche Caritasverband die Stärkung der Altersvorsorge für sozialpolitisch sinnvoll. Er begrüßt die Ausgestaltung als Anspruch und weist darauf hin, dass hierdurch die Beitragszahler der Rentenversicherungssysteme entlastet werden. Die damit einhergehende Belastung der Steuerzahler ist insofern gerechtfertigt, als das Armutsrisiko so von der ganzen Gesellschaft und nicht nur von den Beitragszahlern getragen wird. Die Chancen von Sozialhilfebeziehern, im Alter nicht mehr auf Grundsicherungsleistungen angewiesen zu sein, werden dadurch verbessert.

4. Vorübergehender Auslandsaufenthalt (§ 41a SGB XII neu)

Künftig verlieren Personen, die sich länger als vier Wochen im Ausland aufhalten, ihren Leistungsanspruch auf Grundsicherung. Bei nachgewiesener Rückkehr ins Inland werden die ursprünglich bewilligten Leistungen wieder erbracht. Begründet wird diese Einschränkung damit, dass die Existenzsicherung von Menschen mit gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland nur erfüllt werden könne, wenn diese Menschen sich auch tatsächlich im Inland aufhielten. Deutsche mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland können zwar auch existenzsichernde Leistungen nach dem SGB XII bekommen. Allerdings gelten hierfür strenge Voraussetzungen. Diese sollen laut Begründung nicht unterlaufen werden.

Bewertung

Der Anspruch auf existenzsichernde Leistungen nach dem SGB XII knüpft an den gewöhnlichen Aufenthalt an. Nach § 30 Abs. 3 Satz 2 SGB I ist dies dort, wo eine Person sich unter Umständen aufhält, die erkennen lassen, dass sie an diesem Ort oder in diesem Gebiet nicht nur vorübergehend verweilt. Der wichtigste Anknüpfungspunkt für den gewöhnlichen Aufenthalt ist der Wohnsitz (§ 30 Abs. 3 Satz 1 SGB I). Der gewöhnliche Aufenthalt unterscheidet sich damit vom tatsächlichen Aufenthalt und besteht in der Regel auch im Fall einer Abwesenheit von mehreren Monaten fort, wenn der Wohnsitz nicht aufgegeben wird. Anders als das im SGB II, innerhalb dessen die persönliche Anwesenheit wegen der Vermittlung in Arbeit eine besondere Bedeutung hat, kennt das SGB XII bislang keine Residenzpflicht. Ein sachlicher Grund für eine solche Restriktion ist auch nicht ersichtlich. Die Grundsicherung nach dem 4. Kap. des SGB XII wurde ursprünglich mit dem Grundsicherungsgesetz (GSiG) eingeführt, das zum 01.01.2003 in Kraft trat. Erklärtes Ziel der Grundsicherung war es, verschämte Armut zu bekämpfen und diejenigen Leistungsbezieher, die keiner Erwerbsobliegenheit unterliegen, von Restriktionen, die mit dem Bezug von Sozialhilfe verbunden sind, zu entlasten. Diese Ziele wurden durch die Übernahme in das SGB XII, die auf einem Kompromiss im Vermittlungsausschuss beruht, nicht aufgegeben.

Lösung

Der Deutsche Caritasverband fordert, § 41a SGB XII neu zu streichen.

5. Besondere Regelungen für die Übernahme der Kosten der Unterkunft (§ 42a SGB XII neu)

Die Vorschrift soll neu in das SGB XII eingefügt werden. Bei der Bezeichnung ist möglicherweise ein redaktioneller Fehler unterlaufen. Art. 13 Nr. 16 Kabinettsentwurf für das Bundesteilhabegesetz (BTHG) lässt vermuten, dass es „§ 42b“ heißen müsste. Die neue Regelung umfasst drei unterschiedliche Regelungsbereiche: eine Regelung für Bezieher von Grundsicherung, die mit Angehörigen zusammenleben (Abs. 3), eine Regelung für Bezieher von Grundsicherung, die in Wohngemeinschaften leben (Abs. 4) und eine Regelung für Bezieher von Grundsicherung, die in sonstigen Unterkünften wie zum Beispiel Notunterkünften und auf Campingplätzen leben (Abs. 5).

a) Regelung für Leistungsbezieher, die mit Angehörigen zusammenleben (Abs. 3)

Die Vorschrift betrifft in erster Linie Bezieher von Grundsicherungsleistungen, die mit ihren Eltern zusammenleben. Dieser Gruppe gehören vor allem junge Erwachsene mit einer Behinderung an, die nicht alleine leben können und deren Eltern für eine Übergangszeit oder auf Dauer Betreuungsleistungen übernehmen. Nach geltendem Recht gilt für diese Gruppe die Regelung für Unterkunftskosten aus § 35 SGB XII. Unterkunftskosten sind damit in angemessener Höhe zu übernehmen. Die Angemessenheit bestimmt sich zunächst nach der allgemeinen Obergrenze (sog. „Mietobergrenze“). Sie ist jedoch darüber hinaus immer auf den Einzelfall zu prüfen. Damit ist sichergestellt, dass die tatsächlichen Kosten der Unterkunft, soweit sie angemessen sind, im Rahmen der Grundsicherung Berücksichtigung finden.

Künftig soll stattdessen gelten, dass nur noch Kosten der Unterkunft in Höhe der Differenz zwischen der Angemessenheitsgrenze, die für den ganzen Haushalt gilt, und der Angemessenheitsgrenze, die für einen um eine Person kleineren Haushalt gelten würde, berücksichtigt werden sollen. Die verbleibenden Kosten sollen von den Angehörigen, in der Regel den Eltern getragen werden.

Wenn die Angehörigen dazu wirtschaftlich nicht in der Lage sind, soll eine Ausnahme gelten. In diesen Fällen sollen die tatsächlichen Kosten der Unterkunft nach dem Kopfteilprinzip anerkannt werden. Allerdings soll dann die Angemessenheitsgrenze für die Zahl aller Bewohner der Haushaltsgemeinschaft gelten. Wenn die Familie in einer Wohnung wohnt, deren Kosten die Angemessenheitsgrenze für Sozialhilfeempfänger übersteigen, muss sie diese Kosten senken (notfalls durch einen Umzug), bevor die tatsächlichen Kosten der Unterkunft des Grundsicherungsbeziehers übernommen werden können.

Bewertung

In der Begründung zu dieser Regelung wird auf Rechtsprechung des BSG Bezug genommen, nach der insbesondere in Fällen erwachsener Menschen mit Behinderung, die bei ihren Eltern leben, die Kosten der Unterkunft nur dann akzeptiert würden, wenn der Nachweis geführt werde, dass die Leistungsbezieher rechtlich zur Zahlung der Kosten verpflichtet seien. Der Sozialhilfesenat des BSG hat diese Rechtsprechung jedoch bereits Ende 2015 aufgegeben (BSG, 17.12.2015, B 8 SO 10/14 R, Leitsatz in juris: „Zu den tatsächlichen Aufwendungen für eine Unterkunft gehören auch die Kosten, die dem Leistungsberechtigten durch die Nutzung der Wohnung entstehen und von ihm faktisch (mit-)getragen werden, ohne dass eine entsprechende rechtliche Verpflichtung bestehen muss.“).

Der ursprünglich angeführte Grund, nach dem Hürden bei der Inanspruchnahme von Kosten der Unterkunft beseitigt werden sollten, ist damit hinfällig. Ratio legis des Absatz 3 ist nicht die bessere Zugänglichkeit des Anspruchs auf Leistungen für die Unterkunft, sondern eine einschneidende Kürzung dieses Anspruchs. Die avisierte Regelung führt dazu, dass nur noch Beträge anerkannt werden können, die schätzungsweise bei 30 – 50 Prozent der heute anzuerkennenden Kosten liegen. Die übrigen Kosten müssen die Eltern bzw. die Angehörigen des Betroffenen tragen.

Wenn sie dazu nicht in der Lage sind, müssen sie künftig dann, wenn sie ihre eigenen Unterkunftskosten selbst tragen können, diese aber oberhalb der Angemessenheitsgrenze für Bezieher von Sozialhilfe liegen, notfalls umziehen, um ihre Kosten auf das in der Sozialhilfe an-

gemessene Maß zu senken. Nur wenn sie dann noch immer nicht in der Lage sind, den größeren Teil der Unterkunftskosten ihres behinderten Angehörigen zu tragen, soll die Grundsicherung die Unterkunftskosten des behinderten Angehörigen voll übernehmen.

Eine solche Regelung ist nicht sinnvoll und auch nicht gerecht. Eltern erwachsener behinderter Kinder tragen oft die Hauptlast des Betreuungsaufwandes für ihre Kinder. Wenn sie auf die hier vorgesehene Weise faktisch dazu gezwungen werden, die Unterkunftskosten größtenteils zu übernehmen, dann bedeutet das eine Ausnahme vom Angehörigenprivileg des § 43 Abs. 5 SGB XII. Diese Ausnahme träfe gerade ein Gruppe, die aus familiärer Solidarität große Leistungen erbringt, für die ansonsten der Eingliederungshilfeträger aufkommen müsste: Eltern, die ihre erwachsenen behinderten Kinder noch selbst versorgen, würden für den größten Teil der Unterkunftskosten faktisch zum Unterhalt herangezogen. Für Eltern hingegen, deren erwachsene behinderte Kinder in einer Einrichtung leben, soll das nicht gelten. Eine solche Ungleichbehandlung ist weder sachlich gerecht, noch sozialpolitisch sinnvoll. Durch die Regelung würden gerade diejenigen Eltern wirtschaftlich herangezogen, die sich in besonderer Weise für ihre erwachsenen behinderten Kinder engagieren, während für andere Eltern lediglich die allgemeinen Regeln der Einstandspflicht und der Privilegierung bei der Unterhaltspflicht gelten.

Sie ist darüber hinaus streitanfällig, weil in Fällen geringer Einkünfte der Eltern oft entschieden werden muss, ob sie Anwendung findet, oder ob die Eltern der Obliegenheit zu unterstellen sind, zunächst ihre eigenen Unterkunftskosten zu senken, um so in der Lage zu sein, einen Anteil der Unterkunftskosten ihres Kindes zu übernehmen.

Sie ist systemwidrig, weil mit ihr eine indirekte Einstandspflicht, die über die Einstandspflichten des § 19 SGB XII hinausgeht, eingeführt wird. Sie ist kontraproduktiv, weil diese indirekte Einstandspflicht in erster Linie ausgerechnet diejenigen Eltern erwachsener behinderter Kinder trifft, die sich für ihre Kinder besonders engagieren.

Lösung

Der Deutsche Caritasverband lehnt eine indirekte Einstandspflicht, die durch die Kosten der Unterkunft vermittelt wird und die in erster Linie Eltern erwachsener behinderter Kinder trifft, ab. Die derzeitige Rechtslage umfasst bessere und gerechtere Regelungen, die allerdings unzureichend umgesetzt werden. Die Praxis der Grundsicherungsträger ist nicht einheitlich. Insbesondere wird die oben genannte Entscheidung des Bundessozialgerichts vom 17.12.2015 nicht verlässlich umgesetzt. Daher erscheint eine Klarstellung im Gesetz sinnvoll, mit der die Rechtsprechung des BSG kodifiziert wird. Das Gesetz sollte klarstellen, was das BSG hier entschieden hat: dass es keines Nachweises der tatsächlichen Inanspruchnahme bedarf.

Wegen der Besonderheit der Situation dieser Gruppe kommt eine Senkung der Unterkunftskosten in aller Regel nicht in Betracht. Daher sind die diesbezüglichen Regelungen des § 35 SGB XII auf diese Situation nicht übertragbar. Deshalb ist die Begrenzung des Anspruchs auf ein angemessenes Maß großzügiger auszugestalten als in der Sozialhilfe. Andererseits bedarf es keiner Übergangsregelung. Daher sollte nicht auf § 35 SGB XII, sondern in Bezug auf die Angemessenheitsgrenze auf § 85 SGB XII Bezug genommen werden. Im Gegenzug sollte die Übernahme der Kosten stets auf das nach dieser Vorschrift angemessene Maß begrenzt werden. So wird sichergestellt, dass einerseits unbillige Härten in Einzelfällen vermieden werden, andererseits aber in Fällen unangemessener hoher Kosten der Unterkunft diese nicht dem Sozialhilfeträger zur Last fallen.

Der Deutsche Caritasverband empfiehlt, Abs. 3 des § 42a(b?) SGB XII neue durch folgende Formulierung zu ersetzen:

Lebt eine leistungsberechtigte Person zusammen mit mindestens einen Elternteil, mit mindestens einem volljährigen Geschwisterkind oder einem volljährigen Kind in einer Wohnung im Sinne von Abs. 2 Satz 1 Nummer 1 und Satz 2 und sind diese Mieter oder Eigentümer der gesamten Wohnung (Mehrpersonenhaushalt), sind für die leistungsberechtigte Person Aufwendungen für Unterkunft als Bedarf in Höhe des Kopfteils der leistungsberechtigten Person anzuerkennen, soweit diese Kosten angemessen im Sinne von § 85 SGB XII sind. Eines Nachweises, dass die leistungsberechtigte Person für die Kosten der Unterkunft tatsächlich in Anspruch genommen wird, bedarf es nicht. § 35 SGB XII findet keine Anwendung.

b) Regelung für Leistungsbezieher, in Wohngemeinschaften leben (Abs. 4)

Für Wohngemeinschaften soll künftig gelten, dass unabhängig von der Frage, ob eine Haushaltsgemeinschaft besteht, nur die Angemessenheitsgrenze gelten soll, die sich aus der Zahl aller Bewohner der Wohngemeinschaft ergibt. Dieser Wert ist dann durch die Zahl der Bewohner zu dividieren. Nur der sich so ergebende Wert soll künftig als angemessen anerkannt werden. Etwas anderes soll aber dann gelten, wenn „die leistungsberechtigte Person aufgrund einer mietvertraglichen Vereinbarung nur für konkret bestimmte Anteile des Mietzinses zur Zahlung verpflichtet ist“. In diesen Fällen soll die Angemessenheitsgrenze für einen Einpersonenhaushalt gelten. Auch davon soll es eine Ausnahme geben: das soll wiederum dann nicht gelten, wenn „der von der leistungsberechtigten Person zu zahlende Mietzins zur gesamten Wohnungsmiete“ nicht „in einem angemessenen Verhältnis“ steht.

Bewertung

Die Regelung ist im Kontext der Sicherungsleistungen nach dem SGB XII systemwidrig. Sie würde dazu führen, dass Bezieher von Grundsicherungsleistungen zum Zwecke der Senkung der Unterkunfts-kosten umziehen müssen – nach dem Umzug wären aber in vielen Fällen höhere Aufwendungen für die Unterkunft vom Grundsicherungsträger zu übernehmen als zuvor. Dieses Ergebnis ergäbe sich immer dann, wenn Grundsicherungsbezieher, die in Wohngemeinschaften leben, in eigene Wohnungen oder in Zimmer zur Untermiete umziehen, weil die Kosten der Wohngemeinschaft nach der neuen Regelung nicht mehr als angemessen gelten würden.

Die Regelung ist nicht gerecht, denn Bezieher von Grundsicherungsleistungen, die zum Beispiel mit dem Hauptmieter der Wohnung einen Untermietvertrag geschlossen haben, werden bessergestellt als solche, die mit den übrigen Bewohnerinnen und Bewohnern der Wohngemeinschaft gemeinsam eine Wohnung mieten. Die Regelung sieht ausdrücklich kein anderes Anknüpfungsmerkmal vor. Allein die Frage der Gestaltung der Mietverträge ist jedoch kein Anknüpfungsmerkmal, dass eine Ungleichbehandlung unter gleichheitsrechtlicher Betrachtung gerechtfertigt erscheinen lassen könnte.

Die Regelung mit ihrer doppelten Ausnahmeregelung ist in der Praxis kaum zu handhaben in hohem Maße Streit anfällig.

Die Regelung würde schließlich die Situation für ambulant betreute Wohngemeinschaften deutlich erschweren. Bereits heute haben ambulant betreute Wohngemeinschaften gelegentlich – zum Beispiel für Menschen mit psychischen Krankheiten – große Schwierigkeiten, geeigneten Wohnraum am Wohnungsmarkt zu finden. Wenn für diese Wohngemeinschaften nun die Angemessenheitsgrenze für die Gesamtzahl der Haushaltsangehörigen gelten soll, wird es in vielen Fällen nahezu unmöglich werden, noch Wohnungen zu finden.

Die Vorschrift berücksichtigt nicht, dass die Angemessenheitsgrenzen für Mehrpersonenhaushalte von Familien ausgehen, die zusammen leben. In Familien hat nicht unbedingt jede Person ein eigenes Zimmer. Die Rechtsprechung anerkennt in Bezug auf die Bezifferung der Angemessenheitsgrenze zum Beispiel kein Erfordernis, dass heranwachsende Kinder innerhalb einer Familie über eigene Zimmer verfügen. In Wohngemeinschaften kann es jedoch nicht gelten. In Wohngemeinschaften, die ambulant betreut werden, ist die Regel, dass jede Bewohnerin/jeder Bewohner ein eigenes Zimmer hat und dass darüber hinaus ein gemeinsames Wohnzimmer zu Verfügung steht. Es wäre nicht mehr zu finanzieren, wenn für solche Wohngemeinschaften künftig die Angemessenheitsgrenze gilt, die für die Gesamtzahl der Personen gelten würde, wenn sie als Familie zusammenlebten. Im Ergebnis müssten in vielen Fällen Wohngemeinschaften aufgelöst werden, wenn es nicht gelingt, eine vertragliche Gestaltung zu finden, die zur Anwendung der Ausnahmeregel führt.

Im Ergebnis ist die Vorschrift weder sozialpolitisch sinnvoll, noch gerecht, noch besteht ein Erfordernis für eine Neuregelung.

Lösung

Der Deutsche Caritasverband fordert, § 42a(b?) Absatz 4 SGB XII neu ersatzlos zu streichen.

c) Regelung für Leistungsbezieher, die in sonstigen Unterkünften leben (Abs. 5)

Schließlich soll für Leistungsbezieher, die in sonstigen Unterkünften (in der Begründung werden Notunterkünfte für Wohnungslose, Campingplätze, Ferienwohnungen und Zimmer in Pensionen genannt) eine Angemessenheitsgrenze für die Warmmiete eingeführt werden. Diese Angemessenheitsgrenze soll in Höhe der „durchschnittlichen angemessenen tatsächlichen Aufwendungen für die Warmmiete eines Einpersonenhaushaltes im örtlichen Zuständigkeitsbereich“ des zuständigen Grundsicherungsträgers beziffert werden. Die Träger der Grundsicherung müssen nach dieser Vorschrift künftig die Warmmieten aller Leistungsbezieher in ihrem Zuständigkeitsgebiet erfassen und daraus einen Durchschnittswert bilden, der dann als Obergrenze des Angemessenen für diejenigen Leistungsbezieher gelten soll, die nicht in einer Wohnung, sondern in einer sonstigen Unterkunft wohnen.

Bewertung

Die Vorschrift ist nicht hinreichend bestimmt. Die Bezugsgröße für die neue Angemessenheitsgrenze für Personen, die nicht in einer eigenen Wohnung wohnen, ist eine dynamische Größe, die davon abhängt, welche Wohnungen Grundsicherungsbezieher, die in Wohnungen wohnen, anmieten. Es fehlt an der Definition eines Zeitraumes, für den Durchschnittswerte ermittelt werden sollen, und eines Zeitraumes, für den diese Werte dann gelten sollen.

Zum zweiten ist es nicht angemessen, eine Obergrenze des Angemessenen aus den Durchschnittswerten der Unterkunfts-kosten von Beziehern von Grundsicherungsleistungen zu ermit-

teln. Dies gilt umso mehr, als die vorgesehene Formulierung dem Wortlaut nach auch diejenigen Haushalte in die Datengrundlage einschließt, die nicht in Wohnungen, sondern in sonstigen Unterkünften leben. Im Ergebnis würden sich so „Sondermietobergrenzen“ für Personen, die keine Wohnung haben, ergeben, die voraussichtlich erheblich unter den oft knapp bemessenen „Mietobergrenzen“ liegen würden.

Zum dritten ergibt sich aus dem Unterschied zwischen einer Wohnung und einer sonstigen Unterkunft, wie zum Beispiel einer Pension, kein zulässiges Anknüpfungsmerkmal für eine Ungleichbehandlung in Bezug auf die höchstens zu übernehmenden Unterkunftskosten. Eine solche Ungleichbehandlung würde voraussetzen, dass es eine Obliegenheit gibt, in Wohnungen und nicht in sonstigen Unterkünften zu wohnen. Dies wäre jedoch bereits mit dem allgemeinen Selbstbestimmungsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG unvereinbar. Auch sozialpolitisch ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen Wohnungen im Verhältnis zu anderen Unterkünften privilegiert werden sollten.

Zum vierten müsste vorgesehene Regelung (wie Absatz 4 in Bezug auf Wohngemeinschaften) dazu führen, dass Personen zum Zwecke der Unterkunftskosten senkung umziehen müssen, nach dem Umzug dessen ungeachtet aber höhere Unterkunftskosten als zuvor anerkannt werden würden. Unter fiskalischen Gesichtspunkten wäre die Regelung deshalb nur dann sinnvoll, wenn man davon ausginge, dass die Betroffenen auf dem ersten Wohnungsmarkt ohnehin keine Wohnung finden, so dass sich in der Folge eine Art zweiter Unterkunftsmarkt etabliert, für den dann eine niedrigere Obergrenze durchsetzbar ist.

Umso mehr wäre die Signalwirkung einer solchen Regelung sozialpolitisch verfehlt. In vielen Fällen würde sie bedeuten, dass Personen, die ohnehin von einem besonders hohen Exklusionsrisiko betroffen sind, in Bezug auf die zu übernehmenden Unterkunftskosten schlechter gestellt werden.

Lösung

Der Deutsche Caritasverband fordert, die Regelung ersatzlos zu streichen.

6. Gesamtbedarf, Zahlungsanspruch, Direktzahlung (§ 43a SGB XII neu)

Um eine Vereinheitlichung der Verwaltung zu erreichen, werden die Begriffe des Gesamtbedarfs, des Zahlungsanspruchs und der Direktzahlung definiert. Unter Gesamt- oder auch Brutbedarf (Abs. 1) versteht man danach die Summe aus Regelsatz, einmaligen und Mehrbedarfen, Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen, Altersvorsorgeaufwendungen, die Bedarfe für Bildung und Teilhabe sowie für Unterkunft und Heizung. Der monatliche Zahlungsanspruch ergibt sich aus dem monatlichen Gesamtbedarf abzüglich des anrechenbaren Einkommens und Vermögens. Ggf. sind auch Nachzahlungen, Auf- oder Verrechnungen zu berücksichtigen (Abs. 2). Die Direktzahlung stellt eine besondere Form der Leistungsgewährung dar. Sie ist nur in jeweils normierten Ausnahmefällen möglich (z.B. bei der Miete oder den Krankenversicherungsbeiträgen). Die Definition im neuen § 43a Abs. 3 SGB XII schafft insofern keine neuen Tatbestände, die eine Direktzahlung ermöglichen würden. Durch den neuen § 43a Abs. 4 SGB XII wird jedoch eine solche Möglichkeit der Direktzahlung geschaffen, um eine drohende Stromsperre zu verhindern. Wenn einem Leistungsempfänger wegen Zahlungsrückständen

unmittelbar eine Stromsperre droht, kann der Träger die laufenden Abschlagszahlungen direkt an den Energieversorger überweisen.

Bewertung

Die Caritas begrüßt die Möglichkeit einer Direktzahlung bei einer drohenden Unterbrechung der Stromversorgung.

7. Vorläufige Entscheidung (§ 44a SGB XII neu)

Nicht selten können Leistungen deshalb nicht gewährt werden, weil zwar eine Anspruchsbe-
rechtigung dem Grunde nach feststeht, einzelne leistungserhebliche Umstände aber noch nicht
abschließend ermittelt werden können. Für diese Fälle wird in § 44a SGB XII eine eigenständige
Regelung für vorläufige Entscheidungen geschaffen.

Bewertung

Wie im Rahmen der Rechtsvereinfachung für das SGB II, so wird nun auch im SGB XII eine
Grundlage für vorläufige Entscheidungen geschaffen. Anders als im SGB II verfügen Leis-
tungsberechtigte nach dem SGB XII eher selten über Erwerbseinkommen. Die Problematik der
Berücksichtigung von (schwankendem) Einkommen stellt sich hier also nicht in der gleichen
Dringlichkeit. Insgesamt erscheint die geplante Regelung sehr kompliziert und angesichts der
Vorschuss-Regelung in § 42 SGB I auch nicht notwendig.

8. Aufrechnung, Verrechnung (§ 44b SGB XII neu)

Mit § 44b Abs. 4 SGB XII wird erstmals eine Rechtsgrundlage für eine Aufrechnung für die
Rückforderung unverschuldeter Überzahlungen in der Sozialhilfe geschaffen, die in engem Zu-
sammenhang mit der vorgesehenen Regelung für die vorläufige Entscheidung über Leistungen
steht und nur für Überzahlungen gelten soll, die sich aus einer vorläufigen Bewilligung ergeben
haben. Die Regelung tritt neben die allgemeine Aufrechnungsregelung des § 26 SGB XII und
soll abweichend von jener Regelung ausschließlich für die wirtschaftliche Grundsicherung nach
dem Vierten Kapitel des SGB XII gelten. Im Fall der Aufrechnung nach § 26 SGB XII muss der
Sozialhilfeträger im Einzelfall Ermessen ausüben. Die Aufrechnung ist auf 5 % des maßgebli-
chen Regelsatzes begrenzt (wie die Aufrechnungsregelung für die Rückführung von Darlehen,
§ 37 Abs. 5 SGB XII). Darüber hinaus soll der SGB XII-Leistungsträger ermächtigt werden, Er-
stattungs- oder Rückzahlungsansprüche anderer SGB XII-Träger mit laufenden Leistungen an
den Empfänger zu verrechnen. Diese Regelung soll eine Realisierung der Forderung erleich-
tern, wenn z.B. wegen eines Umzugs die Zuständigkeit wechselt. Die Aufrechnung soll auf 3
Jahre ab Bestandskraft des Bescheides, aus dem es die Forderung, die aufgerechnet werden
soll, ergibt, begrenzt werden. Schließlich stellt die avisierte Vorschrift (anders als § 26 SGB XII)
wie §§ 42a, 43 SGB II klar, dass die Aufrechnung durch Verwaltungsakt erfolgt. Die Verwal-
tungsaktqualität der Aufrechnungsentscheidung war lange Zeit umstritten.

Bewertung

Die Vorschrift bedeutet einen Bruch mit der bisher in der Sozialhilfe geltenden Grundregel,
nach der das Existenzminimum nur dann angetastet wird, wenn der Leistungsberechtigte sich

schuldhaft verhalten hat. Wenn Leistungsberechtigte weder fahrlässig, noch vorsätzlich die Ursache für eine Überzahlung setzen, sollte es den Sozialhilfeträgern möglich sein, Überzahlungen weitestgehend zu vermeiden. Die bisherige Rechtslage hat eine nicht zu unterschätzende Anreizfunktion: Wenn Erstattungsforderungen, zu denen es bei ordnungsgemäßigem Verwaltungshandeln nicht hätte kommen müssen, nicht aufgerechnet werden können, fördert das die frühzeitige und gründliche Prüfung von grundsicherungsrechtlichen Ansprüchen.

In Fällen von schuldhaft herbeigeführter Überzahlung (auch im Rahmen der neuen Vorläufigkeitsregelung des § 44a SGB XII neu) ist eine Aufrechnung auch nach geltendem Recht möglich (§ 26 SGB XII). Die Regelung umfasst schließlich keinen ausdrücklichen Schutz vor mehrfacher Aufrechnung nach § 26 SGB XII, § 37 Abs. 5 SGB XII und dem neuen § 44b SGB XII. Eine solche mehrfach-Aufrechnung wäre zwar möglicherweise ermessensfehlerhaft. Dennoch erscheint es ggf. geboten, den Schutz vor mehrfach-Aufrechnung – ähnlich wie dies in § 43 Abs. 3 SGB II geregelt ist - ausdrücklich zu garantieren.

Lösung

Der Deutsche Caritasverband empfiehlt, die Regelung zu streichen. Mindestens erscheint es jedoch erforderlich, eine Regelung analog § 43 Abs. 3 SGB II zu ergänzen, um Mehrfach-Aufrechnungen vorzubeugen.

In § 26 SGB XII sollte klargestellt werden, dass die Aufrechnung ein Verwaltungsakt (§ 31 SGB X) ist. Ergänzend könnte klargestellt werden, dass die Aufrechnung auch gegen Sozialhilfeleistungen anderer Träger zulässig ist, wenn es nach Erlass eines Erstattungsbescheides zu einem Zuständigkeitswechsel gekommen ist. Dies wäre allerdings lediglich eine Klarstellung, denn nach geltendem Recht dürfte das auch jetzt möglich sein.

9. Feststellung der dauerhaften Erwerbsminderung (§ 45 SGB XII)

Auch Personen im Eingangs- oder Berufsbildungsbereich einer WfbM sollen künftig ohne weitere Prüfung dem Personenkreis der Grundsicherung nach dem Vierten Kap. des SGB XII zugerechnet werden. bislang galt dies faktisch nur für Personen im Arbeitsbereich einer WfbM.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt diese Änderungen.

Freiburg, September 2016

Deutscher Caritasverband e.V.

Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik

Prof. Dr. Georg Cremer

Generalsekretär

Kontakt

Dr. Birgit Fix, Referentin für Armuts- und Arbeitsmarktfragen, DCV (Berliner Büro),
Tel. 030 284447-78, birgit.fix@caritas.de

Claire Vogt, juristische Referentin Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-601, claire.vogt@caritas.de

Dr. Verena Liessem, Referentin für ökonomische Fragen der sozialen Sicherung,
DCV (Freiburg), Tel. 0761 200-675, verena.liessem@caritas.de

Roland Rosenow, Referent für Sozialrecht, DCV (Freiburg), Tel. 0761 200-318,
roland.rosenow@caritas.de

Karin Kramer, Leiterin des Referats Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-676, karin.kramer@caritas.de

Janina Bessenich, Stellvertretende Geschäftsführerin Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie
e.V. (Freiburg), Tel. 0761 200-664, janina.bessenich@caritas.de