

Stellungnahme des AWO Bundesverbandes

zum Regierungsentwurf
vom 17. August 2020 (Bearbeitungsstand 12:09 Uhr)

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

Stand: 23. Oktober 2020

Inhalt

I. Zusammenfassende Bewertung	2
II. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen	4
1. Berechnung der Regelbedarfe	4
a) Allgemeines zum Statistikmodell	4
b) Referenzhaushalte	5
c) Abweichungen von der EVS	7
d) Ansparsystematik und langlebige Gebrauchsgüter	10
e) Regelbedarfsstufen	11
f) Fortschreibung	12
2. Einzelproblematiken	13
a) Zu § 30 Abs. 7 SGB XII-E	13
b) Stromkosten	15
c) Digitalisierungsdefizit	16
III. Schlussbemerkungen	18

I. Zusammenfassende Bewertung

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

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

Ferner fließen in die Berechnung der neuen Regelbedarfe nach wie vor die Verbrauchsausgaben von Berechtigten von Leistungen der Ausbildungsförderung, von Aufstocker*innen sowie von verdeckt armen Menschen ein, so dass die Datengrundlagen für die Regelbedarfe erhebliche statistische Verzerrungen aufweisen. Im Ergebnis besonders ins Gewicht fallen jedoch die in der Vergangenheit immer wieder kritisierten Abweichungen von der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Nachträgliche Streichungen an dem statistisch ermittelten Regelbedarf erfolgen erneut in hohem Umfang. Die Begründungen für diese Streichungen sind aus Sicht der AWO oft wenig überzeugend. Teilweise wird der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum nach unserer Auffassung sogar falsch eingeschätzt, wie etwa bei der Frage, ob und inwieweit Verbrauchsausgaben aus dem soziokulturellen Bereich bei der Regelbedarfsberechnung zu berücksichtigen sind. Infolge der zahlreichen Abschlüsse von der

Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ist der finanzielle Spielraum, den die Leistungsbezieher*innen haben müssten, um individuell höhere Bedarfe intern ausgleichen zu können, faktisch nicht gegeben. Insgesamt erreichen diese Abschläge nach Auffassung der AWO somit ein Ausmaß, das die Tauglichkeit der Regelbedarfsberechnung insgesamt in Frage stellt.

Bei der Bildung der Regelbedarfsstufen ist aus Sicht der AWO problematisch, dass sich die Erwachsenenregelbedarfe ausschließlich auf der Grundlage von Einpersonenhaushalten berechnen. Hierdurch werden die besonderen Bedarfe, die Erwachsene mit Kindern haben, nicht hinreichend berücksichtigt. Die AWO fordert zudem eine Neugestaltung der Absicherung von Kindern im Rahmen einer Kindergrundversicherung.

Folgerichtig werden die aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018 ermittelten Regelbedarfe auf ein aktuelles Niveau angehoben werden. Bei der endgültigen Fortschreibung liegt zum Teil ein Zeitraum zu Grunde, in dem die Coronakrise ihren (vorläufigen) Höhepunkt erreichte. Aus unserer Sicht ist es zwingend und dringend erforderlich die durch Corona entstandenen Mehrausgaben schon heute angemessen und rückwirkend zu kompensieren.

Daneben gibt es einige Einzelproblematiken, die im Gesetzentwurf besonders hervorstechen. Die AWO hält die Neuregelung zur Abrechnung besonderer Formen der Warmwasserversorgung für problematisch, da dadurch höhere Hürden für die Betroffene entstehen. Daneben schätzt die AWO die aktuell vorgesehene Höhe der Stromkosten als nicht sachgerecht ein. Zudem bleibt mit den aktuell geplanten Anpassungen ein Digitalisierungsdefizit für Betroffene bestehen. Hier sollten, insbesondere mit Blick auf die aktuelle Pandemielage und der damit einhergehenden schnellen Digitalisierung des Alltags, Nachbesserungen vorgenommen werden.

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

II. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen

1. Berechnung der Regelbedarfe

a) Allgemeines zum Statistikmodell

Inhalt des Gesetzentwurfes

Der Referentenentwurf hält an den geltenden Regelungen des SGB XII zur Berechnung der Regelbedarfe nach dem so genannten Statistikmodell fest. Grundlage für die Berechnung sind gemäß § 28 Abs. 2 S. 2 SGB XII die tatsächliche Verbrauchsausgaben von unteren Einkommensgruppen, wie sie sich aus der jeweils neuesten Erhebung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ergeben. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) wird vom Statistischen Bundesamt alle fünf Jahre – zuletzt im Jahr 2018 – erhoben und erfasst die Einkommens-, Vermögens-, und Schuldensituation sowie die Konsumausgaben der Haushalte. Für die Berechnung der Regelbedarfe ab dem 1. Januar 2021 wurden entsprechend § 28 Abs. 3 S. 1 SGB XII Sonderauswertungen zu den Verbrauchsausgaben der Einpersonnen- und Familienhaushalte ausgewertet. Mit Hilfe dieser Sonderauswertungen wurden im Referentenentwurf gemäß § 28 Abs. 3 S. 3, Abs. 4 S. 1 SGB XII zunächst so genannte Referenzhaushalte gebildet und anschließend deren regelbedarfsrelevanten Ausgaben festgelegt – also die Aufwendungen, die zur Sicherung des Existenzminimums notwendig sind und eine einfache Lebensweise ermöglichen.

Bewertung der AWO

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

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

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

b) Referenzhaushalte

Inhalt des Gesetzentwurfes

Für die Regelbedarfsermittlung sollen nach § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 S. 1 Entwurf des Regelbedarfsermittlungsgesetz 2021 (RBEG 2021-E) nur die Verbrauchsausgaben einkommensschwacher Einpersonen- und Familienaushalte maßgeblich sein. Zugleich sollen Zirkelschlüsse bei der Bemessung vermieden werden, die entstehen, wenn die Regelbedarfe nach dem Verbraucherverhalten der Leistungsbeziehenden selbst bemessen werden. Daher sollen nach § 3 RBEG 2021-E zunächst die Haushalte ausgeschlossen werden, die im Erhebungszeitraum Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt oder der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII, zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II oder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten haben. Erst dann sollen die einkommensschwachen Haushalte ermittelt werden, indem als Referenzhaushalte für die Regelbedarfsberechnung nach § 4 RBEG 2021-E von den Einpersonenhaushalten die unteren 15 Prozent der Haushalte und von den Familienhaushalten die unteren 20 Prozent der Haushalte abgeschichtet werden.

Bewertung der AWO

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

Die AWO hat daher stets gefordert, dass neben den Verbrauchsausgaben von Bezieher*innen von SGB XII-Leistungen auch die Verbrauchsausgaben der Bezieher*innen von Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes und der Ausbildungsförderung aus der Regelbedarfsberechnung herausgenommen werden müssen. Der vorliegende Gesetzentwurf greift die Kritik der AWO zumindest teilweise auf und schließt erstmals auch das Verbrauchsverhalten von Bezieher*innen von Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 RBEG 2021-E aus. Für eine vollständige Entkräftung der AWO-Kritik reicht dies jedoch nicht. Denn obwohl andere Zirkelschlussprobleme im Referentenentwurf erkannt werden, bleiben sie ungelöst. Personen die in jeglicher Form auf sozialstaatliche Unterstützung angewiesen sind, um ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können, dürfen nicht Teil der Berechnungsgrundlage. Da dies jedoch weiterhin der Fall ist, muss auch bei dieser Regel-

bedarfsberechnung von erheblichen Verzerrungen im statistischen Datenmaterial ausgegangen werden.

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

Weitgehend unbestritten ist, dass vor allem die Berücksichtigung der Verbrauchsausgaben der so genannten verdeckt Armen zu statistischen Verzerrungen führt. Dabei handelt es sich um Personen, die dem Grunde nach Anspruch auf existenzsichernde Leistungen hätten, diese aber aus den unterschiedlichsten Gründen nicht geltend machen. Wenn die Verbrauchsausgaben dieser Personen bei der Regelbedarfsberechnung berücksichtigt werden, dann basiert die Höhe der Regelbedarfe zu einem entsprechenden Anteil auf dem Verbrauchsverhalten von Personen, denen tatsächlich weniger als das zur Verfügung steht, was nach dem Grundgesetz für ein menschenwürdiges Dasein gewährt werden muss. Dies ist aus Sicht der AWO nicht hinnehmbar. Dass über die Lebenssituation der verdeckt armen Menschen wenig bekannt ist und ihre Herausnahme aus der Regelbedarfsberechnung deshalb schwierig ist, liegt in der Natur der Sache. Denn wer trotz Anspruchs keinen Antrag auf existenzsichernde Leistungen stellt, bleibt in der jeweiligen existenziellen Notlage zunächst unentdeckt. Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Nichtinanspruchnahme von berechtigten existenzsichernden Leistungen ein weit verbreitetes Phänomen darstellt. So hat etwa eine jüngst veröffentlichte Untersuchung im Auftrag des Forschungsnetzwerks Alterssicherung aus dem Jahr 2019 frühere Untersuchungen darin bestätigt, dass die Nichtinanspruchnahmequote bei der Grundsicherung im Alter bei mehr als 60 Prozent liegt (vgl. Buslei, H./Geyer, J./Haan, P., Harnisch, M., Wer bezieht Grundsicherung im Alter? Eine empirische Analyse der Nichtinanspruchnahme, FNA-Journal Heft 4/2019). Zu der Schätzung einer Nichtinanspruchnahmequote von Grundsicherungsleistungen von mehr als 50 Prozent der Anspruchsberechtigten gelangt auch eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (vgl. Harnisch, M.: Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany. DIW Discussion Paper 1793).

Vor diesem Hintergrund überzeugt es nicht, wenn eine Herausnahme der verdeckt Armen aus der Regelbedarfsberechnung mit dem bloßen Hinweis auf statistische Unsicherheiten abgelehnt und auf entsprechende Forschungsergebnisse für die Regelbedarfsermittlung 2016 Bezug genommen wird. Die statistischen Unsicherheiten liegen – wie ausgeführt – in der Natur der Sache und aktuelle Forschungsergebnisse zeigen, dass die verdeckte Armut in Deutschland derzeit so weit verbreitet ist, dass sich die Notwendigkeit einer Herausnahme bei der Regelbedarfsberechnung geradezu aufdrängt. Die Behauptung im Referentenentwurf, das Bundesverfassungsgericht habe die Nichtherausrechnung der verdeckt Armen für verfassungsgemäß erklärt, verkennt, dass das Gericht den Gesetzgeber ausdrücklich zu einer stetigen Fortentwicklung seines Bedarfsermittlungssystems aufgefordert hat. Die bloße Bezugnahme auf die Forschungsergebnisse für die Regelbedarfsermittlung 2016 genügt dieser Pflicht in keiner Weise. Solange eine exakte Herausnahme der Haushalte von verdeckt armen Menschen bei der Regelbedarfsberechnung aufgrund von statistischen Unsicherheiten nicht möglich ist, bleibt dem Gesetzgeber zumindest die Möglichkeit, bei der Abgrenzung der Referenzhaushalte großzügigere Maßstäbe anzulegen und diese weiter zu fassen als die unteren 15 % der Einpersonen- bzw. die unteren 20 % der Familienhaushalte. Irene Becker und Verena Tobsch (2016) legten hierzu einen Vorschlag vor und rechnen verdeckt arme Haushalte approximativ aus der Grundgesamt der Referenzhaushalte heraus. (vgl. Becker, I. / Tobsch, V.: Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland. Riedstadt und Berlin 2016)

c) Abweichungen von der EVS

Inhalt des Gesetzentwurfes

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

Bei dem Ausschluss von Verbrauchsausgaben aus dem Bereich Freizeit, Unterhaltung und Kultur (Abteilung 9) beruft sich der Referentenentwurf auf einen größeren Ge-

staltungsspielraum, den der Gesetzgeber beim soziokulturellen Existenzminimum im Gegensatz zum physischen Existenzminimum habe. Auch bei Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen (Abteilung 11) wird ausschließlich eine Wareneinsatzquote von 31,3 Prozent als regelbedarfsrelevant übernommen. Andere Verbrauchsausgaben, wie etwa für Zahnersatz oder für orthopädische Schuhe werden mit dem Argument ausgeschlossen, sie würden bereits durch andere Leistungstatbestände berücksichtigt.

Bewertung der AWO

Die AWO hält es für überaus bedenklich, dass wie in der Vergangenheit zahlreiche Abschlüsse vorgenommen werden. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber bei der wertenden Entscheidung, welche Ausgaben zum Existenzminimum gehören, einen gewissen Gestaltungsspielraum zugestanden. Allerdings hat es für Kürzungen von Ausgabenpositionen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe eine sachgerechte, vertretbare und transparente Begründung verlangt. Zudem hat es verlangt, dass die Abweichungen von der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe kein Ausmaß erreichen dürfen, das die Tauglichkeit des Modells für die Regelbedarfsermittlung in Frage stellt. Insoweit erkennt die AWO für den vorliegenden RGesetzesentwurf erheblichen Nachbesserungsbedarf.

Für unzutreffend hält die AWO die Begründung, mit der die Verbrauchsausgaben für chemische Reinigung, Waschen, Bügeln und Färben von Bekleidung unberücksichtigt bleiben. Saubere Kleidung gehört zum menschenwürdigen Existenzminimum. Dies betrifft nicht nur die Bekleidung, die sich selbst waschen lässt, sondern auch diejenigen Kleidungsstücke, die sich aufgrund der Art des Stoffes oder der Verarbeitung ausschließlich in einer chemischen Reinigung waschen und bügeln lassen. Für ebenfalls sachwidrig erachtet die AWO die Herausnahme der Ausgaben für Kinderbetreuungskosten. Zwar ist richtig, dass diese Kosten bei kinderlosen Alleinstehenden regelmäßig nicht anfallen. Insoweit wird jedoch verkannt, dass die Regelbedarfsstufe 1 auch für Alleinerziehende maßgeblich ist und zugleich die Grundlage für die Partnerregelbedarfe in Familienhaushalten bildet. Hier bedarf es einer entsprechenden Anpassung.

Auch die Herausnahme der Verbrauchsausgaben für PKW und Krafträder hält die AWO nicht für sachgerecht. Insoweit besteht ein Wertungswiderspruch zu § 12 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 SGB II, der ein angemessenes Kfz für jeden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten einer Bedarfsgemeinschaft als Schonvermögen anerkennt. Zudem wird verkannt, dass gerade in strukturschwachen ländlichen Regionen regelmäßig kein hinreichender ÖPNV existiert. Betroffene aus diesen Regionen sind daher oftmals zwingend auf ein PKW oder ein Kraftrad angewiesen. Durch die insgesamt knappe Bemessung der Regelbedarfe kann ein Ausgleich nicht hinreichend geschaffen werden. Vielmehr droht hier die Gefahr einer Unterdeckung.

Wegen der Herausnahme der Verbrauchsausgaben für PKW und Krafträder werden im Referentenentwurf alternative Berechnungen zum Bedarf an öffentlichen Ver-

kehrsdienstleistungen durchgeführt. Anstelle von statistischen 33,28 Euro sollen für den Regelbedarf für Alleinstehende 35,16 Euro berücksichtigt werden.¹ In seinem Beschluss vom 23. Juli 2014 hatte das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber indes aufgefordert, bei einer Herausnahme der Verbrauchsausgaben für PKW und Krafträder die entsprechenden höheren Aufwendungen für die Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln zu berücksichtigen. Diesen Vorgaben wird der ermittelte Alternativbetrag von 35,16 Euro nicht gerecht. Dieser Betrag reicht weiterhin bei einigen Trägern des öffentlichen Personennahverkehrs nicht einmal für das Sozialticket aus. So kostete etwa das Sozialticket für den Verkehrsverbund Rhein-Ruhr aktuell 39,35 Euro. In Hannover beginnen die Preise für Sozialtickets schon in der ersten Zone bei 39,40 € monatlich. In Stuttgart sprengen Tickets ab Zone 2 dann mit Preisen ab 44,20 € den finanziellen Rahmen. Dies legt zumindest nahe, dass die Mobilitätsbedarfe eine strukturelle Unterdeckung aufweisen. Zudem sind notwendige Mobilitätsbedarfe im Fernverkehr nicht berücksichtigt.

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

Ebenso übersieht der Gesetzgebung bei den Streichungen im Bereich der Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen, dass über den Warenwert der eingenommenen Speisen und Getränke hinaus eine gesellschaftliche und kulturelle Dimension des Besuchs einer Gaststätte oder einem Cafe. In angemessenem Umfang gehören daher auch diese Ausgaben zu den Teilhabebedarfen eines Menschen und sind daher nach Auffassung der AWO regelbedarfsrelevant.

Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach angemahnt, dass der Gesetzgeber auf Unterdeckungen existenzieller Bedarfe reagieren und die vollständige Deckung des aktuellen Bedarfs sicherstellen muss. Er kann dies, so das Bundesverfassungsgericht, entweder durch zusätzliche Ansprüche gewährleisten oder dadurch, dass ein ausreichender finanzieller Spielraum für einen internen Ausgleich eingeräumt wird.

¹ Die Summe erhöht sich auf Grund der Fortschreibung noch marginal.

Der vorliegende Gesetzentwurf räumt weder zusätzliche Ansprüche noch einen ausreichenden finanziellen Spielraum für einen internen Ausgleich ein. Denn Streichungen, für die nicht durch eine Sonderauswertungen oder angemessene Umrechnung kompensiert wird und die nicht auf Grund einer Anerkennung an anderer Stelle (z. B. KdU) erfolgen, führen zu einer, aus Sicht der AWO fragwürdigen Absenkung des Regelbedarfs. Wenn beispielsweise die ermittelten Ausgaben für alkoholische Getränke in Höhe von 9,47 Euro mit Mineralwasser substituiert und in Höhe von 3,13 Euro anerkannt werden, fehlt auch allen abstinenten Menschen ein Differenzbetrag in Höhe von 6,34 Euro für den internen Ausgleich.²

Alles in allem erreichen die im Gesetzentwurf vorgenommenen Abschläge nach Auffassung der AWO erneut ein Ausmaß, das die Tauglichkeit der Regelbedarfsberechnung insgesamt in Frage stellt. Das Berechnungsergebnis ist derart „auf Kante genäht“, dass ein interner Ausgleich von im Einzelfall höheren Ausgaben nicht ohne verfassungsrechtlich bedenkliche Unterdeckungen bei anderen Ausgabepositionen möglich ist. Hierfür dürfen vor allem auch die im Regelbedarf enthaltenen Beträge nicht zur Verfügung stehen, die auf langlebige Gegenstände entfallen, die in zeitlichen Abständen von mehreren Jahren angeschafft werden (z. B. Kühlschränke, Brillen oder Fahrräder). Hier sieht die AWO ganz dringenden Handlungsbedarf, den der Gesetzentwurf völlig unbeachtet lässt.

d) Ansparsystematik und langlebige Gebrauchsgüter

Inhalt Gesetzentwurfes

Der Gesetzentwurf sieht keine Veränderung im System der Ansparungen für langlebige Gebrauchsgüter und andere Großanschaffungen vor. Die aus der EVS erhobenen Summen werden stets monatlich abgebildet. Ausnahmen hiervon bilden weiterhin regelmäßig nur die in § 21 SGB II spezifisch genannten Mehrbedarfe, sowie Kosten im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepaketes.

Bewertung der AWO

Die Ansparsystematik gestaltet sich bei langlebigen Gebrauchsgütern mit hohen Anschaffungskosten problematisch. Die monatlich anzusparenden Summen sind oft Cent-Beträge oder Kleinstsummen. So müssen nach Gesetzessystematik beispielsweise für einen Personalausweis monatlich 0,25 Euro angespart werden.³ Dies ist zwar in seiner Systematik nachvollziehbar, scheitert aber in erheblichem Maße in der Umsetzung.

In der Beratungspraxis beobachtet die AWO, dass bei Großanschaffungen das notwendige Geld oftmals nicht akut verfügbar ist. Es bleibt dann nur die Finanzierung im Rahmen eines behördlichen Darlehens nach § 24 Abs. 2 SGB II. Um Großanschaffungen kurzfristig tätigen oder ausreichende Rücklagen hierfür bilden zu können, fehlt es am ausreichenden finanziellen Spielraum. Dass bei den Regelbedarfen der

² Vgl. Fußnote 1

³ Vgl. Fußnote 1

verfassungsrechtlich gebotene, finanzielle Handlungsspielraum für den internen Ausgleich ganz grundsätzlich zu niedrig ist, hat damit zur Folge, dass die Ansparsystematik für langlebige Verbrauchsgüter mit hohen Anschaffungskosten ungeeignet ist

Auf diese Problemlage hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss aus 2014 beim Thema Kühlschränke ausdrücklich hingewiesen (BVerfG, 23.07.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 120). Gerade bei Haushaltsgroßgeräten werden zudem der ökologische Mehrwert und auch die energetischen Einsparmöglichkeiten von Neugeräten nicht mitgedacht. Fehlen hier die finanziellen Mittel, kommt es zum sog. „lock-in Effekt“ für die Betroffenen.

e) Regelbedarfsstufen

Inhalt des Gesetzentwurfes

Nach dem geltenden Recht des SGB XII ist der existenznotwendige Regelbedarf in Stufen unterteilt, die gemäß § 27a Abs. 1 S. 2 SGB XII insbesondere bei Kindern und Jugendlichen altersbedingte Unterschiede und bei erwachsenen Personen deren Anzahl im Haushalt zu berücksichtigen haben. Die entsprechenden Festlegungen für die Regelbedarfe ab dem 1. Januar 2021 werden in §§ 5 f., 8 RBEG 2021-E getroffen. Dabei wird für Partner*innen in § 8 Abs. 1 Nr. 2 RBEG 2021-E ein Regelbedarf festgelegt, der rund 90 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 entspricht. Eine Begründung hierfür bleibt der Referentenentwurf schuldig. Stattdessen verweist er auf das Regelbedarfsermittlungsgesetz 2016, in dem der Ableitungssatz von 90 Prozent für die Regelbedarfsstufe 2 sehr eingehend begründet wurde (vgl. BT-Drucksache 18/9984, S. 85). Im Übrigen soll der Partner*innenregelbedarf nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 Halbsatz 2 RBEG 2021-E auch für volljährige Personen gelten, „die nicht in einer Wohnung leben, weil ihr allein oder mit einer weiteren Person ein persönlicher Wohnraum und mit weiteren Personen zusätzliche Räumlichkeiten nach § 42a Absatz 2 Satz 3 [SGB XII] zur gemeinschaftlichen Nutzung überlassen sind“.

Für Regelbedarfsstufe 5 wird eine Besitzschutzregel eingeführt, um eine rein rechnerisch notwendige Reduzierung des Regelbedarfs für Kinder in dieser Stufe zu verhindern.

Bewertung der AWO

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

Mit § 8 Abs. 1 Nr. 2 Halbsatz 2 RBEG 2021-E wird der Partner*innenregelbedarf auf Personen erstreckt, die dem Grunde nach nicht wie Ehe- oder eheähnliche Partner*innen zusammenleben. Vielmehr geht es um Erwachsene, die in einer der neu eingeführten besonderen Wohnformen nach Bundesteilhabegesetz (BTHG) leben. Im Rahmen der besonderen Wohnform werden Betroffenen persönlicher Wohnraum und zusätzliche Räumlichkeiten zur gemeinsamen Nutzung überlassen und es werden Leistungen der Eingliederungshilfe erbracht. Das Argument der Kosteneinsparung der Leistungsbezieher*innen durch eine gemeinsame Haushaltsführung kann dabei als Grund zur Einstufung in Regelbedarfsstufe 2 nicht überzeugen. Leistungsbezieher*innen ohne Behinderung erhalten nämlich jeweils die Regelbedarfsstufe 1, wenn sie beispielweise in einer Wohngemeinschaft zusammen leben. Abgegrenzt wird hierbei stringent nur anhand der Frage, ob die Betroffenen in einer Ehe oder eheähnlichen Partnerschaft sind, d.h. Verantwortung füreinander tragen und füreinander einstehen wollen. Personen in besonderen Wohnformen hingegen grundsätzlich in Regelbedarfsstufe 2 einzuordnen, widerspricht dieser Gesetzessystematik. Die AWO sieht daher in § 8 Abs. 1 Nr. 2 Halbsatz 2 RBEG 2021-E eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von Personen in besonderen Wohnformen gegenüber anderen Leistungsempfänger*innen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum ihnen nur der reduzierte Regelsatz der Regelbedarfsstufe 2 zustehen soll. Aus Sicht der AWO muss hier nachgebessert werden.

Die AWO begrüßt hingegen die in Regelbedarfsstufe 5 eingeführte Besitzschutzregel, die eine Reduktion der Regelbedarfshöhe bei Kindern im Alter zwischen 6 und 13 Jahren verhindert. Um finanzielle Sicherheit für alle Betroffenen zu schaffen, wird die Einführung einer generellen Besitzschutzregel angeregt. Diese soll künftig bei allen regelmäßigen Fortschreibungen und für alle Regelbedarfsstufen Anwendung finden. Auch Empfänger*innen von Sozialhilfeleistungen brauchen ein Mindestmaß an finanzieller Planungssicherheit.

Grundproblem bleibt jedoch, dass es erheblichen Schwankungen in den verschiedenen Altersstufen im Vergleich zur letzten Regelbedarfsermittlung gibt. Diese weisen auf Schwächen in der Datenbasis hin. Aus Sicht der AWO ist das aktuelle Verfahren ungeeignet, um die Bedarfe von Kindern und Familien sachgerecht und valide darzustellen. Wir fordern daher eine Neuermittlung des kindlichen Existenzminimums, das sich insbesondere an Kriterien eines Aufwachsens im Wohlergehen orientieren. Insbesondere bei Bildungs- und Teilhabebedarfen ist die Orientierung an der gesellschaftlichen Mitte angebracht. Ein kindgerechtes Existenzminimum sollte alsdann die Berechnungsgrundlage einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung bilden.

f) Fortschreibung

Inhalt des Gesetzentwurfes

Da die Daten der aktuellen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe im Laufe des Kalenderjahres 2018 erhoben wurden, sieht § 7 RBEG 2021-E zunächst nur eine Fortschreibung bis zum 1. Januar 2020. Die Fortschreibung bis zum 1. Januar 2021

soll im Rahmen eines Änderungsantrages im Gesetzgebungsprozess Eingang in den Regierungsentwurf finden. Die Fortschreibung richtet sich nach dem geltenden Mischindex im Sinne des § 28a Abs. 2 SGB XII.

Bewertung der AWO

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss gewährleistet sein, dass die aktuell bestehenden existenziellen Bedarfe stets in vollem Umfang gedeckt sind. Diesem verfassungsrechtlichen Aktualisierungsgebot soll die Fortschreibung nach § 7 RBEG 2021-E Rechnung tragen. Die aus den Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018 gewonnenen Regelbedarfe sollen auf diesem Wege auf das Preis- und Einkommensniveau bis einschließlich Monats Juni 2020 angehoben werden. Diese Fortschreibung muss sicherstellen, dass die Corona-bedingten Mehrkosten und Preissteigerungen im ersten Halbjahr dieses Jahres in vollem Umfang bei den neuen Regelbedarfen berücksichtigt werden. Da die neuen Regelbedarfe erst ab dem 1. Januar 2021 gelten, muss zusätzlich gewährleistet sein, dass die Corona-bedingten Mehraufwendungen schon bei den geltenden Regelbedarfen ausgeglichen werden. Denn die geltenden Regelbedarfe bewegen sich auf einem Niveau des Jahres 2019 und lassen die Corona-bedingten Mehraufwendungen im ersten Halbjahr dieses Jahres völlig unberücksichtigt. Der Gesetzgeber lehnt die Forderung der AWO nach einer einmaligen Corona-Zulage nach wie vor ab. Es ist aber weiterhin notwendig die Mehraufwendungen angemessen zu beziffern und in entsprechender Höhe für das erste Halbjahr dieses Jahres rückwirkend anzupassen. Corona-bedingte Sonderleistungen finden auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Stütze. Denn im Beschluss vom 23. Juli 2014 hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber aufgegeben, bei außergewöhnlichen Preissteigerungen eine entsprechende Anpassung der Leistungen auch außerhalb der regelmäßigen Regelbedarfsfortschreibung vorzunehmen (Vgl. BVerfG vom 23.07.2014, 1BvL 10/12, Rn 111).

2. Einzelproblematiken

a) Zu § 30 Abs. 7 SGB XII-E

Inhalt des Gesetzentwurfes

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

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

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

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

Bewertung der AWO

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

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

Zudem würden die Mehrbedarfe, die im Einzelfall über den Warmwasserpauschalen des § 30 Abs. 7 S. 2 Halbsatz 1 SGB XII liegen, wieder de facto dem Regelbedarf zugeordnet. Soweit die Betroffenen die Unausweichlichkeit der Aufwendungen nicht begründen können, müssten sie diese Aufwendungen aus den Regelbedarfen bestreiten. Dies hätte wiederum eine Ungleichbehandlung gegenüber denjenigen Leistungsbezieher*innen zur Folge, die das Warmwasser über eine zentrale Heizungsanlage erzeugen und die Aufwendungen hierfür als Teil der Kosten der Unterkunft und Heizung in tatsächlicher Höhe und ohne weiter gehende Darlegungspflichten geltend machen können.

b) Stromkosten

Inhalt des Gesetzentwurfes

Die Stromkosten werden weiterhin als Kostenpauschale und nicht über die Kosten der Unterkunft abgerechnet. Für Strom werden dabei im RBEG-E (Anhang zu § 5, S. 22) 35,30 Euro⁴ anhand der EVS als monatlicher Bedarf festgesetzt. Die Stromkosten sind als Pauschale angelegt und sind folglich nicht gegen zwischenjährlich Preisentwicklungen und -sprünge abgesichert.

Bewertung der AWO

Die Stromkosten haben bei Betroffenen in der Vergangenheit immer wieder zu Überschuldungsproblemen beigetragen. Insbesondere das Thema Energiearmut und Stromsperrern ist für viele Leistungsempfänger*innen Lebensrealität und hat gerade-

⁴ Vgl. Fußnote 1

zu systemische Problemzüge angenommen. Im Jahr 2018 wurden nach offiziellen Angaben⁵ etwa 4,9 Mio. Sperrandrohungen ausgesprochen, aus denen etwa 1 Mio. Sperrbeauftragungen folgten. Die Zahl tatsächlich durchgeführter Stromsperrungen lag 2018 bei 296.370.

Die AWO schließt daraus, dass die Festsetzungen der Stromkosten alleine über die Ergebnisse der EVS nicht sachgerecht sind. Bei Stromkosten muss vielmehr auch die perspektivische Kostenentwicklung berücksichtigt werden, um eine Unterdeckung zu vermeiden. Zwar werden auch die Leistungen für Haushaltsstrom nach dem gängigen Mischindex fortgeschrieben. Jedoch werden darüber hinausgehende Preissteigerungen und -sprünge nicht abgebildet. Da es sich beim Strom nicht um ein im Rahmen des internen Ausgleichs substituierbares Gut handelt, sondern eine verlässliche Bereitstellung für alle Haushalte elementar ist, fordert die AWO eine Weiterentwicklung des Verfahrens. Ein erster Schritt wäre es, die Stromkosten stärker nach der tatsächlichen Strompreisentwicklung fortzuschreiben. Doch selbst dann würde lediglich ein Durchschnittswert abgebildet, der die tatsächlichen Ausgaben vieler Haushalte unterschreiten könnte. Hinzukommt, dass Leistungsempfänger*innen immer öfter von alternativen Stromanbietern auf Grund ihrer Bonität als Kund*innen abgelehnt werden. Dadurch bleibt den Betroffenen zunehmend nur der Weg zu der, in der Regel teureren, regionalen Grundversorgung. Der regelbedarfsrelevante Anteil i.H.v. 35,30 Euro liegt jedoch unterhalb der durchschnittlichen Kosten für die Grundversorgung, wie eine Studie des Verbraucherportal VERIVOX kürzlich festgestellt hat⁶.

Aus den genannten Gründen ist grundsätzlich zu überdenken, wie Stromkosten im Regelbedarf sachgemäß zu verorten sind.

c) Digitalisierungsdefizit

Inhalt Gesetzentwurfes

Zu begrüßen ist, dass die Kosten für die Nutzung von Mobilfunk erstmals bei der Regelbedarfsberechnung in vollem Umfang berücksichtigt wurden, weil die Verwendung von Mobiltelefonen inzwischen gesellschaftliche Realität sei. Für andere Digitalisierungskosten werden nur Kleinstsummen ausgewiesen.

Bewertung der AWO

Für nachvollziehbar und richtig hält die AWO, dass die Ausgaben für Mobilfunk nunmehr bei der Regelbedarfsbemessung berücksichtigt werden sollen. Handys gehören, wie der Gesetzentwurf zu Recht feststellt, inzwischen zur gesellschaftlichen Wirklichkeit in Deutschland, auch bei unteren Einkommensgruppen. Daneben müssen aber auch dringend weitere technisch notwendige Bedarfe erfasst werden. Insbesondere die regelmäßige Neuanschaffung eines Computers fehlt weiterhin bei den

⁵ Vgl. Bundesnetzagentur / Bundeskartellamt: Monitoringbericht 2019, S. 30.

⁶ <https://www.verivox.de/presse/neuer-hartz-iv-satz-deckt-stromkosten-nicht-ausreichend-ab-1117389/>, abgerufen am 19.10.2020.

bestehenden Regelbedarfen. Der Gesetzentwurf hinkt insoweit der technischen Realität von heute hinterher. Gerade in der aktuellen Pandemielage wird deutlich, wie essentiell digitale Endgeräte für Regelungen des täglichen Bedarfs und der sozialen Teilhabe von erwachsenen Regelbedarfsempfänger*innen sind. Desweiteren verfügt mehr als ein Viertel der alleinstehenden Grundsicherungshaushalte aus finanziellen Gründen über keinen Internetanschluss.⁷ Hier ist dringendes staatliches Handeln geboten, um auch bei der digitalen Infrastruktur den gegenwärtigen gesellschaftlichen Entwicklungsstand abzubilden und die Menschen in der Grundsicherung nicht abzuhängen.

Auch Kinder sind immer mehr auf Computer zur digitalen Teilhabe, insbesondere im Bereich Bildung, angewiesen. Dies zeichnete sich bereits in den letzten Jahren immer mehr ab⁸ und wurde nun durch die Corona-Pandemie und das damit verbundene „Homeschooling“ zusätzlich beschleunigt. Ein entsprechender Bedarf ist aber weiterhin weder im bestehenden Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) noch im vorliegenden Gesetzentwurf in bedarfsdeckendem Umfang vorgesehen. Die AWO fordert, dass für Kinder ein entsprechender Anspruch auf Kostenübernahme für Computer im BuT aufgenommen wird. Leihgeräte der Schulen können diesen Anspruch nicht ausreichend erfüllen. Aus der sozialgerichtlichen Rechtsprechung⁹ sowie aus eigener Beratungspraxis ist erkennbar, dass sich die flächendeckende Bereitstellung von digitalen Endgeräten für bedürftige Kinder und Jugendliche über den DigitalPakt Schule äußerst schwierig gestaltet. Die aufwändige gerichtliche Geltendmachung der Kostenübernahme im Einzelfall ist weder flächendeckend erfolgsversprechend¹⁰ noch eine hinreichend niedrigschwellige Lösung für die Vielzahl an betroffenen Schüler*innen. Es darf nicht hingenommen werden, dass viele sozial benachteiligte Kinder noch immer keinerlei oder nur eingeschränkten digitalen Zugang haben. Zudem sollte ermöglicht werden, dass die Geräte auch für informelles Lernen in der Freizeit, und schulergänzende Maßnahmen frei zur Verfügung stehen. Es ist aber haftungsrechtlich äußerst fraglich, ob die Leihgeräte der Schulen auch für außerschulische Zwecke, wie externe Nachhilfe oder Aktivitäten in der offenen Jugendarbeit, betrieben werden dürfen. Eigene Endgeräte für die Kinder sind hier deutlich zweckmäßiger.

⁷ Paritätischer Gesamtverband (2020): Expertise: Arm, abgehängt, ausgegrenzt. Eine Untersuchung zu Mangellagen eines Lebens mit Hartz IV, S.18.

⁸ SG Cottbus vom 13.10.2016, S 42 AS 1914/13; SG Gotha vom 17.08.2018, S 26 AS 3971/17; SG Hannover vom 02.06.2018, S 68 AS 344/18, LSG Schleswig-Holstein vom 01.11.2019, L 6 AS 238/18; SG Kiel vom 21.10.2019, S 40 AS 260/19; SG Kiel vom 25.10.2019, S 38 AS 348/18.

⁹ LSG NRW vom 22.05.2020, L 7 AS 719/20; SG Köln vom 11.08.2020, S 15 AS 456/19.

¹⁰ Bedarfsablehnend SG Frankfurt vom 10.07.2020, S 16 AS 716/20 und SG Frankfurt vom 07.08.2020, S 16 AS 790/20.

III. Schlussbemerkungen

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinen Entscheidungen zu den Regelbedarfen klare Vorgaben zu den verfassungsrechtlichen Grenzen des gesetzgeberischen Spielraums bei der Ausgestaltung des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums gemacht. Der Gesetzgeber darf sich allerdings nicht nur auf diese Vorgaben zurückziehen. Vielmehr bleibt er auch politisch gefordert, das Existenzminimum so zu konkretisieren und zu aktualisieren, dass in jedem Einzelfall das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche tatsächlich gedeckt ist. In diesem Sinne ist der Gesetzgeber aufgefordert, nicht nur verfassungsrechtlich vertretbare, sondern auch sozialpolitisch sachgerechte Berechnungen des Existenzminimums anzustellen.

AWO Bundesverband
Berlin, im Oktober 2020