

Schriftliche Frage im November 2010
Arbeitsnummer 103

Sehr geehrter Herr Kollege,

Ihre o. a. Frage beantworte ich wie folgt:

Frage Nr. 103:

Welche Konstellationen des Zusammenlebens fallen unter die geplante Neueinführung der Regelbedarfsstufen 3 (Drucksache 17/3404) und wie begründet die Bundesregierung für die jeweils betroffenen Konstellationen den um monatlich 68 Euro gegenüber alleinstehenden oder alleinerziehenden Leistungsberechtigten (Regelbedarfsstufe 1) bzw. monatlich 37 Euro gegenüber Ehegatten und Lebenspartnern sowie andere erwachsene Leistungsberechtigte (Regelbedarfsstufe 2) niedrigeren Bedarf?

Antwort:

Die in der Frage angesprochenen Regelbedarfsstufen 1 bis 3 ergeben sich aus der Anlage zu § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Anlage zu § 28 SGB XII-E), die Artikel 3 (Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch) des Entwurfs für ein Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, BT-Drs. 17/3404, enthält. Die Ermittlung der Höhe der Regelbedarfsstufen regelt Artikel 1 (Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz) des Gesetzentwurfs.

Die nach dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz ermittelten Regelbedarfsstufen gelten unmittelbar nur für das SGB XII. Sie bauen auf dem geltenden Recht, also dem SGB XII auf.

Im SGB XII wird bislang für die Höhe der Regelsätze unterschieden nach

- Alleinstehenden oder alleinerziehenden Erwachsenen, sie erhalten den Eckregelsatz (100 %),
- Personen ab 14 Jahren, sie erhalten 80 % des Eckregelsatzes,
- Kinder von 6 bis 13 Jahren, sie erhalten 70 % des Eckregelsatzes und
- Kindern unter 6 Jahren, sie erhalten 60 % des Eckregelsatzes.

Für Erwachsene, die nicht alleinstehend oder alleinerziehend sind, gilt damit der Regelsatzanteil von 80 %, es sei denn, sie leben in einem Haushalt zusammen als Ehegatten, Lebenspartner oder eheähnliche beziehungsweise lebenspartnerschaftliche Gemeinschaft. In dieser Konstellation erhalten beide Partner jeweils 90 % des Eckregelsatzes, zusammen also 180 % des Eckregelsatzes.

Nach dem Entwurf eines Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes sowie der Anlage zu § 28 SGB XII-E ergibt sich

- für alleinstehende und alleinerziehende Personen die Regelbedarfsstufe 1 aus den regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben von Einpersonenhaushalten,
- für Ehegatten, Lebenspartner oder eheähnliche beziehungsweise lebenspartnerschaftliche Gemeinschaft die Regelbedarfsstufe 2,
- für erwachsene Personen, die keinen eigenen Haushalt führen, weil sie im Haushalt anderer Personen leben und sich an den Kosten der gemeinsamen Haushaltsführung nicht beteiligen, Regelbedarfsstufe 3,
- für Kinder und Jugendliche ergeben sich Regelbedarfsstufen aus den ihnen zuzurechnenden regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben der Familienhaushalte (Paarhaushalte mit einem Kind), für
 - Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren die Regelbedarfsstufe 4.
 - Kinder von 6 bis 13 Jahren die Regelbedarfsstufe 5 und
 - Kinder unter 6 Jahren die Regelbedarfsstufe 6.

In der Begründung zur Anlage zu § 28 SGB XII-E wird erläutert, weshalb bei Erwachsenen nur für alleinstehende und alleinerziehende Personen die Regelbedarfsstufen statistisch, also auf Basis einer Sonderauswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, ermittelt werden konnten. Dies bedeutet, dass für zusammenlebende Paare (Regelbedarfsstufe 2) sowie für weitere unter den nachstehend näher erläuterten Bedingungen in einem gemeinsamen Haushalt lebende erwachsene Personen (Regelbedarfsstufe 3), keine statistische Ermittlung vorgenommen werden konnte.

Von der analog zum geltenden Recht (Personen ab 14 Jahren, also ohne Altersgrenze) denkbaren Übertragung der Regelbedarfsstufe 4 (Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren) wurde abgesehen, da diese Regelbedarfsstufe nach den Verbrauchsausgaben von Familienhaushalten für Kinder und Jugendliche ermittelt wurde und deshalb auf Erwachsene nicht ohne Weiteres übertragbar ist.

Die Differenzierung der bisherigen Regelsatzhöhen und der künftigen Regelbedarfsstufen für Erwachsene hat folgende Ursachen: Die Leistungen nach dem SGB XII decken das menschenwürdige Existenzminimum ab. Dabei sind die dieses gewährleistenden Bedarfe zu berücksichtigen, darüber hinausgehende Bedürfnisse jedoch nicht. Ein Teil der für die erforderlichen Bedarfe anfallenden Verbrauchsausgaben, insbesondere für Ernährung und Kleidung fallen dabei annahmegemäß für jeden Erwachsenen unabhängig von deren Anzahl im Haushalt in gleicher Höhe an. Dabei werden mangels statistischer Grundlagen auch mögliche Einspareffekte des gemeinsamen Einkaufs von Mehrpersonenhaushalten bei den o. g. Bedarfen nicht berücksichtigt. Daneben gibt es aber Verbrauchsausgaben, die mit der Führung eines Haushalts verbunden sind und nur unterproportional von der Zahl der Personen, die in dem Haushalt leben, abhängig sind (haushaltsgebundene Verbrauchsausgaben). Dies gilt nicht nur für Strom- oder Wasserkosten, sondern auch für die Ausstattung mit elektrischen Großgeräten wie Fernseher oder Kühlschrank. Hier ist aus sozialhilferechtlicher Sicht nur jeweils eines dieser Geräte pro Haushalt als erforderlich anzusehen. Der zusätzliche Bedarf eines Haushalts, der durch eine hinzukommende zweite Person per Saldo entsteht, muss also niedriger sein als der Bedarf einer alleinstehenden Person.

Eine alleinstehende oder alleinerziehende erwachsene Person muss für ihren Haushalt die anfallenden notwendigen Haushaltskosten allein finanzieren. Dem wird mit der Regelbedarfsstufe 1 Rechnung getragen, die dem Eckregelsatz im geltenden Recht entspricht. Sie beläuft sich nach dem Gesetzentwurf auf 364 Euro monatlich. Dies entspricht der nach § 5 des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes in der Fassung des Gesetzentwurfs (RBEG-E) ermittelten Summe der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben der Einzelpersonenhaushalte nach der Fortschreibung mit dem Mischindex nach § 7 RBEG-E.

In einer gemeinsamen Wohnung zusammenlebende Ehegatten, Lebenspartner sowie für eheähnliche oder lebenspartnerschaftsähnliche Lebensgemeinschaften teilen sich hingegen die Kosten der Haushaltsführung. Diese Kosten belaufen sich bei einem zusammenlebenden Paar deshalb nicht auf 200 % der Kosten eines Einzelpersonenhaushaltes. Dies berücksichtigt die Regelbedarfsstufe 2, der monatliche Regelbedarf je Person beläuft sich

auf 328 Euro. Dies entspricht rechnerisch der sogenannten 90:90-Regelung im geltenden Recht, nach der beide Partner jeweils 90 % des Eckregelsatzes erhalten. Dabei ging man ursprünglich davon aus, dass bei einem Paar der Haushaltsvorstand rechnerisch 100 % und der Partner zusätzlich 80 % des Eckregelsatzes erhält. In der Summe ergab dies 180 % des Eckregelsatzes für ein Paar. Seit 2006 wird auf die Unterscheidung zwischen Haushaltsvorstand und Partner verzichtet, die Summe von 180 % des Eckregelsatzes wird auf beide Partner verteilt, dies ergibt jeweils 90 % des Eckregelsatzes für beide Partner. Somit werden die Kosten der gemeinsamen Haushaltsführung zu gleichen Teilen auf beide Partner verteilt.

Diese Aufteilung ist vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 ausdrücklich bestätigt worden.

Lebt eine erwachsene Person nicht in einem eigenen Haushalt, sondern im Haushalt anderer Personen und steht sie in keiner Partnerschaft zu einer anderen Person in diesem Haushalt, dann muss vor dem Hintergrund der Regelung für Paare gelten, dass diese sozialhilferechtlich nicht als alleinstehende Person betrachtet werden kann. Stattdessen muss der Bedarf dieser erwachsenen Person im Haushaltszusammenhang gesehen werden, weshalb anfallende relative Einsparungen zu berücksichtigen sind. Da der zusätzliche Bedarf eines Partners im Haushalt geringer ist als der Bedarf einer alleinstehenden Person, ist davon auszugehen, dass dies auch für den Bedarf einer weiteren erwachsenen Person in einem Haushalt gilt. Vor diesem Hintergrund wurde für eine weitere erwachsene Person ebenfalls 80 % des Bedarfs einer alleinstehenden Person angesetzt. Dabei wird unterstellt, dass sich die weitere erwachsene Person nicht an den Kosten des gemeinsamen Haushalts beteiligt, weil diese nach den tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnissen bereits durch die übrigen erwachsenen Personen im Haushalt gedeckt werden.

Die Fallkonstellation einer weiteren erwachsenen Person kann beispielsweise bestehen, wenn eine erwachsene behinderte Person im Haushalt der Eltern oder ein Elternteil im Haushalt der Kinder lebt. In diesen beiden Fällen ist regelmäßig davon auszugehen, dass das Kind oder der Elternteil einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Viertes Kapitel SGB XII) hat. Der Leistungsanspruch besteht dann in der Regel deshalb, weil die in der Hilfe zum Lebensunterhalt (Drittes Kapitel SGB XII) ansonsten übliche Unterhaltsvermutung nicht anwendbar ist. Diese besagt, dass eine Person dann keinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt hat, wenn sie mit Personen in einer Wohnung zusammenlebt und aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der übrigen Personen unterstellt werden kann, dass diese den Lebensunterhalt der bei ihnen lebenden Person gewährleisten.

Deshalb sieht die Anlage zu § 28 SGB XII-E mit der Regelbedarfsstufe 3 eine eigene Leistungshöhe für weitere erwachsene Personen vor, die nicht in einem eigenen Haushalt, sondern im Haushalt anderer Personen leben und sich nicht an den Kosten der Haushaltsführung beteiligen. Die Regelbedarfsstufe 3 beläuft sich auf monatlich 291 Euro. Dies entspricht rechnerisch 80 % der Regelbedarfsstufe 1.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass für das Sozialhilferecht der Grundsatz gilt, dass sich die Leistungen nach den Besonderheiten des Einzelfalles zu richten haben (§ 9 Abs. 1 SGB XII). Dies bedeutet konkret, dass der zuständige Sozialhilfeträger die Besonderheiten des Einzelfalles bei der Leistungsbemessung zu berücksichtigen hat. Ob die Regelbedarfsstufe 3 in einem konkreten Einzelfall anzuwenden ist, hat der Sozialhilfeträger deshalb in Ausübung seines pflichtgemäßen Ermessens zu prüfen. Dabei ist auf die tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse abzustellen.

Im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist die Regelbedarfsstufe 3 bisher nicht vorgesehen. Bei erwachsenen leistungsberechtigten Personen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und die im Haushalt ihrer Eltern leben, soll nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung ein Regelbedarf in Höhe von 287 Euro (Regelbedarfsstufe 4) berücksichtigt werden. Mit Vollendung des 25. Lebensjahrs bilden erwerbsfähige Leistungsberechtigte wie im bisherigen Recht eine eigenständige Bedarfsgemeinschaft; unabhängig von der Haushaltszugehörigkeit wird bei ihnen damit ein Regelbedarf von 364 Euro berücksichtigt.

Die daraus resultierende ungleiche Behandlung zwischen erwachsenen haushaltsangehörigen Leistungsberechtigten im SGB XII und im SGB II findet ihre Rechtfertigung in den Systemunterschieden zwischen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Sozialhilfe. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende wendet sich ihrer Zielrichtung nach vornehmlich an einen dem Grunde nach erwerbsfähigen Personenkreis, der nur vorübergehend der Unterstützung durch steuerfinanzierte Sozialleistungen bedarf; es handelt sich um ein eher dynamisches System. Dagegen richten sich die existenzsichernden Leistungen der Sozialhilfe, insbesondere die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel des SGB XII an einen Personenkreis, der tendenziell dauerhaft auf die Unterstützung durch steuerfinanzierte Sozialleistungen angewiesen ist; es handelt sich um ein eher statisches System. Vor dem Hintergrund dieser Systemunterschiede werden haushaltsangehörige Leistungsberechtigte, die Grundsicherungsleistungen nach dem 4. Kapitel des SGB XII erhalten, nicht generell schlechter, sondern anders gestellt als erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach dem SGB II. Die Regelbe-

darfshöhe ist dabei nicht isoliert zu sehen. Besser stehen haushaltsangehörige Leistungsberechtigte etwa bei der Berücksichtigung von Unterhaltsansprüchen und -erwartungen gegenüber den Eltern. Während hier Unterhaltsansprüche insbesondere gegenüber den Eltern grundsätzlich unberücksichtigt bleiben (vgl. § 45 Absatz 2 SGB XII), sind sie im SGB II zu berücksichtigen. Besteht dort eine Haushaltsgemeinschaft zwischen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und ihren Eltern, wird unter den Voraussetzungen des § 9 Absatz 5 SGB II der tatsächliche Unterhalt vermutet.

Nicht erwerbsfähige erwachsene Kinder von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die mit diesen eine Bedarfsgemeinschaft bilden, erhalten dagegen im bestehenden System ebenfalls nur eine Regelleistung von 80% des Eckregelsatzes und sind damit den haushaltsangehörigen erwachsenen Kindern im SGB XII gleichgestellt.