

# Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum

1. Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drs. 18/9984

2. Gesetzentwurf der Bundesregierung

24.11.2016

**Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes**

BT-Drs. 18/9985

3. Antrag des Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen**

BT-Drs. 18/10250

Deutscher Gewerkschaftsbund

DGB Bundesvorstand

**Martin Künkler**

Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Martin.Kuenkler@dgb.de

Telefon: + 49 30 240 60 754

Telefax: +49 30 240 60 771

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

## 1. Bewertung des Regelbedarfsermittlungsgesetzes

### 1.1 Vorbemerkung

Der DGB tritt dafür ein, Armut zu überwinden und der gesellschaftlichen Spaltung in Arm und Reich entgegenzuwirken. Wir wollen eine solidarische Gesellschaft, in der soziale Ungleichheit zumindest begrenzt ist und in der sich die Einkommen und damit verbunden die Lebensverhältnisse und Teilhabechancen in einer akzeptablen Bandbreite bewegen.

Zur Erreichung dieser Ziele ist ein Maßnahmenbündel erforderlich:

- „Gute Arbeit“ und eine neue Ordnung für den Arbeitsmarkt
- Weitere, schrittweise Erhöhung des Mindestlohns
- Schließung von Sicherungslücken in den vorgelagerten Sozialsystemen und insbesondere Verbesserungen beim Wohngeld und dem Kinderzuschlag
- Ausbau der sozialen Infrastruktur und der Daseinsvorsorge, insbesondere für Kinder und Jugendliche
- Bedarfsdeckende Regelbedarfe, die wirksam vor Armut schützen und eine Mindestteilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen

Unmittelbar sind rund 8,4 Millionen Leistungsberechtigte und somit rund zehn Prozent der Wohnbevölkerung von den Vorschriften über die Regelbedarfe betroffen:



Leistungsbezieher/innen nach dem SGB II (5.900.000), Bezieher/innen von Sozialhilfe (400.000), Bezieher/innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (1.050.000), Bezieher/innen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (970.000) sowie der Kriegsopferfürsorge (30.000)<sup>1</sup>. Die Regelbedarfe prägen somit keineswegs nur die Lebenssituation der 912.000 Langzeiterwerbslosen<sup>2</sup> im SGB II-Bezug, sondern bestimmen auch maßgeblich die Lebenslage u.a. von Rentner/innen, erwerbstätigen Aufstocker/innen, Flüchtlingen, Menschen in Ausbildung, Erziehenden und Pflegenden, Kindern und Jugendlichen und von Menschen mit Behinderungen.

Über die unmittelbar betroffenen Leistungsberechtigten hinaus wirken die Regelbedarfe mittelbar auf das steuerfreie Existenzminimum, auf andere Leistungen (wie z.B. BAföG), auf die Freibeträge im Unterhaltsrecht und auf den Mindestlohn. Zudem entscheidet die Höhe der Regelsätze über die „Fallhöhe“ des sozialen Abstiegs nach Arbeitsplatzverlust und länger andauernder Erwerbslosigkeit und somit auch über die „Konzessionsbereitschaft“ der Beschäftigten. Je niedriger die Regelbedarfe, desto größer ist der Druck, aus materieller Not heraus auch prekäre und niedrig entlohnte Arbeit annehmen zu müssen.

Die Höhe der Regelbedarfe ist somit eine der zentralen Stellschrauben im System der sozialen Sicherheit, hat immense Bedeutung für die Einkommensverteilung und beeinflusst die Machtasymmetrie am Arbeitsmarkt. Mit jeder Neuermittlung der Regelbedarfe entscheidet sich, ob ein wirksamer Schritt zur Überwindung von Armut geleistet wird oder ob Armut und soziale Ausgrenzung zementiert wird.

Die Stellungnahme des DGB beschränkt sich auf den Kerninhalt des vorliegenden Gesetzentwurfs, auf die Herleitung der Regelbedarfe.

## **1.2 Allgemeine Bewertung**

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Regelbedarfe – mit Ausnahme des Regelbedarfs für Kinder im Alter von sechs bis dreizehn Jahren – nur ausgesprochen geringfügig ansteigen, der Regelbedarf für Vorschulkinder soll sogar stagnieren:

---

<sup>1</sup> Quellen: BA: Statistik der Grundsicherung, Mai bzw. Sept. 2016 und Statistisches Bundesamt, Sozialberichterstattung, Abfrage 1.11.2016

<sup>2</sup> Bundesagentur für Arbeit, Dezember 2015

Tabelle 1: Höhe der Regelbedarfe nach Regelbedarfsstufen						
	RB 1	RB 2	RB 3	RB 4	RB 5	RB 6
Bis Ende 2016	404	364	324	306	270	237
Ab 2017	409	368	327	311	291	237
Erhöhung absolut in Euro	5	4	3	5	21	0
Erhöhung in Prozent	1,24	1,10	0,93	1,63	7,78	0,00

Die geringfügigen Erhöhungen der Regelbedarfsstufen 1 bis 4 werden den eingangs genannten Zielen einer Armutsbekämpfung nicht gerecht. Armut wird nicht überwunden, sondern festgeschrieben. Die „Nullrunde“ bei den Vorschulkindern führt aufgrund von Kaufkraftverlusten faktisch zu einer Schlechterstellung, die keinesfalls akzeptabel ist. Der DGB spricht sich für deutlich höhere Regelbedarfe aus.

Das Verfahren zur Herleitung der Regelbedarfe ist bis auf zwei Ausnahmen (siehe unten) identisch mit dem Verfahren, das unter der Regierungsverantwortung von CDU, CSU und FDP beim Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) 2011 angewandt wurde. Das Verfahren ist mit erheblichen Defiziten behaftet:

- Es bleibt die zentrale Schwachstelle im Herleitungsverfahren, dass statistisch gemessene Konsumausgaben nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), die von äußerst begrenzten finanziellen Mitteln geprägt sind, mit einer ausreichenden Bedarfsdeckung gleichgesetzt werden.
- Die 2011 ohne tragfähige Begründung eingeführte Reduzierung der Vergleichsgruppe für die Regelbedarfe Erwachsener auf die untersten 15 Prozent der Haushalte wird beibehalten, was die Regelbedarfe deutlich drückt.
- Weiterhin kommt es zu Zirkelschlüssen, da „verdeckt Arme“ und auch Aufstocker/innen mit geringem Erwerbseinkommen in der Vergleichsgruppe verbleiben.
- Es wird eine Vielzahl von Ausgabepositionen als nicht regelbedarfsrelevant herausgerechnet; dadurch sinkt der Regelbedarf deutlich. Ein Teil dieser Herausnahmen ist methodisch unsauber, da er die Ergebnisse der EVS unzulässig verzerrt. Bei einem anderen Teil der herausgerechneten Ausgaben handelt es sich um Ausgaben, die aus Sicht des DGB dem soziokulturellen Existenzminimum zuzurechnen sind.

- Die notwendigen Anschaffungskosten für langlebige Gebrauchsgüter sollen weiterhin über wirklichkeitsferne Kleinstbeträge im Regelbedarf abgegolten sein, anstatt Einmalbeihilfen etwa für den Kauf einer Waschmaschine oder eines Kühlschranks vorzusehen.
- Da nicht alle Vorgaben des BVerfG aus dem Jahr 2014 umgesetzt werden, bleibt es weiterhin fragwürdig, ob die Regelbedarfe überhaupt verfassungskonform sind.
- Aufgrund geringer Fallzahlen bei den Vergleichsgruppen zur Bestimmung der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche, bestehen Zweifel, ob die Ergebnisse überhaupt hinreichend valide und signifikant sind.

### 1.3 Bewertung im Einzelnen

#### 1.3.1 „Leistungsfähigkeit“ der EVS – Notwendigkeit ergänzender Untersuchungen

Wie auch in der Vergangenheit werden die Regelbedarfe aus dem Konsumausgaben der privaten Haushalte abgeleitet. Datengrundlage sind Sonderauswertungen des statistischen Bundesamtes zur EVS 2013, die seit September 2015 vorliegen. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf kommt der Gesetzgeber mit einiger Verspätung seiner gesetzlichen Pflicht nach, beim Vorliegen einer neuen EVS die Regelbedarfe neu zu ermitteln (§ 28 SGB XII). Aus Sicht des DGB hätte das Verfahren bereits im Herbst 2015 eingeleitet werden müssen.

Die EVS erfasst die **Konsumausgaben** der Haushalte, die von den verfügbaren Einkommen der Haushalte determiniert sind. Aus den Daten der EVS lassen sich grundsätzlich keine direkten Aussagen dazu gewinnen, ob mit einer getätigten Ausgabe ein gegebener Bedarf „über die Maßen“, gerade vollständig oder nur teilweise gedeckt wird, so dass Unterversorgungslagen bestehen bleiben. Bei den Sonderauswertungen zur Herleitung der Regelbedarfe werden die Ausgaben von Haushalten am unteren Ende der Einkommensverteilung betrachtet (die 15 Prozent der Einpersonenhaushalte mit dem niedrigsten Einkommen bzw. die 20 Prozent der Paarhaushalte mit einem Kind mit dem niedrigsten Einkommen). Diese EVS-Daten geben somit nur an, wie viel Geld Menschen, die nur über sehr geringe finanzielle Möglichkeiten verfügen („Budgetrestriktionen“), für einzelne Ausgabenbereiche wie Ernährung oder Freizeitaktivitäten **ausgeben können**. Aus Sicht des DGB ist es nicht zulässig, ohne weitere Prüfung davon auszugehen, dass diese Ausgaben bedarfsdeckend sind und in der Summe das Existenzminimum darstellen.



Die Daten der EVS können **eine** wichtige Quelle zur Ermittlung der Regelbedarfe sein. Die Ergebnisse der EVS müssen aber anhand ergänzender Untersuchungen und bedarfstheoretischer Überlegungen überprüft werden. Der DGB schlägt dazu zwei alternative Kontrollverfahren vor:

- Überprüfung der EVS-Ergebnisse anhand wissenschaftlicher Untersuchungen zu den notwendigen Kosten für eine Bedarfsdeckung: Exemplarisch sei hier auf die Ergebnisse des Dortmunder Forschungsinstituts für Kinderernährung (FKE) hingewiesen, die die Kosten für eine ausgewogene Ernährung beziffern sowie auf die Preise von verbilligten Sozialtickets für den ÖPNV, die Hinweise auf einen Mindestbetrag für die Mobilität liefern können.
- Überprüfung der EVS-Ergebnisse für einzelne Ausgabepositionen anhand der Ausgaben der nächst höheren Einkommensgruppe für diese Position: Ergibt sich eine erhebliche Diskrepanz, etwa dahingehend, dass die relevante Vergleichsgruppe weniger als die Hälfte für eine Position ausgibt als die nächst höhere Einkommensgruppe, kann dies als Hinweis auf eine Unterdeckung des Bedarfs aufgrund fehlender finanzieller Mittel gesehen werden, den es zu korrigieren gilt.<sup>3</sup> Dieser Ansatz ist geeignet, um solche Ausgabenbereiche wie etwa „Freizeitaktivitäten“ oder „Kultur“ zu prüfen, bei denen eine normative Bestimmung der notwendigen Ausgaben schwierig ist.

Die eingeschränkte Aussagekraft der unreflektierten EVS-Ergebnisse wird auch an drei Einzelergebnissen der EVS 2013 sichtbar:

Vergleicht man die Verbrauchsausgaben der Vergleichsgruppe der Einpersonenhaushalte aus der EVS 2008 und der EVS 2013, so zeigt sich in vier der zwölf EVS-Abteilungen ein Rückgang der Ausgaben. Die regelbedarfsrelevanten Ausgaben im Bereich „Innenausstattung und Haushaltsgeräte“ (Abteilung 5) sanken beispielsweise von 27,41 Euro im Jahr 2008 auf 24,34 Euro im Jahr 2013 (minus elf Prozent). Die regelbedarfsrelevanten Ausgaben im Bereich „Freizeit, Unterhaltung, Kultur“ (Abteilung 9) sanken von 39,96 € Euro auf 37,88 Euro (minus fünf Prozent). In beiden Abteilungen ist die Struktur der Ausgabepositionen, die der Gesetzgeber für regelbedarfsrelevant hält, unverändert geblieben.

---

<sup>3</sup> Vgl. zu diesem Ansatz: Der Paritätische Wohlfahrtsverband, Gesamtverband: Was Kinder brauchen ... Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe), 2008

Es ist kein plausibler Grund ersichtlich, warum in den genannten Bereichen im Jahr 2013 weniger finanzielle Mittel für eine Bedarfsdeckung nötig waren als im Jahr 2008. Vielmehr illustriert der Rückgang der Ausgaben die Einkommensarmut der Vergleichsgruppe: Um die Kostensteigerungen im Bereich der Grundversorgung (Ernährung, Bekleidung, Strom) zwischen 2008 und 2013 finanzieren zu können, musste die Vergleichsgruppe zwangsläufig an anderer Stelle sparen. Die EVS drückt hier keine Bedarfsdeckung aus, sondern einen Mangel an finanziellen Möglichkeiten.

Gleiches gilt für den Regelbedarf für Kinder unter sechs Jahren. Nach den Ergebnissen der EVS 2013, fortgeschrieben mit der Veränderungsrate des Mischindex zum 1. Januar 2017, beträgt der rechnerische Regelbedarf nur 236 Euro<sup>4</sup> und somit ein Euro weniger als der derzeit geltende Regelbedarf von 237 Euro, für den ein Bestandschutz gelten soll. Es ist kein plausibler Grund erkennbar, warum noch im Jahr 2017 trotz steigender Preise der derzeitige Regelbedarf für Kinder unter sechs Jahren ausreichend sein sollte. Auch hier drücken die EVS-Ergebnisse Mangel und Budgetrestriktionen aus und nicht eine auskömmliche Bedarfsdeckung.

### **1.3.2 Datengrundlage und Vergleichsgruppen**

Die Abgrenzung der Vergleichsgruppen im vorliegenden Gesetzentwurf (§§ 2 und 4) entspricht der Abgrenzung aus dem RBEG 2011: Die Regelbedarfe Erwachsener werden aus dem Ausgabeverhalten der unteren 15 Prozent der Einpersonenhaushalte mit dem niedrigsten Einkommen abgeleitet, die Regelbedarfe der Kinder und Jugendlichen aus dem Ausgabeverhalten der unteren 20 Prozent der Haushalte mit dem niedrigsten Einkommen. Aus Sicht des DGB war die mit dem RBEG 2011 vollzogene Reduzierung der Vergleichsgruppe bei den Einpersonenhaushalten von 20 auf 15 Prozent sachlich nicht begründet. Diese Engfassung führte und führt zu einer deutlichen Reduzierung der statistisch erfassten Konsumausgaben und somit zu einer politisch gewollten Absenkung der Regelbedarfshöhe.

#### **1.3.2.1 Verdeckte Armut**

Die Regelung (§ 3) zu den Haushalten, die aus der Vergleichsgruppe auszuschließen sind, ist zu eng gefasst. Zirkelschlüsse werden so nicht ausgeschlossen. In der Ver-

---

<sup>4</sup> Die „Rohdaten“ der EVS ergeben eine Ausgabensteigerung für Kinder unter sechs Jahren von 211,69 Euro (2008) auf 228,08 Euro (2013). Die Unterschreitung des geltenden Regelsatzes von 237 Euro ergibt sich dadurch, dass die vorgenommenen Fortschreibungen des Satzes nach dem Mischindex in den Jahren 2008 bis 2013 günstiger war als der tatsächliche Ausgabenanstieg, der in der EVS ermittelt wurde.



gleichsgruppe verbleiben Haushalte, deren Einkommen unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegen, also Haushalte, die einen bestehenden Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII nicht realisieren (verdeckte Armut). Ebenso nicht herausgerechnet werden alle Haushalte, die Erwerbseinkommen beziehen. Letzteres ist problematisch bei Erwerbstätigen, deren Einkommen das Grundsicherungsniveau nur bis zur Höhe der 100-Euro-Grundpauschale (nach § 11b Abs. 2 Satz 1 SGB II) übersteigt. Da die Grundpauschale typisierend im Wesentlichen die mit der Erwerbstätigkeit verbundenen Kosten abdecken soll, verfügt die genannte Gruppe Erwerbstätiger ebenfalls nur über ein verbleibendes Einkommen in Höhe des Grundsicherungsniveaus.

Aus Sicht des DGB ist es nicht akzeptabel, das Existenzminimum auch aus dem Ausgabeverhalten von Haushalten abzuleiten, die nur ein Einkommen in Höhe des Existenzminimums oder sogar ein geringeres Einkommen haben. Der DGB fordert den Gesetzgeber auf, die verdeckt Armen und Haushalte mit einem Erwerbseinkommen knapp über dem Grundsicherungsniveau aus der Vergleichsgruppe auszuschließen. Ein praktikabler Verfahrensvorschlag zur Bestimmung einer Einkommensschwelle, mit der verdeckt Arme identifiziert und herausgerechnet werden können liegt vor.<sup>5</sup>

### **1.3.2.2 Datengrundlagen zur Ermittlung der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche**

Aufgrund der geringen Fallzahlen in den Vergleichsgruppen bestehen bezogen auf die Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche erhebliche Zweifel, ob die Daten überhaupt valide und hinreichend signifikant sind. Kleine Fallzahlen führen zu einem großen statistischen Fehler. Als aussagekräftig gelten erst Fallzahlen von 100 und mehr, da der statistische Fehler ab dieser Gruppengröße kleiner als zehn Prozent ist. Bei Fallzahlen zwischen 25 und 99 muss von einem Fehler zwischen 10 und 20 Prozent ausgegangen werden und bei Fallzahlen unter 25 von einem statistischen Fehler, der größer als 20 Prozent ist.

In der nachfolgenden Tabelle sind die Fallzahlen der Vergleichsgruppen dargestellt, aus denen die Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche abgeleitet werden. Die Fallzahlen wurden den Tabellen in der Anlage zum Gesetzentwurf entnommen.

---

<sup>5</sup> Becker, Irene: Bewertung der Neuregelungen des SGB II (Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung), in: Soziale Sicherheit, Sonderheft September 2011, S. 21ff

Tabelle 2:  
Geringe Fallzahlen der Vergleichsgruppen zur Ermittlung der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche

Alter des Kindes	Anzahl der Haushalte mit einem Kind		
	Konsumausgaben insgesamt	Sonderauswertung Energie	Sonderauswertung Verkehr/Mobilität
0-5 Jahre	277	256	<b>49</b>
6-13 Jahre	145	139	<b>22</b>
14-17 Jahre	106	103	<b>12</b>

Laut der Gesetzesbegründung werden die Ansätze für Verkehrsausgaben in den Regelbedarfen für Kinder und Jugendliche wie bei den Erwachsenen auch aus den Sonderauswertungen zu Verkehrsausgaben abgeleitet. In der vorstehenden Tabelle sind in der rechten Spalte die extrem niedrigen Fallzahlen dieser Sonderauswertungen dargestellt. Die Sonderauswertung der Mobilitätskosten für Jugendliche zwischen 14 und 17 Jahren beruht auf den Angaben von nur 12 Haushalten!

Die Ansätze für Verkehrsausgaben machen bis zu 11 Prozent des Regelbedarfes für Kinder und Jugendliche aus. Damit beruht ein nicht unbeachtlicher Anteil des Regelbedarfes auf Daten, die mit großen Unsicherheiten behaftet sind. Wie fragwürdig die Datengrundlage ist, zeigt auch ein Vergleich der Verkehrsansätze für die einzelnen Altersgruppen: Für Kinder unter sechs Jahren sind 25,79 Euro monatlich vorgesehen, um den Mobilitätsbedarf zu decken (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 RBEG-E). Für Jugendliche ab 14 Jahren, bei denen von einem höheren Mobilitätsbedarf ausgegangen werden kann, soll aber ein Betrag von nur 13,28 Euro ausreichend sein (§ 6 Abs. 1 Nr. 3 RBEG-E).

Die Fallzahlen, auf denen die Konsumausgaben insgesamt beruhen, liegen zwar alle über 100 (siehe Tabelle 2, 2. Spalte). Betrachtet man jedoch die Fallzahlen für die einzelnen aufgeschlüsselten Ausgabepositionen, zeigt sich, dass die in der Gesetzesbegründung ausgewiesenen Durchschnittswerte zu großen Teilen auf kleinen Fallzahlen beruhen. In der Tabelle 3 sind die Anzahl und der Anteil kleiner Fallzahlen für die einzelnen Ausgabepositionen dargestellt.

Tabelle 3:

Geringe Fallzahlen bei den Ausgabepositionen zur Ermittlung der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche

		Anzahl Ausgabepositionen mit Fallzahl kleiner 100		davon Anzahl Ausgabepositionen mit Fallzahl kleiner 25	
		absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
Alter des Kindes	Ausgabepositionen insgesamt*				
0-5 J.	74	47	64	28	38
6-13 J.	74	61	82	39	53
14-17 J.	78	73	94	46	59

\* Regelbedarfsrelevante Ausgabepositionen

Je nach Altersgruppe basieren die Regelbedarfe auf Fallzahlen bei den einzelnen Ausgabepositionen, die zwischen nahezu zwei Dritteln (64 Prozent) und fast ausschließlich (94 Prozent) kleiner als 100 sind und somit mit großer Unsicherheit behaftet sind. Zwischen 38 Prozent und 59 Prozent der Ausgabepositionen basieren auf Fallzahlen bis 24!

Würden die Ergebnisse der EVS 1:1 für die Regelbedarfe übernommen, d.h. wenn auf das Herausnehmen vermeintlich nicht Regelbedarfsrelevanter Positionen verzichtet würde, wäre das Problem der kleinen Fallzahlen obsolet. Denn in der Logik des Statistikmodells sind die ausgewiesenen Durchschnittswerte für einzelne Ausgabepositionen irrelevant und nur die Summe der Ausgaben relevant, für die ja eine ausreichende Fallzahl vorliegt. Da aber bei der Herleitung nur ein Teil der Ausgabepositionen einfließt, ein anderer Teil herausgerechnet wird und sich sowohl bei den einfließenden als auch bei den herausgerechneten Position solche mit großem statistischen Fehler befinden, stellen die kleinen Fallzahlen auch die Validität und Signifikanz des Gesamtergebnisses in Frage.<sup>6</sup>

Die Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche haben eine besondere Bedeutung, da sie nicht nur über die materielle Versorgung und Ausstattung, sondern auch über

<sup>6</sup> Vgl. Becker, Irene: Bewertung der Neuregelungen des SGB II (Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung), in: Soziale Sicherheit, Sonderheft September 2011, S. 29ff



Entwicklungschancen entscheiden. Die Herleitung der Sätze ist daher besonders sensibel. Die bestehenden Zweifel an der Validität und Signifikanz aufgrund der geringen Fallzahlen ist daher aus Sicht des DGB nicht hinnehmbar.

Der DGB spricht dafür aus, entweder die Vergleichsgruppen so auszuweiten bis ausreichend große Fallzahlen vorliegen, die belastbare Ergebnisse gewährleisten oder die unter 3.1 vorgeschlagenen Kontrollverfahren zur Überprüfung der EVS-Ergebnisse bei Kindern und Jugendlichen konsequent anzuwenden.

### **1.3.2.3 Datengrundlage und beabsichtigte Rechtsfolgen zu dem Regelbedarf für Menschen mit Behinderung in neuen Wohnformen**

Mit der beabsichtigten Neuregelung von § 8 des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) in Artikel 1 des Gesetzentwurfs wird die Regelbedarfsstufe 2 um den Personenkreis erweitert, der Erwachsene betrifft, die nicht in einer Paarkonstellation leben (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 b) RBEG-E), dem Personenkreis in einer Paarkonstellation (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 a) hinsichtlich der Leistungshöhe jedoch gleichgestellt werden. Der Gesetzentwurf begründet dies mit einem behaupteten Einsparpotential, welches durch diese besondere Wohnform hervorgerufen wird und dem von Paarhaushalten entspricht. Dem liegt die Auffassung zugrunde, dass diese Personen grundsätzlich „aus einem Topf“ wirtschaften. Für diese Annahme fehlt es an jeder empirischen Grundlage. Wie das BVerfG in seinem Beschluss vom 27.07.2016<sup>7</sup> ausdrücklich ausführt, kann sich die Annahme, das Hinzutreten eines weiteren Erwachsenen zu einer Bedarfsgemeinschaft rechtfertige eine regelbedarfsrelevante Einsparung von 20 %, bisher nur für die Zwei-Personen-Bedarfsgemeinschaft auf eine ausreichende empirische Grundlage stützen. Insofern sei die Bestimmung des Regelbedarfs zweier zusammenlebender und gemeinsam wirtschaftender Erwachsener in Höhe von 90 % des im SGB II für eine alleinstehende Person geltenden Regelbedarfs nicht zu beanstanden. Dabei stellt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich fest, dass nach wie vor die Daten zu den relevanten Haushalten, zum Verwandtschaftsverhältnis oder zum Konsumverhalten in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) fehlen. Deshalb ist nur die Annahme gerechtfertigt, dass der **familiäre Zweipersonenhaushalt** Einsparungen ermöglicht, aufgrund derer eine menschenwürdige Existenz mit auf 180 % der Regelleistung verminderten Leistungen gesichert ist und nur insoweit bewegt sich der Gesetzgeber in dem ihm zugewiesenen Entscheidungsspielraum. Schon für die Annahme eines gemeinsamen Wirtschaftens fehlt es hinsichtlich der neuen Wohnformen an empirischen Daten, da diese gar nicht vorliegen können. Der Ge-

---

<sup>7</sup> BVerfG 27.07.2016 – 1 BvR 371/11, RN 55, juris



setzentwurf weist insoweit zu Recht daraufhin, dass diese erst mit dem Bundesteilhabegesetz, welches sich noch im Gesetzgebungsverfahren befindet, eingeführt werden sollen. Selbst wenn vorausgesetzt wird, dass die neuen Wohnformen mit einem BTHG eingeführt werden, ist es mit dem Recht der freien Selbstbestimmung der dort wohnenden Personen (Art. 2 Abs. 1 GG) nicht zu vereinbaren, wenn pauschalierend unterstellt wird, dass ein gemeinsames wirtschaften „aus einem Topf“ zwangsläufig erfolgt. Die mit dieser Wohnform verbundenen gegenseitigen Hilfen dienen der Führung eines selbständigen Lebens in der Gemeinschaft, ohne dass der/die Einzelne in seinem persönlichen Gestaltungsspielraum (z.B. wann jemand kocht, fernsieht, Wäsche wäscht etc.) eingeschränkt wird.

Der von dem Gesetzentwurf in § 8 Abs. 1 Nr. 2 b RBEG-E erfasste Personenkreis ist daher unter die Regelbedarfsstufe 1 zu subsumieren.

### 1.3.3 Herausnahmen einzelner Ausgabenpositionen

Von den statistisch erfassten Verbrauchsausgaben erkennt der Gesetzgeber nicht alle Ausgaben als regelbedarfsrelevant an. Ausgaben, die als nicht regelbedarfsrelevant gelten, werden herausgerechnet und senken die Höhe des Regelbedarfes ab. Ein Teil dieser Kürzungen ist begründet wie etwa die Herausnahme der GEZ-Gebühren, von denen Leistungsberechtigte befreit sind oder die Herausnahme der 2013 abgeschafften Praxisgebühr. Ein Teil der Kürzungen ist aber sachlich nicht begründet, oder führt zu methodisch problematischen Ergebnissen. Einige andere Ausgabenpositionen, die im Gesetzentwurf als nicht regelbedarfsrelevant eingestuft werden, gehören aus Sicht des DGB sehr wohl zum soziokulturellen Existenzminimum dazu.

Die Kürzungen der **Ausgaben für alkoholische Getränke und Tabak** (Abteilung 02 der EVS) ist methodisch problematisch: Die Vergleichsgruppe verfügt nur über äußerst geringe finanzielle Mittel und gibt diese im Durchschnitt vollständig aus oder verschuldet sich sogar. Aufgrund dieser Budgetrestriktionen müssen Personen, die Alkohol und/oder Tabak konsumieren, an anderer Stelle sparen. Dies schlägt sich in geringeren Konsumausgaben in anderen Abteilungen der EVS nieder. Werden nun die Ausgaben für Alkohol und Tabak herausgerechnet, senkt dies den Regelbedarf für alle Leistungsberechtigten ab – unabhängig davon, ob sie tatsächlich rauchen und Alkohol trinken. Zugleich verbleiben jedoch die niedrigeren Ausgaben an anderer Stelle derjenigen Personen, die Alkohol und/oder Tabak konsumieren, in der statistischen Datengrundlage und reduzieren ebenfalls den Regelbedarf für alle. Sofern der Alkohol- und Tabakkonsum für nicht regelbedarfsrelevant gehalten wird, besteht ein methodisch sauberes Verfahren darin, die (an anderer Stelle erhöhten) Verbrauchsausgaben von abstinent lebenden Haushalten heranzuziehen. Der DGB lehnt daher das gewählte Verfahren zum Herausrechnen der Ausgaben für Alkohol und Tabak

ab, da es die Ergebnisse der EVS in unzulässiger Weise verzerrt. Zudem ist zu bedenken, dass die Ausgaben für Alkohol auch Ausgaben für die Bewirtung von Freunden und Angehörigen oder für Gastgeschenke umfassen, die der Pflege sozialer Beziehungen dienen und dem Bereich der sozialen Teilhabe zuzuordnen sind.

Zu begrüßen ist die Korrektur im Bereich **Mobilität**, die zu einer Erhöhung des Ansatzes für öffentliche Verkehrsdienstleistungen in Höhe von 5,67 Euro im Vergleich zum RBEG 2011 führt. Der Ansatz für Mobilitätskosten im Regelbedarf basiert auf einer Sonderauswertung, bei der nur Haushalte ohne Ausgaben für Kraftstoffe berücksichtigt werden. Beim RBEG 2011 wurden deren Ausgaben für öffentliche Verkehrsdienstleistungen auf die Gesamtzahl der Haushalte der Vergleichsgruppe so hochgerechnet, dass implizit bei den Haushalten mit Ausgaben für Kraftstoffe, deren Ausgabeverhalten nicht als Berechnungsbasis dienen sollte, realitätsfern ein Mobilitätsbedarf von Null angesetzt wurde. Im vorliegenden Gesetzentwurf werden auch diesen Haushalten rechnerisch Ausgaben für öffentliche Verkehrsdienstleistungen zugeordnet. Trotz dieser Korrektur bleiben im Bereich Mobilität (Abteilung 07 der EVS) zwei Defizite bestehen:

1. Die Sonderauswertung für Mobilitätskosten beruht auf dem Ausgabeverhalten von Haushalten ohne Ausgaben für Kraftstoffe. Das sind Haushalte, die sich für ihre Mobilitätszwecke noch nicht einmal gelegentlich ein Auto ausleihen und nutzen müssen. Es ist zu vermuten, dass in dieser Vergleichsgruppe Personen aus innerstädtischen Bereichen überrepräsentiert sind, deren Mobilität vielfach aus kurzen Wegen besteht, die teils auch zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückgelegt werden können. Ein solches Mobilitätsverhalten, das mit geringen Kosten einhergeht, kann aber nicht als typisch für alle Leistungsberechtigten angesehen werden.
2. Die Beschränkung der Sonderauswertung auf Haushalte ohne Ausgaben für Kraftstoffe ist eine Folge der Annahme, dass Kosten für die Nutzung eines Kraftfahrzeugs nicht zum soziokulturellen Existenzminimum gehören. Diese Annahme ist aber zumindest für viele Regionen des ländlichen Raums, die über keinen ausgebauten ÖPNV verfügen, nicht zutreffend. In vielen Regionen des ländlichen Raums ist die Nutzung eines Kraftfahrzeugs zwingend erforderlich, um die eigene Versorgung sicher zu stellen und um Kindern den Zugang zu Sport- und Freizeitangeboten zu ermöglichen.<sup>8</sup> Der DGB spricht sich deshalb dafür aus, auch Aufwendungen für ein Kraftfahrzeug anzuerkennen.

---

<sup>8</sup> Vgl. Martens, Rudolf: Mobilitätsbedarf: Ein verdrängtes Thema in der Regelsatzdiskussion, in: WSI-Mitteilungen Heft 10/2010, S. 531-536



Der DGB hält es für nicht sachgerecht, die Ausgaben der Vergleichsgruppe für **Gaststättendienstleistungen** generell als nicht regelbedarfsrelevant einzustufen. Laut Gesetzesbegründung zählt „auswärtige Verpflegung (...) nicht zum physischen Existenzminimum“ (S. 46) und folglich wird nur der Wert des Wareneinsatzes berücksichtigt. Es ist darauf hinzuweisen, dass bei den Gaststättendienstleistungen (Abteilung 11 der EVS) auch Besuche in Kantinen und Mensen mit erfasst werden, auf die erwerbstätige Leistungsberechtigte und Studierende vielfach angewiesen sind und die eine kostengünstige Versorgung bieten. Zudem ist es nicht sachgerecht, die Ausgaben nur unter dem Aspekt der Nahrungsaufnahme zu betrachten, da gelegentliche Gaststättenbesuche sowie die Teilnahme an einer Gemeinschaftsverpflegung in Kantinen und Mensen ebenfalls die Soziale Teilhabe berühren.

Nicht sachlich begründet oder zumindest fragwürdig sind zudem Kürzungen bei den Ausgaben für einen Garten, für Schnittblumen (wozu auch ein Weihnachtsbaum gehört) und Zimmerpflanzen, für ein Haustier (alle in der Abteilung 09 der EVS) sowie die Beschränkung der Kosten im Bereich Kommunikation auf einen Festnetz-Doppelflatrate (für Telefon und Internet).

Die Summe der herausgerechneten Ausgabepositionen ist beachtlich. Ausweichlich der Anlagen zum Gesetzentwurf betragen die Gesamtausgaben eines Einpersonenhaushaltes der Vergleichsgruppe 936,09 Euro.<sup>9</sup> Abzüglich der Wohnkosten (EVS-Codes 041, 042, 044), die nach dem SGB II und dem SGB XII gesondert zu erbringen sind, bleiben Ausgaben in Höhe von 602,57 Euro. Davon erkennt der Gesetzgeber nur rund zwei Drittel (394,84 Euro) an; ein gutes Drittel (207,73 Euro) wird als nicht regelbedarfsrelevant eingestuft und herausgerechnet. Aufgrund der hohen Zahl der als nicht regelbedarfsrelevant eingeschätzten und herausgenommenen Ausgabepositionen stellt sich die Frage, ob die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts noch erfüllt ist, wonach ein interner Ausgleich zwischen den einzelnen Ausgabebereichen möglich sein muss.

Das dargestellte Herausrechnen vieler Ausgabenpositionen schlägt anteilig auch auf die Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche durch. Zusätzlich beinhaltet der Gesetzentwurf zwei spezifische Abzüge für Kinder und Jugendliche, die der DGB ablehnt: So werden bei Kindern ab sechs Jahren Ausgaben für „Schreibwaren und Zeichenmaterialien“ herausgerechnet, da diese Position vermeintlich bereits über die Leistungen für den Schulbedarf im Rahmen des Bildungspakets abgedeckt sei. Es ist jedoch nicht sachgerecht, diese Ausgabenposition ausschließlich unter schulischen

---

<sup>9</sup> Privater Konsum insgesamt 903,55 Euro (Zeile 213 der Anlage) zuzüglich „Versicherungen“ in Höhe von 25,15 Euro (Zeile 214) und „Mitgliedsbeiträge“ in Höhe von 7,39 Euro.



Aspekten zu sehen und die Leistungen für den Schulbedarf in Höhe von insgesamt 100 Euro sind auch nicht bedarfsdeckend.

Ebenfalls nicht anerkannt werden die Ausgaben für ein Girokonto, was für Jugendliche ab 14 Jahren ebenfalls nicht sachgerecht ist.

#### **1.3.4 Langlebige Konsumgüter**

Die EVS ist nicht geeignet, um die notwendigen Ausgaben für langlebige Gebrauchsgüter (z.B. für eine Waschmaschine) sowie für aufwändige Leistungen der Gesundheitspflege (z.B. Brille) sachgerecht zu ermitteln. Diese Ausgaben fallen sehr selten und in großen zeitlichen Abständen an. Entsprechend erfasst die EVS nur sehr wenige Haushalte, die im dreimonatigen Befragungszeitraum der EVS eine größere Anschaffung getätigt haben. Von den 2023 in der Sonderauswertung erfassten Haushalte hatten beispielsweise nur 30 Haushalte Ausgaben für die Verbrauchsposition „Kühlschränke, Gefrierschränke und -truhen“ und 33 Haushalte Ausgaben für die Verbrauchsposition „Waschmaschinen, Wäschetrockner, Geschirrspül- und Bügelmaschinen“. Aufgrund der Durchschnittsbildung über alle 2023 erfassten Haushalte hinweg ergeben sich Kleinstbeträge in Höhe von 1,65 Euro für die Anschaffung eines Kühlschranks und 1,58 Euro für eine Waschmaschine. Diese Durchschnittswerte geben jedoch keinen Hinweis auf die tatsächlichen Kosten für den Fall, dass ein neues Gerät angeschafft werden muss.

Der DGB spricht sich daher dafür aus, die Kosten für die Anschaffung langlebige Gebrauchsgüter nicht mehr aus der EVS zu ermitteln, sondern im Bedarfsfall bedarfsdeckende Einmalbeihilfen zu gewähren. Einmalige Leistungen sollten insbesondere gewährt werden für Möbel, Lampen, Teppiche, „weiße Ware“ sowie für Brillen.

#### **1.3.5 Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts**

Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Jahr 2014 (1 BvL 10/12 vom 23.7.2014) werden mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht vollständig umgesetzt. Aufgegriffen wird die Vorgabe, dass die herausgerechneten Kosten für Alkohol und Tabak bei Jugendlichen bisher vermutlich zu hoch angesetzt waren (Rz. 129). Der Abzug wird nun um 50 Prozent reduziert. Im Bereich Mobilität wird zwar wie oben dargestellt bei den Haushalten mit Kraftstoffausgaben, die nicht berücksichtigt werden, die Ausgaben für Kraftstoffe nun durch fiktive Ausgaben für öffentliche Verkehrsdienstleistungen substituiert. Doch ist aus Sicht des DGB dadurch noch nicht sichergestellt, dass – wie vom BVerfG ausdrücklich gefordert – „der existenznotwendige **Mobilitätsbedarf** tatsächlich gedeckt werden kann.“ (Rz. 145) Dies gilt insbesondere für den ländlichen Raum.



Laut BVerfG „muss die Entwicklung der **Preise für Haushaltsstrom** berücksichtigt werden“ (Rz. 144). Die Verfassungsrichter problematisierten die erheblichen Preissteigerungen beim Strom in der Vergangenheit. Da die Regelbedarfe aus der EVS abgeleitet werden, sind Preissteigerungen bis 2013 über die erfassten Ausgaben für Strom berücksichtigt. Der Gesetzentwurf bleibt jedoch einen Verfahrensvorschlag schuldig, wie künftigen, extremen Preissprüngen zu begegnen ist, auf die laut BVerfG unter Umständen sogar unterjährig reagiert werden muss.

Das BVerfG sah zudem „die Gefahr einer Unterdeckung hinsichtlich der akut existenznotwendigen, aber **langlebigen Konsumgüter**, die in zeitlichen Abständen von mehreren Jahren angeschafft werden, (...)“. Ausdrücklich genannt wurden Anschaffungskosten für „Weiße Ware“ (Kühlschrank, Waschmaschine usw.) und „Gesundheitskosten wie für Sehhilfen“ (Rz. 120). Der Gesetzentwurf postuliert nun, es bestehe keine Notwendigkeit für ergänzende Regelungen. Begründet wird dies damit, dass eine Bedarfsdeckung nicht zwingend mittels neuwertiger Güter erfolgen müsse, eine (Raten)Finanzierung aus geschütztem Einkommen und Vermögen möglich sei sowie mit einem Verweis auf mögliche Darlehen nach § 24 SGB II und § 37 SGB XII. Diese Argumentation vermag jedoch nicht zu überzeugen. Die in der EVS erfassten Ausgaben für langlebige Konsumgüter, beispielsweise der Betrag von monatlich 1,58 Euro für Waschmaschinen (Code 05310200), verdeutlichen, dass selbst beim Kauf von gebrauchten Geräten ein völlig realitätsfernes Ansparen über viele Jahre erforderlich wäre. Geschütztes Einkommen und Vermögen steht hingegen nur einem Teil der Leistungsberechtigten zur Verfügung. Eine Finanzierung von langlebigen Konsumgütern und Brillen über Darlehen lehnt der DGB ab, da bei der Darlehensstilgung in Form der Aufrechnung in den Folgemonaten nur ein gekürzter Regelbedarf ausgezahlt und das Existenzminimum – unter Umständen über lange Zeiträume – unterschritten wird. Der DGB spricht sich dafür aus, für die Anschaffung von Waschmaschinen, Kühlschränken und Ähnlichem anlassbezogenen Einmalbeihilfen zu gewähren (siehe Abschnitt „Langlebige Konsumgüter“). Auch das BVerfG hatte 2014 gewarnt, dass auf ein Darlehen „nur verwiesen werden könne, wenn die Regelbedarfsleistung so hoch bemessen ist, dass entsprechende Spielräume für Rückzahlungen bestehen“ – was aus Sicht des DGB nicht gegeben ist. Explizit sprach das BVerfG in seinem Prüfauftrag an den Gesetzgeber von „gesondert neben dem Regelbedarf zu erbringende einmalige, als Zuschuss gewährte Leistungen“. Zunächst sollten die Sozialgerichte prüfen, ob solche Einmalleistungen im Wege der Gesetzesauslegung gewährt werden könnten. „Fehlt die Möglichkeit entsprechender Auslegung geltenden Rechts“, – wovon der DGB und die vorherrschende Rechtsauffassung in der Literatur ausgehen – „muss der Gesetzgeber einen Anspruch auf einen Zuschuss neben dem Regelbedarf schaffen“, so das BVerfG (Rz. 116). Dieser Vorgabe wird der Gesetzentwurf nicht gerecht.



Das BVerfG verpflichtete zudem den Gesetzgeber zu prüfen, ob die **Fixkosten in größeren Haushalten** mit Kindern gedeckt sind. Das BVerfG sah die Gefahr der Unterdeckung, da die Regelbedarfe von Erwachsenen und Kindern aus den Ausgaben unterschiedlicher Vergleichsgruppen ermittelt werden (Rz. 110). Im Gesetzentwurf finden sich keine Hinweise darauf, ob und inwiefern und mit welchem Ergebnis diese Prüfung durchgeführt wurde.

In der Gesetzesbegründung wird das gewählte Verfahren zur Herleitung der Regelbedarfe an vielen Stellen damit begründet, dass das BVerfG mit seinem Beschluss in 2014 das Verfahren „gebilligt“ und „bestätigt“ habe. Dazu stellt der DGB fest: Laut BVerfG waren die Regelbedarfe 2014 mit dem Grundgesetz „derzeit noch vereinbar“. Aber, so die Richter einschränkend, mit der Regelbedarfsbemessung „kommt der Gesetzgeber jedoch an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist.“ (Rz. 121) Nicht alle Prüfaufträge und Vorgaben des Gerichts werden – wie hier vorstehend dargestellt – mit dem vorliegenden Gesetzentwurf erfüllt. Selbst wenn der vorliegende Entwurf verfassungskonform sein sollte, bleibt festzuhalten: Nicht jede Regelbedarfshöhe, die gerade noch verfassungsgemäß ist, ist auch politisch richtig und erfüllt die Anforderungen einer dringend notwendigen Eindämmung der Armut im reichen Deutschland.

Weiter ist zu kritisieren, dass die **Darlehensregeln** nicht geändert werden. Die Annahme ist nicht zutreffend, dass die Regelsatzdarlehen hinsichtlich ihrer Voraussetzungen und Rückzahlungsmodalitäten so ausgestaltet sind, dass ausreichender Spielraum verbleibt, um individuelle Überforderungssituationen bei der Darlehensrückzahlung gerecht werden zu können. Diese Art der allgemeinen und pauschalierten Auseinandersetzung mit der Entscheidung des BVerfG vom 23.7.2014 (S. 22/23 des Gesetzentwurfs) kann schlicht nicht überzeugen. Es ist bekannt, dass eine zunehmende Verschuldung von SGB II-Haushalten festzustellen ist. Die Aufrechnungsregelungen des § 42a SGB II (verpflichtende Tilgung iHv 10 vH des maßgebenden Regelbedarfs) sowie des § 43 Abs. 2 SGB II (Aufrechnung bei Erstattungsansprüchen mit mindestens 10 vH) gehören auf den Prüfstand. Insbesondere, da die Neuregelung des § 44b Abs. 2 SGB XII (Erstattungsanspruch nach vorläufiger Bewilligung bei den Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) vorsieht, dass nur mit 5% der maßgebenden Regelbedarfsstufe nach der Anlage zu § 28 SGB XII aufgerechnet werden soll. Eine Begründung, warum in Fällen einer vorläufigen oder vorschussweisen SGB-II-Bewilligung (§ 43 Abs. 2 SGB II) der doppelte Wert gerechtfertigt ist, bleibt der Referentenentwurf schuldig.

Das Problem der Überschuldung könnte z.B. durch konkretere Erlassregelungen für das SGB II/SGB XII gelöst werden. Hier macht es sich der Gesetzgeber zu leicht, wenn darauf verwiesen wird, dass "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" (S. 23 des Gesetzentwurfs). Die anwendbaren Kriterien für diese Härtefallregelung enthält der Gesetzentwurf nicht. Hier besteht aktueller Handlungsbedarf durch den Gesetzgeber, denn es ist eine bekannte Tatsache, dass die Verschuldung von SGB-II-Empfängern bzw. SGB-II-Empfängerinnen ein großes Problem für die Motivation zur Aufnahme einer Beschäftigung darstellt.

#### **1.4 Fazit**

Aufgrund der Vielzahl der festgestellten Defizite und der Relevanz der Regelbedarfe für das System der Sozialen Sicherung und darüber hinaus, spricht sich der DGB für eine grundlegende Neuermittlung der Regelbedarfe aus mit dem Ziel, Armut wirksam zu bekämpfen und die tatsächlichen Kosten der Bedarfe, die zum soziokulturellen Existenzminimum gehören, besser abzudecken.

Der DGB spricht sich dafür aus, eine Sachverständigenkommission einzusetzen, bestehend aus Wissenschaftler/innen, Vertreter/innen der Tarifparteien, von Sozial- und Wohlfahrtsverbänden sowie von Betroffenenorganisationen. Aufgabe der Kommission soll es sein, für den Gesetzgeber Vorschläge für armutsfeste und bedarfsdeckende Regelbedarfe zu entwickeln. Die Kommission soll insbesondere Verfahren vorschlagen, mit denen die Ergebnisse der EVS anhand bedarfsorientierter Überlegungen überprüft und ggf. korrigiert werden können. Die Ergebnisse der Kommission sollen in eine politische Debatte im Deutschen Bundestag zur Armutsbekämpfung und zur Frage, was ein Mensch mindestens in einem hochentwickelten und reichen Land wie Deutschland zum Leben braucht, einfließen und bei der Neuermittlung der Regelbedarfe berücksichtigt werden.

Da die Arbeit der Kommission einige Zeit beanspruchen wird, schlägt der DGB vor Soforthilfen zu gewähren, um die Lebenslage von Grundsicherungsbeziehenden unmittelbar spürbar zu verbessern: So sollten u.a. zusätzliche Einmalbeihilfen etwa für Waschmaschinen, Kühlschränke sowie Brillen gewährt werden, die Leistungen für Schulmaterialien bedarfsdeckend erhöht und auf den 1-Euro-Eigenanteil beim Schul- und Kita-Essen verzichtet werden.

Diese Soforthilfen können im laufenden Gesetzgebungsverfahren unkompliziert und schnell umgesetzt werden. Die Soforthilfen würden einen wichtigen Beitrag leisten, Armut und Ausgrenzung in einem ersten Schritt zumindest spürbar abzumildern.



## 2. Bewertung der Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetzes

### 2.1 DGB-Verständnis zum Existenzminimum und allgemeine Bewertung des Gesetzentwurfs

Aus Sicht des DGB ist das soziokulturelle Existenzminimum für alle hier lebenden Menschen durch eine einheitliche und gleiche Sozialleistung sicherzustellen. Der DGB hat mit Wohlfahrts- und Sozialverbänden sowie Erwerbslosengruppen in einem gemeinsamen Positionspapier bereits 2012 wie folgt Stellung bezogen:

„Das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum gilt für alle hier lebenden Menschen. Das Asylbewerberleistungsgesetz und Ausschlussregelungen für EU-Bürger sind abzuschaffen. Auf Arbeits- und Ausbildungsverbote, Residenzpflicht und Einweisung in Sammellager ist zu verzichten. Der gleiche Zugang aller hier lebenden Menschen zu existenzsichernden Leistungen ist sicherzustellen.“<sup>10</sup>

Ausgehend von dieser Grundüberzeugung begrüßt der DGB Schritte, die auf einen Abbau nachteiliger Sonderregelungen im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und auf eine Angleichung des Leistungsniveaus an die Leistungshöhe der Grundsicherung (SGB II, SGB XII) hinwirken.

Auf die Leistungen nach dem AsylbLG sind Asylsuchende, der Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist, sowie Geduldete angewiesen.

Zentrale Inhalte des vorliegenden Gesetzentwurfs zielen in eine diametral andere Richtung: Das Leistungsniveau wird für eine große Gruppe von Leistungsberechtigten weiter abgesenkt und mit der Ausweitung der Leistungsgewährung in Form von Sachleistungen werden die Unterschiede zur Grundsicherung (SGB II/SGB XII) weiter vertieft.

Wesentliche Änderungen des Gesetzes sind:

- Leistungsansprüche werden abgesenkt, indem Leistungsberechtigte in Gemeinschaftsunterkünften generell statt Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 1 (100 %) nur noch Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 2 (90 %) erhalten. (§ 3a Nr. 2b AsylbLG-E)
- Diese Zuordnung in die niedrige Regelbedarfsstufe 2 wird auch beibehalten, wenn Leistungsberechtigte nach einer Wartezeit von 15 Monaten Analogleistungen entsprechend den Leistungen des SGB XII erhalten. (§ 2 Abs. 1 Satz 2 AsylbLG-E)

---

<sup>10</sup> Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum: Ein menschenwürdiges Leben für alle – das Existenzminimum muss dringend angehoben werden!, Berlin 2012, siehe [www.menschenwuerdiges-existenzminimum.org](http://www.menschenwuerdiges-existenzminimum.org)



- Leistungen für Wohnungsinstandhaltungskosten und Haushaltsenergie werden aus dem Ansatz für den notwendigen Bedarf herausgerechnet und sollen gesondert – oftmals als Sachleistung – erbracht werden. (§ 3 Abs. 3 AsylbLG-E)
- Die Höhe der Leistungssätze wird entsprechend der neuen Festsetzung der Regelsätze durch das Regelbedarfsermittlungsgesetz angepasst.
- Es wird ein Freibetrag für steuerfreie Aufwandsentschädigungen (ehrenamtliche Tätigkeit) eingeführt.

## **2.2 Zu den Regelungen im Einzelnen:**

### **2.2.1 Zuordnung zur Regelbedarfsstufe 2**

Nach dem Gesetzentwurf erhalten alle erwachsenen, alleinstehenden Leistungsberechtigten ausnahmslos nur noch reduzierte Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 2, wenn sie in einer Aufnahmeeinrichtung, Gemeinschaftsunterkunft oder einer vergleichbaren Unterkunft leben.

Die Regelbedarfsstufe 2 beträgt 90 % der Regelbedarfsstufe 1 (für Alleinstehende, die in einer eigenen Wohnung leben). Nach geltendem Recht sind nur Leistungsberechtigte, die in Partnerschaften leben, dieser Stufe 2 zugeordnet. Mit der gesetzlichen Neuregelung werden somit Alleinstehende schlechter gestellt. Die faktische Kürzung aufgrund der neuen Zuordnung ist erheblich und beträgt monatlich 33 Euro bzw. 10 Prozent der Leistungshöhe nach Regelbedarfsstufe 1<sup>11</sup>.

Der DGB lehnt diese Kürzung aufgrund der neuen Zuordnung zur Regelbedarfsstufe 2 ab. Die Kürzung ist weder tragfähig begründet noch sozialpolitisch verantwortbar. Der Abstand zum Leistungsniveau der Grundsicherung (SGB II/SGB XII) wird weiter vergrößert und das Existenzminimum unterschritten.

Die Regelbedarfsstufe 2 im AsylbLG ist einer entsprechenden Konstruktion im Grundsicherungsrecht (SGB II/SGB XII) nachgebildet: Danach ist der Bedarf von zwei Personen in einer Partnerschaft kleiner als der doppelte Bedarf eines Alleinstehenden und wird je Partner/in mit 90 Prozent des Bedarfs eines Alleinstehenden angesetzt. Begründet wird dies damit, dass es zu Einspareffekten komme, da Paare

---

<sup>11</sup> In Regelbedarfsstufe 1 beträgt die Leistung für den persönlichen Bedarf 145 Euro und für den sonstigen notwendigen Bedarf 187 Euro. In der Stufe 2 sind es nur 131 Euro (persönlicher Bedarf) und 168 Euro (notwendiger Bedarf).



aus einem „Topf wirtschaften“, Gebrauchsgegenstände gemeinsam verwenden und Kostenvorteile beim gemeinsamen Einkauf haben.

Die Bundesregierung postuliert nun in ihrem Gesetzesentwurf,

a) dass es auch bei einer Gemeinschaftsunterbringung zu Kostenersparnissen komme und

b) diese Ersparnis exakt dem Geldbetrag entspreche, der sich beim gemeinschaftlichen Haushalten in Paarbeziehungen ergibt.

Diese Annahmen können nicht geteilt werden. Es kann nicht generell unterstellt werden, dass alleinstehende, erwachsene Flüchtlinge, die zwangsweise miteinander in einer Unterkunft leben müssen, ebenso gemeinsam wirtschaften wie Paare und Kostenersparnisse über gemeinsame Großeinkäufe generieren sowie Gebrauchsgegenstände gemeinsam verwenden.

Die Festlegung der Höhe der Ersparnis auf 20 Prozent ist zudem willkürlich gesetzt. Es fehlt jede empirische Herleitung dieser Größe. Dabei hatte das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem ersten Hartz-IV-Urteil im Jahr 2010 festgestellt, dass der Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit zwar Abschläge vorsehen darf, deren Höhe aber nicht ins Blaue hinein geschätzt werden dürfen sondern nachvollziehbar hergeleitet werden müssen.

Der Hinweis auf ein anderes BVerfG-Urteil in der Gesetzesbegründung, das die Annahme einer Kostenersparnis legitimieren soll, ist irreführend, da sich das Urteil explizit auf die Fallkonstellation des gemeinschaftlichen Wirtschaftens innerhalb der Familie bezieht.<sup>12</sup>

Die Unterschreitung des Existenzminimums über die Zuordnung zu Regelbedarfsstufe 2 soll dauerhaft während des gesamten Aufenthalts in einer Gemeinschaftsunterkunft wirken – also auch über die Dauer von 15 Monaten hinaus, nach denen Leistungsberechtigte Analogleistungen nach dem SGB XII zustehen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 AsylbLG-E).

### **2.2.2 „Wohnungsinstandhaltung“ und „Haushaltsenergie“**

Mit dem Gesetzentwurf werden die Leistungen für die Ausgabenpositionen „Wohnungsinstandhaltung“ und „Haushaltsenergie“ aus der Pauschale für den notwendigen Bedarf herausgenommen und sollen gesondert als Sach- oder Geldleistung erbracht werden (§ 3 Abs. 3 AsylbLG-E). Begründet wird diese Änderung damit,

---

<sup>12</sup> „Es ist hinreichend plausibel, dass jedenfalls in einem Haushalt zusammenlebende Familienangehörige umfassend „aus einem Topf“ wirtschaften.“ BVerfG, 1BvR 371/11 vom 27.7.2016, Rz. 53



dass bei Gemeinschaftsunterbringung „Schönheitsreparaturen“ und Strom bereits als Sachleistungen gestellt würden und Doppelleistungen vermieden werden sollen (S. 20 der Gesetzesbegründung). Diese Begründung kann nicht überzeugen. Bereits nach geltendem Recht besteht ein Anspruch auf die ungekürzte Pauschale für den notwendigen Bedarf nur dann, wenn alle Ausgabenpositionen, die die Pauschale abdecken soll, über eine Geldleistung abgedeckt werden sollen (§ 3 Abs. 1 AsylbLG a.F.). Werden einzelne Positionen bereits als Sachleistung gewährt, besteht nur ein Anspruch auf eine entsprechend abgesenkte Pauschale.

Mit der Neuregelung wird vielmehr die Möglichkeit, statt Geld- nur Sachleistung zu gewähren, ausgeweitet. Denn bei einer Unterbringung außerhalb von Aufnahme- einrichtungen ist nach geltendem Recht der notwendige Bedarf einschließlich der Positionen „Wohnungsinstandhaltung“ und „Haushaltsenergie“ vorrangig als Geldleistung zu erbringen (§ 3 Abs. 2 Satz 1 AsylbLG a.F.). Mit der Neuregelung liegt es im Ermessen der Leistungsträger, ob sie die gesondert zu erbringenden Leistungen für „Wohnungsinstandhaltung“ und „Haushaltsenergie“ in Form von Geld- oder Sachleistungen erbringen (§ 3 Abs. 3 Satz 3 AsylbLG-E).

Die Ausweitung der Möglichkeit, Sach- statt Geldleistungen zu gewähren, ist aus Sicht des DGB mit erheblichen Nachteilen verbunden und wird daher abgelehnt: Sachleistungen schränken eine – ohnehin eng begrenzte – selbstbestimmte Lebensführung weiter ein und beschneiden autonome Entscheidungen über die Verwendung der geringen Finanzmittel zusätzlich. Sie nehmen Flüchtlingen die Möglichkeit, die Grundsicherungsbeziehern (SGB II/SGB XII) ausdrücklich zugestanden wird, nämlich mit ihrem kleinen Geldbudget zu haushalten und eigene Prioritäten zu setzen und etwa durch einen sparsamen Umgang mit Strom höhere Ausgaben im Bereich Mobilität zu finanzieren. Zudem sind Sachleistungen mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden und in aller Regel im Ergebnis teurer als Geldleistungen.

### **2.2.3 Anpassung der Leistungen in Folge der EVS 2013**

Analog dem Verfahren zur Neuermittlung der Grundsicherungs-Regelsätze (SGB II/SGB XII) werden auch die Leistungen des AsylbLG angepasst, wenn eine neue Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vorliegt (§ 3 Abs. 5 AsylbLG a.F. bzw. § 3a Abs. 5 AsylbLG-E). Ausgangspunkt für die Neu-Festsetzung der Geldbeträge für den „notwendigen Bedarf“ sowie den „persönlichen Bedarf“ nach dem AsylbLG sind die neu festgesetzten Regelsätze nach dem Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG). Somit schlagen alle Defizite der Herleitung der Regelsätze und die oben kritisierten politischen Setzungen (siehe S. 2f), mit denen die Regelsätze kleingerechnet wurden, auch auf die Leistungen des AsylbLG durch. In der Bewertung des RBEG kommt der DGB im Ergebnis zu den Feststellungen, dass das Verfahren nicht



geeignet ist, das soziokulturelle Existenzminimum zu bestimmen und dass die Regelsätze Armut nicht verhindern sondern zementieren. Diese Aussagen treffen in besonderem Maße auf die Leistungen des AsylbLG zu, da diese das Niveau der Regelsätze noch einmal unterschreiten: Denn zusätzlich zu den Abschlägen wie etwa für Weihnachtsbäume, Tierfutter oder Ausgaben für einen Garten, die alle Grundsicherungsbezieher betreffen, hat der Gesetzgeber im Frühjahr 2016 weitere, in der EVS ausgewiesene Ausgabepositionen speziell für die Gruppe der Asylbewerber herausgerechnet und gestrichen. Dies betrifft beispielsweise Ausgaben für Fernseher, Software (einschl. Downloads und Apps), außerschulische Sport- und Musikunterrichte, Hobbykurse, Sport- und Campingartikeln sowie Gebühren für Kurse. Diese Kürzungen summierten sich auf 10 Euro bezogen auf den Leistungssatz für den persönlichen Bedarf eines Alleinstehenden.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Die Leistungshöhe betrug ab 1.1.2016 145 € (siehe Bundesgesetzblatt 2015, Nr. 41, S. 1793); ab dem 17.3.2016 nach dem „Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren“ (Ds. 18/7538, Artikel 3) nur noch 135 €.



#### **2.2.4 Freibetrag für Aufwandschädigungen (Ehrenamt)**

Mit dem Gesetzentwurf wird ein Freibetrag in Höhe von bis zu 200 € für steuerfreie Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche oder nebenberufliche Tätigkeiten eingeführt. Damit wird eine entsprechende Regelung aus dem SGB II ins AsylbLG übernommen. Diese Einzelregelung bewertet der DGB positiv, da hier eine Angleichung an das Grundsicherungsrecht vollzogen wird.

#### **2.3 Zusammenfassung**

Herzstück des Gesetzesentwurfs ist die erhebliche Kürzung der Leistungen für alleinstehende, erwachsene Leistungsberechtigte in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften in Höhe von insgesamt 33 € monatlich. Die Leistung für den notwendigen Bedarf soll von 187 € auf 168 € gekürzt werden, die Leistung für den persönlichen Bedarf von 145 € auf 131 €. Die Kürzung erfolgt, indem die genannte Personengruppe nur noch die Regelbedarfsstufe 2 (90%) erhalten sollen – also mit (Ehe)Paaren gleichgesetzt werden sollen, die zusammen leben und wirtschaften.

Mit dieser Kürzung wird das Existenzminimum nach dem AsylbLG abermals und nun erheblich unter das Existenzminimum der Grundsicherung abgesenkt.

Die beabsichtigte Kürzung ist verfassungsrechtlich zumindest fragwürdig, da ein gemeinsames Wirtschaften von Alleinstehenden nicht einfach unterstellt werden kann und die Höhe der unterstellten Kostenersparnis empirisch nicht belegt sondern politisch gesetzt ist.

Bei der Gemeinschaftsunterbringung hat es keine relevanten Veränderungen gegeben. Die Bedarfslage der Menschen, die dort leben müssen, ist unverändert geblieben. Wenn es die von der Regierung unterstellte Kostenersparnis geben würde, dann gäbe es sie schon seit vielen Jahren. Da die Kürzung nun ohne sachlichen Anlass vollzogen wird, drängt sich der Verdacht auf, dass der Gesetzentwurf primär darauf abzielt, über Leistungskürzungen einen abschreckenden Effekt auf zukünftige Flüchtlinge erzielen zu wollen.

Der DGB lehnt ein Zweiklassensystem bezogen auf das Existenzminimum entschieden ab. Die Menschenwürde ist unteilbar und es darf keine nach Herkunft und Status differenzierten Existenzminima geben.



### **3. Bewertung des Entschließungsantrags der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen**

#### **„Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen“**

Der Antrag der Fraktion Bündnis90/ Die Grünen benennt in der Analyse des Herleitungsverfahrens der Regelsätze Defizite, die auch vom DGB kritisch gesehen werden. Dies betrifft insbesondere den Verbleib von verdeckt Armen in der Referenzgruppe, das Herausrechnen von Ausgabepositionen, die die Bundesregierung für nicht regelsatzrelevant einstuft, die geringe Fallzahlen, auf denen die Regelsätze von Kindern und Jugendlichen basieren sowie die Schlechterstellung der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG.

Der Antrag fordert die Regierung auf, ihren Gesetzentwurf zurückzuziehen und das Existenzminimum neu zu ermitteln. Dazu werden im Antrag qualitative Anforderungen formuliert, die bei der Festlegung der Regelsätze beachtet werden sollen. Sie entsprechen zu weiten Teilen den Forderungen des DGB und würden einen maßgeblichen Beitrag leisten, die Regelsätze bedarfsorientiert herzuleiten.

Im Zusammenhang mit dem kritisierten Herausrechnen von Ausgabepositionen sprechen sich Bündnis 90 / Die Grünen gegen eine „Vermischung aus Statistik- und Warenkorbmodell“ und für ein Statistikmodell in Reinform aus. Der Verzicht auf sachlich nicht gerechtfertigte Abschläge von den Ergebnissen der EVS ist aus Sicht des DGB notwendig aber nicht ausreichend. Im Interesse einer wirksamen Armutsbekämpfung hält es der DGB für nicht sachgerecht, das Ausgabeverhalten einkommensschwacher Haushalte unreflektiert mit einer Bedarfsdeckung gleichzusetzen. Der DGB fordert daher, die Ergebnisse der EVS anhand bedarfstheoretischer Überlegungen zu überprüfen („Bedarfs-TÜV“) und ggf. zu korrigieren.