

**Stellungnahme
des Bundesverbandes für körper- und mehrfachbehinderte Menschen e.V.
zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur
Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
(Stand: Dezember 2010)**

I) Vorbemerkung

Im Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen (bvkm) sind 240 regionale Selbsthilfeorganisationen zusammengeschlossen, in denen etwa 28.000 Mitglieder organisiert sind. Der überwiegende Teil der vertretenen Menschen ist von einer frühkindlichen cerebralen Bewegungsstörung betroffen. Dabei handelt es sich sowohl um körperbehinderte Menschen, deren Leben sich kaum von dem nichtbehinderter unterscheidet, als auch um Menschen mit schweren und mehrfachen Behinderungen, die ein Leben lang auf Hilfe, Pflege und Zuwendung angewiesen sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber mit seinem Urteil vom 09.02.2010 verpflichtet, die Regelleistungen nach dem SGB II und dem SGB XII verfassungskonform neu zu bemessen. Zur Verwirklichung dieser Aufgabe hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales am 26.10.2010 einen Gesetzesentwurf vorgelegt, welcher die im o.g. Urteil des Bundesverfassungsgerichts festgelegten Grundsätze umsetzen soll. Die folgende Stellungnahme beschränkt sich im Wesentlichen auf die Aspekte des Referentenentwurfes, die Auswirkungen auf Leistungsbezieher nach dem SGB XII haben.

II) Zielsetzung des Referentenentwurfes

Grundsätzlich begrüßt der bvkm das Ziel der Gesetzesneufassung, da die Festsetzung der Regelsätze im SGB II und SGB XII nach den getroffenen Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts nicht nachvollziehbar war und zumindest teilweise den Anschein von Willkür erweckte.

**III) Änderung des Regelsatzes für über 25-jährige SGB XII
Leistungsbezieher, die mit einer anderen Person in einem
gemeinsamen Haushalt leben**

Nach der bis zum 31.12.2010 geltenden Rechtslage steht über 25-jährigen Leistungsbeziehern nach dem SGB XII, die mit ihren Eltern in einem gemeinsamen

Haushalt leben, der Regelsatz in Höhe eines Haushaltsvorstandes zu. Diese Rechtslage ist auf ein Urteil des Bundessozialgerichts vom 19.05.2009 zurück zu führen, in dem die vor diesem Urteil geltende Ungleichbehandlung von über 25-jährigen Leistungsbeziehern nach dem SGB XII zu den über 25-jährigen Leistungsbeziehern nach dem SGB II, denen der Regelsatz eines Haushaltsvorstandes bei einem Zusammenleben mit den Eltern in einem Haushalt mit Überschreitung des 25. Lebensjahres automatisch zu steht, aufgrund einer bestehenden gesetzlichen Regelungslücke bemängelt und abgeschafft wurde. Nach dem Referentenentwurf soll diese „Regelungslücke“ jedoch mit Wirkung zum 01.01.2011 geschlossen werden, allerdings zuungunsten von SGB XII Leistungsbeziehern. Ab dem 01.01.2011 sollen über 25-jährige SGB XII Leistungsbezieher, die mit ihren Eltern in einem gemeinsamen Haushalt leben, in die Regelbedarfsstufe 3 eingeordnet werden. Dies hat zur Folge, dass diesem Personenkreis nur noch 80 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes zugestanden wird. Der bvkm kritisiert diese geplante Neuregelung scharf. Zwar ist die Begründung für die geplante Änderung in dem Referentenentwurf dahingehend, es bestünden aufgrund einer gemeinschaftlichen Nutzung von Elektrogeräten, wie beispielsweise einem Kühlschrank oder einer Waschmaschine Einsparungsmöglichkeiten, durchaus nachvollziehbar. Jedoch sind diese Einspareffekte weder dem Grunde noch der Höhe nach statistisch belegt, was von Seiten des Bundesverfassungsgerichts aber ausdrücklich gefordert wurde. Darüber hinaus verstößt die geplante unterschiedliche Behandlung von über 25-jährigen SGB II Leistungsbeziehern zu den SGB XII Leistungsbeziehern nach Auffassung des bvkm gegen den verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz. Sowohl die Begründung im Referentenentwurf als auch die Begründung der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion „Die Grünen“ (Quelle: Schriftliche Frage im November 2010, Arbeitsnummer 103) zu der Frage, aus welchen Gründen der Bedarf des unter die Regelbedarfsstufe 3 fallenden Personenkreises gegenüber alleinstehenden oder alleinerziehenden Leistungsberechtigten bzw. gegenüber Ehegatten und Lebenspartnern sowie anderen erwachsenen Leistungsberechtigten, die unter die Regelbedarfsstufen 1 und 2 fallen, geringer ausfallen soll, sind keineswegs überzeugend und rechtlich unhaltbar. Die Unterstellung, erwachsene Personen im Leistungsbezug nach dem SGB XII, die mit einer anderen erwachsenen Personen in einem Haushalt leben, würde sich nicht an den Kosten des gemeinsamen Haushalts beteiligen, weil diese nach den tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnissen bereits durch die übrigen erwachsenen Personen im Haushalt gedeckt seien, wirkt konstruiert, ist lebensfremd und in keiner Weise statistisch belegt. Auch die Rechtfertigung der geplanten Ungleichbehandlung von über 25-jährigen Haushaltsangehörigen im SGB II und im SGB XII dahingehend, es bestünden gesetzliche Systemunterschiede, ist nicht überzeugend. So führt die Bundesregierung in der Antwort auf die o.g. Kleine Anfrage aus, die Grundsicherung nach dem SGB II wende sich von ihrer Zielrichtung vornehmlich an einen dem Grunde nach erwerbsfähigen Personenkreis, der nur vorübergehend der Unterstützung durch steuerfinanzierte Sozialleistungen bedarf und daher eher ein

dynamisches System bilde. Die eher existenzsichernden Grundsicherungsleistungen des SGB XII richteten sich hingegen an einen Personenkreis, der tendenziell dauerhaft auf die Unterstützung durch steuerfinanzierte Sozialleistungen angewiesen ist, weshalb es sich daher eher um ein statisches System handle. Die aus der Sicht der Bundesregierung aufgrund dieses „Systemunterschiedes“ resultierende Folge, Haushaltsangehörige SGB XII Leistungsbezieher würden daher nicht generell schlechter, sondern nur anders gestellt werden als erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach dem SGB II, hält einer (verfassungs-)rechtlichen Überprüfung nicht stand. Zum einen trifft der pauschale Abschlag von 20 % der Regelleistung eines Haushaltsvorstandes genau die Menschen, die behinderungsbedingt an ihrer Einkommenssituation selbst am wenigsten ändern können. Zum anderen können hinsichtlich der Frage der durch das Bundesverfassungsgericht geforderten verfassungsgemäßen Neubemessung der Regelsätze in der Mindesthöhe eines menschenwürdigen soziokulturellen Existenzminimums rein politisch begründete Systemunterschiede nicht zu einer Rechtfertigung der Ungleichbehandlung von über 25-jährigen Leistungsbeziehern nach dem SGB II und dem SGB XII herangezogen werden.

IV) Mehrbedarfe

Der bvkm begrüßt es sehr, dass der Referentenentwurf des Gesetzes zur Regelsatzneubemessung in § 31 SGB XII-RE vorsieht, dass Leistungsbezieher die Kosten für die Anschaffung und Reparatur von orthopädischen Schuhen, für Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen sowie für die Miete von therapeutischen Geräten zusätzlich zum Regelsatz und auch unabhängig davon, ob der Regelsatz tatsächlich an den Leistungsbezieher geleistet wird, als Mehrbedarf übernommen werden soll, sofern vor der Anmietung bzw. dem Kauf oder der Reparatur ein entsprechender Antrag bei dem Sozialhilfeträger gestellt wird. Hierdurch werden Menschen mit Behinderungen und kranke Menschen, die behinderungs- und krankheitsbedingt ohnehin schon finanziell stark belastet sind, entlastet.

Nach Auffassung des bvkm sind darüber hinaus die folgenden geplanten Gesetzesänderungen zu beanstanden:

V) Neubemessungsverfahren der Regelsätze

Aus Sicht des bvkm ist es prinzipiell zu begrüßen, dass als Grundlage für die Berechnung des notwendigen Existenzminimums auf die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe und nicht auf das Warenkorbmodell zurückgegriffen wird. Das Verfahren des Warenkorbmodells, bei dem Güter und die Festlegung der dazugehörigen Verbrauchsmengen sowie deren preisliche Bewertung bis zum Jahr 1989 durch Experten festgelegt wurde, beruhte vor allem auf normativen, teilweise willkürlichen und sachfremden Erwägungen, und nicht auf statistischen Grundlagen.

Nach Auffassung des bvkm ist das durchgeführte Verfahren zur Ermittlung der Regelsätze im Rahmen der Verbrauchsstichprobe jedoch an vielen Punkten von zahlreichen Schwächen geprägt. Insbesondere werden die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, das konkrete Berechnungsverfahren der Regelsätze müsse offen gelegt werden und eindeutig nachvollziehbar sein, in dem Referentenentwurf an vielen Stellen nicht umgesetzt. So wurde von Seiten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die Struktur der für die statistische Erhebung relevanten Referenzgruppe bis heute nicht offen gelegt. Da aber gerade die zu Grunde liegende Referenzgruppe entscheidend für das Ergebnis der Höhe der Regelsätze im Rahmen des Berechnungsverfahrens ist, steht dies in einem krassen Gegensatz zu der Forderung des Bundesverfassungsgerichts, die neue Berechnung der Regelsätze müsse transparent ausgestaltet sein.

Aus der Sicht des bvkm ist ebenfalls nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen die Bemessungsgrundlage zur statistischen Bildung der Referenzhaushalte in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für die Bedarfe von alleinstehenden Hilfebedürftigen von bisher 20 % der unteren Einkommensgruppe auf 15 % der unteren Einkommensgruppe herabgesetzt worden ist. Das Bundesverfassungsgericht hat gefordert, dass bei der Berechnung des notwendigen Existenzminimums auf den gesellschaftlichen Entwicklungsstand abzustellen ist, um das soziale und kulturelle Existenzminimum zu decken. Eine Begründung dahingehend, warum das soziale und kulturelle Existenzminimum bei alleinstehenden Leistungsbeziehern jetzt bei 15 % und nicht mehr wie bisher bei 20 % der unteren Einkommensgruppe liegen soll, fehlt in dem Referentenentwurf völlig.

Weiterhin wurden durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bei der statistischen Bildung der Referenzhaushalte solche Haushalte aus der Referenzgruppe herausgerechnet, die ausschließlich von staatlichen Transferleistungen leben. Dies ist zwar nicht zu beanstanden, da es ansonsten zu Zirkelschlüssen kommen würde. Jedoch wurden solche Haushalte nicht aus der Statistik herausgerechnet, die zwar über ein eigenes Einkommen verfügen und keine staatlichen Transferleistungen beziehen, bei denen das Einkommen aber unterhalb der grundsicherungsrechtlichen Einkommensgrenze liegt und deshalb eigentlich ein Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung bestehen würde. So führt die fehlende Bereinigung solcher Haushalte bei der statistisch zu bildenden Referenzgruppe im Ergebnis dazu, dass das errechnete soziokulturelle statistische Existenzminimum insgesamt niedriger ausfällt, als es bei einer realen Betrachtung eigentlich sein müsste.

VI) Anpassung der Regelsätze erst zum Beginn eines jeden Jahres

Der Referentenentwurf vom 26.10.2010 weicht von der bisher geltenden Rechtslage insoweit ab, als dass der Regelbedarf nicht mehr jeweils zum 1. Juli eines Jahres angepasst werden soll, sondern erst zum 1. Januar eines Jahres. Eine Begründung für diese Umstellung enthält der Referentenentwurf nicht. Aus Sicht des bvkm ist

diese Handlungsweise nicht nachvollziehbar und dient einzig dem Zweck von Kosteneinsparungen auf der staatlichen Haushaltsseite.

VII) Kosten der Unterkunft

Nach dem Referentenentwurf soll den Ländern bezüglich der Festsetzung der Kosten der Unterkunft die Möglichkeit eingeräumt werden, einzelne Kommunen im Rahmen einer Satzung zu ermächtigen, in welcher Höhe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in ihrem Gemeindegebiet angemessen sind – dies allerdings nur für den Regelungsbereich des SGB II. Nach der Begründung des Gesetzentwurfes soll die Satzungsermächtigung der Kommunen vor allem dazu dienen, den Basisbedarf für Unterkunft und Heizung transparent und rechtssicher auszugestalten. Diese Ermächtigungsmöglichkeit der Länder ist aus der Sicht des bvkm grundsätzlich zu begrüßen, weil hierdurch viele Rechtsstreitigkeiten vermieden werden können. Dies kann allerdings nur dann gelten, wenn eine verbindliche Regelung der Unterkunfts-kosten in einer kommunalen Satzung zügig, aufgrund seriöser Ermittlungen zum Wohnungsmarkt und vor allem ohne sachwidrige Sparüberlegungen umgesetzt wird. Nur dann kann eine verbesserte Transparenz, Rechtssicherheit und eine Erleichterung für Bürger, Behörden und Gerichte erreicht werden. Aus welchen Gründen der Referentenentwurf für das SGB XII hingegen keine Satzungsermächtigung für die angemessene Festsetzung der Kosten der Unterkunft für Kommunen vorsieht, ist nach Auffassung des bvkm nicht nachvollziehbar. Hierdurch besteht gerade die Gefahr, dass es zu widersprüchlichen Entscheidungen zu der Frage der Angemessenheit von Unterkunfts-kosten kommt, wenn die Berechnung der Unterkunfts-kosten im SGB II und im SGB XII zukünftig nach unterschiedlichen Berechnungsgrundsätzen erfolgt. Im SGB II und SGB XII bestanden aus guten Gründen schon immer einheitliche Kriterien für die Berechnung der Unterkunfts-kosten. Dies sollte nach Auffassung des bvkm auch in der Zukunft so bleiben. So würden unterschiedliche Berechnungsmethoden insbesondere bei gemischten Bedarfsgemeinschaften, d.h. bei einem Zusammenleben von SGB II und SGB XII Leistungsbeziehern, zu sachwidrigen Ergebnissen führen.

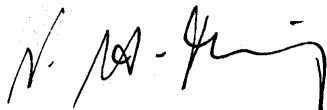
VIII) Verkürzung der Frist für Neuüberprüfungsanträge

Nach dem Referentenentwurf soll die Frist für Anträge auf Neuüberprüfung gemäß § 44 Abs. 4 SGB X sowohl für Leistungen nach dem SGB II als auch für Leistungen nach dem SGB XII von vier Jahren auf ein Jahr reduziert werden. Aus der Sicht des bvkm ist die geplante Verkürzung der Frist auf ein Jahr aus den folgenden Gründen nicht zweckmäßig und daher abzulehnen:

(Auch) aufgrund der hohen Anzahl von Anträgen auf Leistungen nach dem SGB II und dem SGB XII und der damit verbundenen hohen Arbeitsbelastung der Sozialhilfeträger findet in der Praxis häufig keine konkrete Einzelfallprüfung über den konkret gegebenen Hilfebedarf eines Leistungsbeziehers statt. Die Erfahrung zeigt, dass häufig an der Masse der Hilfebezieher ausgerichtete Verwaltungsakte in Textbausteinform erlassen werden, gegen die sich die Hilfebezieher – eine korrekte Rechtsbehelfsbelehrung vorausgesetzt – nur innerhalb der einmonatigen

Widerspruchsfrist zur Wehr setzen können. Aufgrund rechtlicher Unerfahrenheit und wegen der hohen tatsächlichen Belastung, die insbesondere Menschen mit Behinderungen sowie deren Angehörige haben, werden Widersprüche häufig nicht innerhalb der Widerspruchsfrist eingelegt. Rechtlich besteht daher prinzipiell nur die Möglichkeit, einen Antrag auf Neuüberprüfung zu stellen, wenn ein rechtswidriger, aber bestandskräftiger Verwaltungsakt angegriffen werden soll. Durch die Verkürzung der Frist für Anträge auf Neuüberprüfung auf ein Jahr wird ein ohnehin schon stark belasteter Personenkreis auf diese Weise noch weiter beschwert. Bei der geplanten Verkürzung der Frist für Überprüfungsanträge ab dem 01.01.2011 auf ein Jahr ist nach Auffassung des bVkm darüber hinaus auch nicht berücksichtigt worden, dass vor allem sozialgerichtliche Verfahren bis zum Abschluss einer rechtskräftigen Entscheidung in zeitlicher Hinsicht in der Regel weit über ein Jahr in Anspruch nehmen. Ändert sich die geltende Rechtslage durch die höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundessozialgerichts nachträglich, können Personen, die einen Verwaltungsakt nicht innerhalb der Widerspruchsfrist angegriffen haben, zukünftig durch einen Neuüberprüfungsantrag nur noch die nachträgliche Herstellung der eigentlich gesetzmäßigen Rechtslage rückwirkend für ein Jahr statt für vier Jahre beantragen. Durch die lange sozialgerichtliche Verfahrensdauer werden so Rechte von Leistungsbeziehern nach dem SGB II und dem SGB XII noch zusätzlich eingeschränkt. Zudem kann die Verkürzung der Überprüfungsfrist auf ein Jahr auch dazu führen, dass Leistungsbezieher zukünftig aus Prinzip gegen jeden Bescheid Widerspruch einlegen, was im Ergebnis eine noch höhere Arbeitsbelastung von Behörden und Gerichten zur Folge hat. Die hierdurch gegebene Gefahr von weiter erhöhten Verfahrensdauern ist nicht nur kontraproduktiv, sondern widerspricht auch dem Gebot der Effektivität von Rechtsschutz, welches nach Art. 19 Abs. 4 GG durch den Staat zu gewährleisten ist. Wirksam kann nur ein zeitgerechter Rechtsschutz sein. Nach Auffassung des bVkm ist die Frist für Neuüberprüfungsanträge gemäß § 44 Abs. 4 SGB X daher bei der bisherigen Regelung von vier Jahren zu belassen und nicht zu ändern.

Düsseldorf, im Dezember 2010



Norbert Müller-Fehling
Geschäftsführer



Sebastian Tenbergen, LL.M.
Referent für Sozialrecht und Sozialpolitik