

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Witt, Jörg Schneider, Martin Sichert, Frank Pasemann und der Fraktion der AfD
– Drucksache 19/13480 –**

Regelbedarfsleistungen und die Maßgaben des Bundesverfassungsgerichtes

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Grundsicherungsleistungen bzw. die Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) bilden das unterste soziale Netz; der sozialhilferechtliche Bedarf setzt sich für Erwachsene aus dem sogenannten Regelbedarf sowie den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) zusammen. Die Regelbedarfe haben auch eine mittelbare Bedeutung für den steuerlichen Grundfreibetrag, als dass dieser aus dem sächlichen Existenzminimum abgeleitet wird und dieser wiederum u. a. aus dem sozialhilferechtlichen Mindestbedarf, vgl. dazu 12. Existenzminimumbericht (Bundestagsdrucksache 19/5400).

Die sozialhilferechtlichen Regelbedarfe, also insbesondere die Bedarfe für den Lebensunterhalt, Leistungen für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie werden nach § 28 SGB XII (www.gesetze-im-internet.de/sgb_12/_28.html) i. V. m. mit dem Regelbedarf-Ermittlungsgesetz (www.gesetze-im-internet.de/rbeg_2017/BJNR315910016.html) sowie der Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung (Quelle) ermittelt. Basis für die Bedarfsermittlung ist derzeit die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) aus dem Jahr 2013, vgl. § 1 des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes. Die EVS wird bislang alle fünf Jahre erhoben – wobei die EVS für das Jahr 2018 soweit den Fragestellern bekannt bislang nicht vollständig ausgewertet ist. Dementsprechend erfolgte für das Jahr 2019 gemäß § 28a SGB XII (www.gesetze-im-internet.de/sgb_12/_28a.html) nur eine nach einem Mischindex aus Verbraucherpreisen und Lohnentwicklung entwickelte Fortschreibung der EVS 2013.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Beschluss vom 23. Juli 2014, 1 BvL 10/12 (www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/07/1s20140723_1bv1001012.html), die sozialrechtlichen Regelbedarfsleistungen als derzeit noch verfassungsgemäß bezeichnet. Auch das Herausrechnen einzelner Verbrauchspositionen sei begründbar, der Gesetzgeber komme dabei jedoch an die Grenze des verfassungsrechtlich zulässigen, vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014, RN 121.

Nach dem BVerfG sind die Regelbedarfsregelungen mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip „nach Maßgabe der Gründe derzeit noch vereinbar“, vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014, RN 73 (www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/07/ls20140723_1bvl001012.html). So sind als „Maßgabe“ insbesondere die Bedarfe der Hilfebedürftigen zeit- und realitätsgerecht zu erfassen, vgl. a. a. O. RN 76.

Die Maßgaben (s. o.) im angeführten Beschluss des BVerfG sind nach Auffassung der Fragesteller zwingend so auszulegen, dass eine Verfassungskonformität der in Bezug genommenen Normen nur bei ihrer Erfüllung vorliegt. Dementsprechend sind bei einer Neufassung der Normen zum Regelbedarf durch den Gesetzgeber die Maßgaben zwingend zu beachten und umzusetzen.

Nach Auffassung der Fragesteller ist die Einhaltung der Vorgaben des BVerfG (§ 31 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes – BVerfGG, www.gesetze-im-internet.de/bverfpg/_31.html) im Sinne der „Maßgabe der Gründe“ teilweise zweifelhaft, u. a. deswegen, weil die aktuellen Regelbedarfssätze nicht auf der Auswertung der EVS 2018, sondern immer noch einer Fortschreibung der EVS 2013 nach dem Mischindex beruhen und wohl auch für das Jahr 2020 eine bloße Fortschreibung zu erwarten ist; dies ist nicht mehr mit der Maßgabe einer zeit- und realitätsgerechten Bedarfserfassung in Einklang zu bringen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die existenzsichernden Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII bilden zusammen mit den existenzsichernden Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) das unterste soziale Netz.

Die existenzsichernden Leistungen sind bedarfsabhängig und steuerfinanziert. Bedarfsabhängig bedeutet, dass sie – bei Hilfebedürftigkeit – die für die Bestreitung des notwendigen Lebensunterhalts nach dem SGB XII und dem SGB II erforderlichen Bedarfe abzudecken haben. Einer der zentralen Bedarfe ist dabei der Regelbedarf. Hinzu kommen die Bedarfe für Unterkunft und Heizung und – sofern im Einzelfall die Voraussetzungen erfüllt sind – Mehrbedarfe, einmalige Bedarfe sowie weitere Bedarfe.

Die Höhe der Regelbedarfe ist für das Dritte und Vierte Kapitel des SGB XII sowie für die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II durch Bundesgesetz neu zu ermitteln, wenn die Ergebnisse einer bundesweit neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) vorliegen (§ 28 Absatz 1 SGB XII). Die für das Jahr der EVS-Erhebung ermittelten Regelbedarfe werden dabei immer bis zum Jahr des gesetzlichen Inkrafttretens mittels Mischindex fortgeschrieben. Dies erfolgte

- zum 1. Januar 2011 durch das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz – RBEG), Artikel 1 des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011 (BGBl. I S. 453) auf der Grundlage der EVS 2008 und

- zum 1. Januar 2017 durch das Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz – RBEG), Artikel 1 des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 22. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3159) auf der Grundlage der EVS 2013.

Sobald das Statistische Bundesamt die Ergebnisse der aktuellen EVS 2018 vorlegt, sind von der Bundesregierung die Vorarbeiten für ein neues Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz aufzunehmen.

In den Jahren, für die keine Ergebnisse einer aktuellen EVS vorliegen, sind die Regelbedarfe nach § 28a Absatz 1 SGB XII zum 1. Januar durch eine Verordnung fortzuschreiben. Die Höhe der jeweiligen Fortschreibung ergibt sich anhand der Veränderungsrate des sogenannten Mischindex. Dieser setzt sich aus der Preisveränderungsrate der in die Regelbedarfe eingehenden durchschnittlichen Verbrauchsausgaben und der Veränderungsrate der verfügbaren Entgelte zusammen. Die Fortschreibung durch Verordnung erfolgte für die Jahre 2012 bis 2016 sowie in den Jahren 2018 und 2019 jeweils durch eine Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung (für das Jahr 2019: Verordnung zur Bestimmung des für die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen nach § 28a des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch maßgeblichen Prozentsatzes sowie zur Ergänzung der Anlage zu § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch für das Jahr 2019 (Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2019 – RBSFV 2019) vom 19. Oktober 2018, BGBl. I S. 1766). Auch für das Jahr 2020 wird eine solche Fortschreibung erfolgen, der Entwurf für eine Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2020 (RBSFV 2020) wird vom Bundesrat voraussichtlich am 11. Oktober 2019 abschließend behandelt.

Der in der Vorbemerkung der Fragesteller zitierte Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juli 2014 steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 zur Höhe der Regelbedarfe nach dem SGB II (1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09). In dem Beschluss vom 23. Juli 2014 hat das Bundesverfassungsgericht bestätigt, dass der Bundesgesetzgeber mit dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz aus dem Jahr 2011 die in dem Urteil vom 9. Februar 2010 enthaltenen Vorgaben verfassungskonform umgesetzt hat. So hat der Gesetzgeber nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts bei der Ermittlung des Existenzminimums (Regelbedarfs-ermittlung) innerhalb des ihm zukommenden Gestaltungsspielraums vertretbare und verfassungsrechtlich zulässige Entscheidungen getroffen. Ferner stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die seit dem Jahr 2011 geltenden Regelbedarfe aktuell nicht zu einer evidenten Unterschreitung des menschenwürdigen Existenzminimums führten und derzeit noch mit dem Gebot der Gewährleistung dieses Grundrechts vereinbar seien, aber ein Überprüfungs- und Anpassungsbedarf im Rahmen der nächsten gesetzlichen Neuermittlung der Regelbedarfe bestünde.

Damit bestätigt der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts die mit dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz aus dem Jahr 2011 getroffenen Entscheidungen des Gesetzgebers als verfassungsgemäß. Dies gilt sowohl für die Neuermittlung zum 1. Januar 2011 als auch für die Fortschreibung in den Folgejahren durch die Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnungen. Der notwendigen Ergänzung einer fortlaufenden Überprüfung der Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums kommt die Bundesregierung nach.

1. Wann wird nach Kenntnis der Bundesregierung die vollständige Auswertung der EVS 2018 einschließlich der Auswertung zum privaten Konsum vorliegen?

Nach Abschluss der Erhebung werden die Ergebnisse sukzessive vom Statistischen Bundesamt aufbereitet und veröffentlicht. Erste Ergebnisse der EVS 2018 zum privaten Konsum werden nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes voraussichtlich frühestens zum Ende des ersten Quartals 2020 veröffentlicht. Die Publikation der Fachserie 15, Heft 5, die weitere Ergebnisse zum privaten Konsum in detaillierter Form enthält, wird im Laufe des zweiten Quartals 2020 (spätestens Ende des zweiten Quartals 2020) erfolgen. Die Veröffentlichung der Fachserie 15, Heft 3 (Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren) ist für das erste Quartal 2021 vorgesehen.

2. Ist nach Kenntnis der Bundesregierung eine Berücksichtigung der EVS 2018 bei der Bestimmung der Regelbedarfe für 2020 möglich, und was wird die Bundesregierung ggf. dafür tun, um dies zu ermöglichen?

Im Jahr 2019 werden die Ergebnisse der bundesweiten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018 zum privaten Konsum noch nicht vorliegen. Daher erfolgt zum 1. Januar 2020 entsprechend der gesetzlichen Regelung gem. § 28a Absatz 1 SGB XII eine Fortschreibung der Regelbedarfe mittels Mischindex. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

3. Welche Konsequenzen hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) aus den Maßgaben im Beschluss des BVerfG vom 23. Juli 2014 a. a. O. gezogen, und welche konkreten Maßnahmen wurden bzw. werden zur Umsetzung ergriffen?
4. Wann, und in welcher Form wurden nach Kenntnis der Bundesregierung die Maßgaben aus dem Beschluss des BVerfG vom 23. Juli 2014 bei der Beauftragung zur EVS 2018 berücksichtigt?

Die Fragen 3 und 4 werden gemeinsam beantwortet.

Aufgrund der im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juli 2014 enthaltenen Prüfaufträge wurden in dem zum 1. Januar 2017 in Kraft getretenen Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz die nachfolgend dargestellten Änderungen im Vergleich zu dem zum 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz vorgenommen. Angesichts des verfassungsrechtlichen Erfordernisses einer fortlaufenden Überprüfung wird im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens für ein zum 1. Januar 2021 in Kraft tretendes Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz über weitere Maßnahmen zu entscheiden sein.

Ausweislich der Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Bundestagsdrucksache 18/9984) hat sich der Gesetzgeber aufgrund der Prüfaufträge des Bundesverfassungsgerichts mit folgenden Fragestellungen auseinandergesetzt:

- Finanzielle Spielräume innerhalb der Regelbedarfe bei punktuellen Unterdeckungen sowie der Höhe von Einzelbeträgen im Regelbedarf,
- Beobachtung und Bewertung außergewöhnlicher Preissteigerungen.

Zu beiden Fragestellungen ergibt sich aus der vom Gesetzgeber bestätigten Begründung des Gesetzentwurfs (Bundestagsdrucksache 18/9984, S. 26 f.), dass kein gesetzlicher Handlungsbedarf gesehen wurde.

Die beiden nachfolgend dargestellten Prüfaufträgen des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber zum Anlass genommen, von der Vorgehensweise im ersten Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz abzuweichen:

- Die Auswirkungen des feststellbaren Rückgangs im Konsum von Alkohol und Tabak bei Jugendlichen (14 bis unter 18 Jahre) und die sich daraus ergebenden Auswirkungen auf die Höhe der dafür unterstellten Verbrauchsausgaben wurden überprüft. Als Folge wurde bei der Ermittlung der durchschnittlichen Verbrauchsausgaben für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren (Abteilung 1 der EVS 2013) ein geringerer Abzugsbetrag für die auf Alkohol und Tabak entfallenden Verbrauchsausgaben angesetzt. Dadurch ergaben sich in Abteilung 1 höhere durchschnittliche Verbrauchsausgaben für Ernährung, die als regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben in die Regelbedarfshöhe für Jugendliche eingingen (Begründung des Gesetzentwurfs, Bundestagsdrucksache 18/9984, Seite 70).
- Zu den durchschnittlichen Verbrauchsausgaben für Verkehr (sogenannte Mobilitätsausgaben, Abteilung 7 der EVS 2013) hatte das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass sich aufgrund der – verfassungsrechtlich zulässigen – Nichtberücksichtigung der auf die Nutzung von Kraftfahrzeugen entfallenden Verbrauchsausgaben im ersten Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz ein den Durchschnittsbetrag senkender Effekt ergibt. Für die Höhe der Regelbedarfe berücksichtigt und damit regelbedarfsrelevant sind bei den durchschnittlichen Verbrauchsausgaben insbesondere die auf den öffentlichen Personennahverkehr entfallenden Ausgaben. Weil die einkommensschwachen Haushalte, die ein Kraftfahrzeug nutzen, nur in Ausnahmefällen zusätzlich auch Verbrauchsausgaben für den öffentlichen Personennahverkehr haben, senkt dies den Durchschnittsbetrag für die darauf entfallenden Verbrauchsausgaben. Um dies künftig zu verhindern, wurden für alle Referenzhaushalte die durchschnittlichen Verbrauchsausgaben für den öffentlichen Personennahverkehr der Haushalte ohne Kraftfahrzeugnutzung angerechnet. Dies erhöhte die als regelbedarfsrelevant berücksichtigten Verbrauchsausgaben der Abteilung 7 (Begründung des Gesetzentwurfs, Bundestagsdrucksache 18/9984, Seite 42 f.).

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

5. Wurden nach Kenntnis der Bundesregierung angesichts der Maßgaben aus dem Beschluss des BVerfG vom 23. Juli 2014 bestehende Zweifel an der tatsächlichen Deckung existenzieller Bedarfe bzw. der Berücksichtigung der tatsächlichen Preisentwicklung geeignete Nacherhebungen beauftragt, insbesondere zu
 - a) den Kosten für den Haushaltsstrom (vgl. dazu Beschluss des BVerfG vom 23. Juli 2014, RN 111 und RN 144),
 - b) den Mobilitätsbedarf (vgl. dazu Beschluss des BVerfG vom 23. Juli 2014, RN 114 und RN 145),
 - c) den Bedarf an langlebigen Gütern wie Kühlschrank und Waschmaschine und Gesundheitsleistungen wie Brillen (vgl. dazu Beschluss des BVerfG vom 23. Juli 2014, RN 120)?

Wenn nein, warum erfolgten keine Nacherhebungen, und wie wird das Risiko einer Klagewelle wegen Nichtbeachtung der Maßgaben aus dem Beschluss des BVerfG vom 23. Juli 2014 beurteilt?

Die statistisch nachweisbaren durchschnittlichen Verbrauchsausgaben zu den in der Fragestellung unter den Buchstaben a bis c genannten Verbrauchsausgaben der Referenzhaushalte für die genannten Verbrauchszwecke liegen mit den beim Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen Sonderauswertungen vor.

Zusätzliche Erhebungen in Form erneuter Befragungen der an einer EVS teilnehmenden Haushalte oder Nachfragen bei diesen Haushalten zu den Angaben in den von ihnen ausgefüllten Haushaltsbüchern werden nach Abschluss der Erhebung vom Statistischen Bundesamt nicht durchgeführt. Die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 23. Juli 2014 enthaltenen Prüfaufträge an den Gesetzgeber wurden – soweit erforderlich und möglich – im Gesetzgebungsverfahren zu dem am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz umgesetzt. Ergänzend wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen. Vor diesem Hintergrund wird kein Risiko im Sinne der Fragestellung hinsichtlich einer „Klagewelle“ gesehen.

