

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)**

**zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Jens Beeck, Pascal Kober, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/23938 –**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch**

#### **A. Problem**

Die Fraktion der FDP kritisiert, dass den Menschen mit Behinderung, die in einer „neuen“ bzw. „besonderen Wohnform“ nach § 42a Absatz 2 SGB XII leben und der Regelbedarfsstufe 2 zugeordnet sind, ein verminderter Leistungsanspruch bei den Kosten der Unterkunft und Heizung zustehen kann. Dies werde vom Gesetzgeber mit Einsparungen durch das gemeinschaftliche Zusammenleben begründet. Anders als etwa bei eheähnlichen oder lebenspartnerschaftsähnlichen Gemeinschaften könne bei Personen, die in Wohnformen nach § 42a Absatz 2 Satz 3 SGB XII lebten, aber nicht ohne weiteres von einer gemeinsamen Haushaltsführung ausgegangen werden, die zu Einsparungen führe. Der verminderte Leistungsanspruch in der Regelbedarfsstufe 2 werde dem Bedarf der Betroffenen daher häufig nicht gerecht.

#### **B. Lösung**

Die Fraktion der FDP fordert, § 8 des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes (RBEG) sowie die Anlage zu § 28 SGB XII entsprechend zu ändern. In der Folge könnten Menschen, denen allein oder mit einer weiteren Person ein persönlicher Wohnraum und mit weiteren Personen zusätzliche Räumlichkeiten nach § 42a Absatz 2 Satz 3 SGB XII zur gemeinschaftlichen Nutzung überlassen seien, der Regelbedarfsstufe 1 zugeordnet werden. Damit werde dem tatsächlichen Bedarf der Betroffenen besser Rechnung getragen.

**Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

**C. Alternativen**

Annahme des Gesetzentwurfs.

**D. Kosten**

Für die Bürgerinnen und Bürger entstehe ausweislich des Gesetzentwurfs kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand, wenn sie bereits in Wohnformen nach § 42a Absatz 2 Satz 3 SGB XII lebten. Für Bürgerinnen und Bürger, die neu in diese Wohnformen einzögen, entstehe durch die Stellung eines Leistungsantrages ein Erfüllungsaufwand.

Für die Verwaltung der Länder und Kommunen entstehe ein geringer einmaliger Umstellungsaufwand.

### **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/23938 abzulehnen.

Berlin, den 25. November 2020

### **Der Ausschuss für Arbeit und Soziales**

**Dr. Matthias Bartke**  
Vorsitzender

**Pascal Kober**  
Berichtersteller

## Bericht des Abgeordneten Pascal Kober

### I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/23938** ist in der 189. Sitzung des Deutschen Bundestages am 5. November 2020 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen worden.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Menschenwürde (Artikel 1 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz (GG)) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Absatz 1 GG) verpflichte den Gesetzgeber zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, heißt es u. a. in der Gesetzesbegründung. Bei der Bestimmung dieses Existenzminimums könne der Gesetzgeber den Regelbedarf bestimmter Gruppen heranziehen. Der Gesetzgeber könne bei der Bedarfsermittlung auch berücksichtigen, dass eine gemeinschaftliche Haushaltsführung zu Synergieeffekten führe, die Einsparungen bewirkten und so einen verminderten Leistungsanspruch rechtfertigten. Dies setze jedoch voraus, dass eine gemeinschaftliche Haushaltsführung tatsächlich stattfinde. Das Bundesverfassungsgericht habe im Beschluss vom 27. Juli 2016 (1 BvR 371/11) ausgeführt, dass bei der Bedarfsermittlung das Einkommen von Personen berücksichtigt werden könne, „von denen in der familiären Gemeinschaft zumutbar zu erwarten ist, dass sie tatsächlich füreinander eintreten und „aus einem Topf“ wirtschaften.“ Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts bestimme, dass die besondere Stellung von Partnerschaften nicht allein auf der Annahme der gemeinsamen Haushaltsführung beruhe, sondern auf der typisierenden Annahme eines Einstandswillens in dieser Partnerschaft, der darauf schließen lasse, dass nicht nur aus einem Topf gewirtschaftet werde, sondern das Ausgabeverhalten auch erkennen lasse, dass der Partner zunächst den gemeinsamen Lebensunterhalt sicherstelle, bevor die Mittel für eigene Bedürfnisse eingesetzt würden, (vgl. Bundessozialgericht, Urteil vom 23.07.2014, Aktenzeichen B 8 SO 14/13 R). Gleichzeitig stelle das Bundessozialgericht fest, dass sich im Sozialhilferecht der Bedarf einer erwachsenen leistungsberechtigten Person bei Leistungen für den Lebensunterhalt im Grundsatz nach der Regelbedarfsstufe 1 auch dann richte, wenn sie mit einer anderen Person in einer Haushaltsgemeinschaft lebe, ohne deren Partner zu sein.

Ebendies gelte auch für Menschen mit Behinderung in besonderen Wohnformen.

### III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Haushaltsausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/23938 in seiner Sitzung am 18. November 2020 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und DIE LINKE. die Ablehnung empfohlen.

### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/23938 in seiner 101. Sitzung am 25. November 2020 abschließend beraten. Dazu hat die Fraktion der FDP einen Änderungsantrag vorgelegt. Dieser wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt. Der Änderungsantrag wird im Folgenden dokumentiert:

„Nr. 1

Artikel 1 wird wie folgt gefasst:

Artikel 1

§ 8 des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz - RBEG) vom 22. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3159), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29. April 2019 (BGBl. I S. 530) geändert worden ist, wird wie folgt neu gefasst:

„(1) Die Regelbedarfsstufen nach der Anlage zu § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch belaufen sich zum 1. Januar 2017

1. in der Regelbedarfsstufe 1 auf 446 Euro für jede erwachsene Person, die in einer Wohnung lebt und für die nicht Nummer 2 gilt,
2. in der Regelbedarfsstufe 2 auf 401 Euro für jede erwachsene Personen, wenn sie in einer Wohnung mit einem Ehegatten oder Lebenspartner oder in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft mit einem Partner zusammenlebt,
3. in der Regelbedarfsstufe 3 auf 357 Euro für eine erwachsene Person, deren notwendiger Lebensunterhalt sich nach § 27b des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch bestimmt (Unterbringung in einer stationären Einrichtung),
4. in der Regelbedarfsstufe 4 auf 373 Euro für eine Jugendliche oder einen Jugendlichen vom Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres,
5. in der Regelbedarfsstufe 5 auf 309 Euro für ein Kind vom Beginn des siebten bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres und
6. in der Regelbedarfsstufe 6 auf 283 Euro für ein Kind bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres.

Für erwachsene Personen, die nicht in einer Wohnung leben, sondern denen allein oder mit einer weiteren Person ein persönlicher Wohnraum und mit weiteren Personen zusätzliche Räumlichkeiten zur gemeinschaftlichen Nutzung überlassen sind, gilt die Regelbedarfsstufe 1 entsprechend, es sei denn, ihnen ist der persönliche Wohnraum gemeinsam mit einem Ehegatten oder Lebenspartner oder in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft mit einem Partner überlassen, dann gilt Regelbedarfsstufe 2 entsprechend. Wohnung nach Satz 1 Nummer 1 und 2 ist die Zusammenfassung mehrerer Räume, die von anderen Wohnungen oder Wohnräumen baulich getrennt sind und die in ihrer Gesamtheit alle für die Führung eines Haushalts notwendigen Einrichtungen, Ausstattungen und Räumlichkeiten umfassen.

Nr. 2

Artikel 2 wird wie folgt gefasst:

Artikel 2

Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

Das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. August 2020 (BGBl. I S. 1879) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Der Tabelle in der Anlage zu § 28 wird folgende Zeile angefügt:

gültig ab	Regelbedarfsstufe 1	Regelbedarfsstufe 2	Regelbedarfsstufe 3	Regelbedarfsstufe 4	Regelbedarfsstufe 5	Regelbedarfsstufe 6
1. Januar 2021	446	401	357	373	309	283

2. Der Text im Anschluss an die Tabelle der Anlage zu § 28 wird wie folgt neu gefasst:

Der Text im Anschluss an die Tabelle der Anlage (zu § 28) des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. August 2020 (BGBl. I S. 1879) geändert worden ist, wird wie folgt neu gefasst:

„Regelbedarfsstufe 1:

Für jede erwachsene Person, die

1. in einer Wohnung nach § 42a Absatz 2 Satz 2 lebt oder
2. nicht in einer Wohnung lebt, weil ihr allein oder mit einer weiteren Person ein persönlicher Wohnraum und mit weiteren Personen zusätzliche Räumlichkeiten nach § 42a Absatz 2 Satz 3 zur gemeinschaftlichen Nutzung überlassen sind

und für die nicht Regelbedarfsstufe 2 gilt.

Regelbedarfsstufe 2:

Für jede erwachsene Person, die

1. in einer Wohnung nach § 42a Absatz 2 Satz 2 mit einem Ehegatten oder Lebenspartner oder in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft mit einem Partner zusammenlebt oder
2. nicht in einer Wohnung lebt, weil ihr mit einem Ehegatten oder Lebenspartner oder in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft mit einem Partner ein persönlicher Wohnraum und mit weiteren Personen zusätzliche Räumlichkeiten nach § 42a Absatz 2 Satz 3 zur gemeinschaftlichen Nutzung überlassen sind.

Regelbedarfsstufe 3:

Für eine erwachsene Person, deren notwendiger Lebensunterhalt sich nach § 27b bestimmt.

Regelbedarfsstufe 4:

Für eine Jugendliche oder einen Jugendlichen vom Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres.

Regelbedarfsstufe 5:

Für ein Kind vom Beginn des siebten bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres.

Regelbedarfsstufe 6:

Für ein Kind bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres.“

Begründung:

Die Höhe der Regelbedarfsstufen wird an die vom Deutschen Bundestag am 05. 10. 2020 in der Beschlussempfehlung 19/24034 beschlossenen Höhen der Regelbedarfsstufen angepasst.“

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/23938 empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** lehnte den Gesetzentwurf ab. Die angeführte Begründung erscheine nur auf den ersten Blick nachvollziehbar; denn der Vergleich zwischen den Regelbedarfsstufen 1 und 2 zeige die Unterschiede. Bei der Regelbedarfsstufe 2 würden die für die Bedarfsdeckung maßgeblichen Lebensumstände in einer besonderen Wohnform, wie die Bedarfe für Unterkünfte und Heizung bereits gedeckt, die bei den in einer Wohnung Lebenden in der Regelbedarfsstufe 1 aus dem monatlichen Regelbedarfsatz gedeckt werden müssten. Dies gelte beispielsweise für Haushaltsstrom, Instandhaltungskosten und anderes. Darüber hinaus habe man hier auch keine den Regelsatz absenkende, abweichende Regelungsfestsetzung wegen anderer Bedarfsdeckung. In besonderen Wohnformen lebende Menschen mit einer Behinderung hätten aus ihrem Regelsatz also weniger Ausgaben zu bestreiten als andere Leistungsberechtigte nach dem SGB XII. Zugleich stünden Menschen mit Behinderung in besonderen Wohnformen auch besser da als Menschen, die in einer stationären Einrichtung untergebracht seien

und nur die Regelbedarfsstufe 3 erhielten. Hier habe sich der Gesetzgeber ganz bewusst für eine Abgrenzung entschieden, um den personenzentrierten Ansatz einer besonderen Wohnform zu betonen, die die vorherige stationäre Einrichtung in der Eingliederungshilfe abgelöst habe. Schließlich werde die besondere Wohnform noch zusätzlich rechtlich privilegiert; denn nach § 42a Absatz 5 SGB XII würden seit einer Gesetzesänderung im vergangenen Jahr für Bewohnerinnen und Bewohner besonderer Wohnformen bei der Berechnung der anzuerkennenden Kosten der Unterkunft die durchschnittlichen, angemessenen tatsächlichen Aufwendungen für die Warmmiete eines Einpersonenhaushalts am Ort der Räumlichkeit ermittelt. Durch einen Aufschlag von 25 Prozent auf die Kosten der Unterkunft werde dabei sichergestellt, dass höhere Aufwendungen der Einrichtungsträger durch einen Vergleich zu in normalen Wohngebäuden geltenden speziellen Bau- und Ausstattungsvorschriften, beispielsweise für den Brandschutz, noch als angemessen abgegolten gewertet würden. Deshalb lehne die CDU/CSU den Gesetzentwurf ab.

Die **Fraktion der SPD** zeigte sich offen für Diskussionen über die Verbesserung sozialer Leistung. Die Diskussion über die Regelsatzfestlegung habe man gerade erst geführt. Man sollte vieles in diesem Bereich grundsätzlich debattieren. Das gelte auch für das Thema Bedarfsgemeinschaft. Mit ihrem Gesetzentwurf habe die FDP eine bestimmte Gruppe, die auch der SPD besonders wichtig sei, im Auge. Wichtig sei aber, dass durch eine Regelung nicht neue Ungerechtigkeiten geschaffen würden. Die Koalition habe bereits für Menschen mit Behinderungen in besonderen Wohnformen die Zuordnung zur Regelbedarfsstufe geändert, so dass diese einen höheren Regelsatz erhielten. Darüber hinaus gebe es Mehrbedarfe beispielsweise für eine kostenaufwändige Ernährung. Es sei auch nicht von der Hand zu weisen, dass durch gemeinschaftliches Wohnen Einspareffekte erzielt würden. Insofern werde die SPD dem Gesetzentwurf nicht zustimmen.

Die **Fraktion der AfD** betonte, dass es bei der vorliegenden Initiative nicht um gemeinschaftliches Wohnen gehe, sondern um das Wohnen in besonderen Wohnformen. Der Gesetzentwurf der FDP stelle einen sinnvollen Vorstoß zu Gunsten von behinderten Menschen in besonderen Wohnformen dar und sei unterstützenswert. Diese Menschen bildeten eben in der Regel keine Bedarfsgemeinschaften im Sinne des SGB II. In diesem Wohnmodell könne man eben keine Haushaltsersparnis geltend machen. Deswegen sei die Initiative gut. Leider habe die FDP-Fraktion mit ihrem eigenen Änderungsantrag einen entscheidenden Fehler gemacht. Dort werde die Änderung der Regelbedarfe entsprechend dem Regierungsentwurf übernommen. Dem könne die AfD-Fraktion nicht zustimmen, da sie die Sinnhaftigkeit der zugrundeliegenden Ermittlungsmethode (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe) grundsätzlich bezweifle. Daher könne man auch dem Gesetzentwurf nicht zustimmen und werde sich der Stimme enthalten.

Die **Fraktion der FDP** forderte, Menschen mit Behinderung in besonderen Wohnformen bei der Regelsatzfestlegung angemessen und damit höher einzustufen. Die Höhe der Regelbedarfe sei jüngst geändert worden. Daher habe man einen Änderungsantrag beigelegt, mit dem die neuen Zahlen in die Forderung der FDP integriert würden. Menschen mit Behinderungen in Wohnformen hätten durch die Neuausrichtung der Eingliederungshilfe geänderte Regelungen bekommen und unterlägen jetzt den Ermittlungen von Bedarfen für Unterkunft und Heizung. Damit hätten sie Anspruch auf die Regelbedarfsstufe 2. Das sei besser als die bisherige Einstufung in die Regelbedarfsstufe 3. Trotzdem gehe mit der Regelbedarfsstufe 2 ein verminderter Leistungsanspruch einher, der sich durch mögliche Einsparungen durch das gemeinschaftliche Zusammenleben begründen solle. Der Einordnung in die Regelbedarfsstufe 2 liege der Gedanken zugrunde, dass auch in besonderen Wohnformen eben durch die gemeinsame Nutzung des Wohnraums Einspareffekte erzielt werden könnten. Allerdings habe das Bundessozialgericht dazu 2014 festgestellt: „Im Sozialhilferecht richtet sich der Bedarf einer erwachsenen, leistungsberechtigten Person bei Leistungen für den Lebensunterhalt im Grundsatz nach der Regelbedarfsstufe 1 auch dann, wenn sie mit einer anderen Person in einer Haushaltsgemeinschaft lebt, ohne deren Partner zu sein. Die besondere Stellung von Partnerschaften beruht nicht allein auf der Annahme der gemeinsamen Haushaltsführung, sondern auf der typisierenden Annahme eines Einstandswillens in dieser Partnerschaft.“ Es sei also nicht nur, weil jemand zufällig mit jemand anderem auf dem gleichen Flur in einer besonderen Wohnform lebe, damit auch gleich eine Partnerschaft verbunden. Vom Gesetzentwurf der FDP seien einschließlich des Bereichs der kommunalen Träger schätzungsweise 270.000 Menschen in der stationären Eingliederungshilfe betroffen. Aus den geforderten Änderungen ergäben sich Kosten von rund 45 Euro mal 275.000 Personen mal zwölf Monate, also rund 150 Mio. Euro pro Jahr. Mit der Änderung verbunden wäre es, den Menschen mit Behinderung in besonderen Wohnformen den Respekt entgegen zu bringen, dass ihnen nicht nur deshalb, weil sie mit anderen Personen Zimmer an Zimmer wohnten, auch gleichzeitig eine Lebenspartnerschaft unterstellt werde.

Die **Fraktion DIE LINKE**, schloss sich der Forderung der Gesetzesinitiative an. Dass Menschen mit Behinderung in besonderen Wohnformen in die Bedarfsstufe I gehörten, sei eine Selbstverständlichkeit und hätte längst umgesetzt sein müssen. Die Fraktion sehe die unterstellten Einspareffekte beim gemeinsamen Wohnen von Erwachsenen generell kritisch und trete stattdessen für den Ansatz der individuellen, sozialen Rechte ein. Hinzu komme, dass sich gerade Menschen mit Behinderung in der Pandemie-Zeit besonders schützen müssten und entsprechende Ausgaben hätten. Bei der Gruppe in den besonderen Wohnformen seien die unterstellten Einspareffekte noch fragwürdiger. Zu kritisieren sei allerdings, dass der Gesetzentwurf in der Berechnungsmethode der Bundesregierung für die Regelsätze verharre. Die festgelegten Beträge blieben entsprechend dem Geist des gezielt kleingerechneten Existenzminimums verhaftet. **DIE LINKE**, fordere stattdessen, das Herunterrechnen der Regelsätze zu unterlassen und entsprechend höhere Beträge anzusetzen. Die Regelbedarfsstufe 1 würde danach 658 Euro betragen plus Kosten der Unterkunft plus Stromkosten in tatsächlicher Höhe. Wegen der unterschiedlichen Auffassung in dieser Frage könne die Fraktion dem Gesetzentwurf der FDP nicht zustimmen und werde sich der Stimme enthalten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erinnerte ebenfalls an das Urteil des Bundessozialgerichts aus dem Jahr 2014 zu der Frage der Zuordnung von Menschen mit Behinderung in die Regelbedarfsstufen. Dabei sei es um die Einordnung Volljähriger, die bei ihren Eltern wohnten, in die Regelbedarfsstufe 3 gegangen. Das Urteil habe diese Menschen der Regelbedarfsstufe 1 zugeordnet. Bei der in der vorliegenden Initiative thematisierten Gruppe der in besonderen Wohnformen lebenden Menschen mit Behinderung liege eindeutig eine Ungleichbehandlung zu dieser Gruppe vor. Das müsse geändert werden und die Betroffenen ebenfalls der Regelbedarfsstufe 1 zugeordnet werden. Auch die Caritas-Behindertenhilfe habe sich dementsprechend geäußert. Eine gerichtliche Klärung sei angekündigt. Die Fraktion der Grünen begrüße den FDP-Gesetzentwurf, bedauere aber den Änderungsantrag. Damit werde die geltende Regelsatzberechnung akzeptiert, die zu kümmerlichen Summen führe. Das wolle die Fraktion der Grünen nicht. Würde man dem Gesetzentwurf zustimmen, würde man zugleich die vielfach kritisierte geltende Regelsatzberechnung akzeptieren. Das wolle die Fraktion nicht und werde sich der Stimme enthalten.

Berlin, den 25. November 2020

**Pascal Kober**  
Berichterstatter