Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 11017 Berlin

REFERAT Vb 1

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 49, 10117 Berlin
POSTANSCHRIFT 11017 Berlin

TEL +49 30 18 527-0
FAX +49 30 18 527-1946
E-MAIL auftragsverwaltung-sgbxii@bmas.bund.de
INTERNET www.bmas.de

Oberste Landessozialbehörden

Nachrichtlich:

Bundesrechnungshof

Kommunale Spitzenverbände

Nur per E-Mail

Berlin, 31. März 2015
AZ Vb1- 50232-6

Bundesauftragsverwaltung Viertes Kapitel SGB XII

Bundesaufsichtliche Weisung

gemäß Artikel 85 Absatz 3 GG

- Weisung 2015/1 -

Auf Grundlage von Artikel 85 Absatz 3 des Grundgesetzes ergeht folgende Weisung:

1. **Bis zum Inkrafttreten eines Gesetzes, das die Regelbedarfsstufen neu ermittelt, wird erwachsenen Leistungsberechtigten nach dem Vierten Kapitel SGB XII, die weder**
   - **einen Ein-Personen-Haushalt (alleinstehende Person) noch**
   - **einen Alleinerziehenden-Haushalt (eine erwachsene Person und mindestens eine minderjährige Person) noch**
   - **einen Paarhaushalt**

   führen, die Regelbedarfsstufe 3 zugeordnet.
2. **Bei diesen Personen ist, sofern sie außerhalb von stationären Einrichtungen leben, eine abweichende Regelsatzfestsetzung vorzunehmen, bei der an die Stelle des sich nach der Regelbedarfsstufe 3 ergebenden Betrages der sich nach Regelbedarfsstufe 1 ergebende Betrag tritt.**

3. **Der sich aus der abweichenden Regelsatzfestsetzung nach Nummer 2 ergebende monatliche Betrag tritt bei der Anwendung von Vorschriften, die sich auf die maßgebende Regelbedarfsstufe beziehen, an deren Stelle.**
4. **In den Bewilligungsbescheiden nach Nummer 2 ist kenntlich zu machen, dass die abweichende Regelsatzfestsetzung vorübergehend bis zum Inkrafttreten einer gesetzlichen Neuermittlung der Regelbedarfe vorgenommen wird.**
5. **Die Zahl der Leistungsberechtigten nach Regelbedarfsstufe 3 mit abweichender Regelsatzfestsetzung nach Nummer 2 ist nach § 128c Nummer 1 SGB XII unter Regelbedarfsstufe 3 mit abweichender Regelsatzfestsetzung statistisch zu erfassen.**
6. **Bescheide sind, soweit sie Leistungsberechtigten für die Zeit nach dem 1. Januar 2013 Leistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII unter Anerkennung der Regelbedarfsstufe 3 bewilligen, entsprechend § 44 SGB X nach Maßgabe der vorgenannten Vorgehensweise zu überprüfen. Sich daraus ergebende höhere Leistungsansprüche sind für Zeiten ab dem 1. Januar 2013 zu bewilligen und auszuzahlen.**
7. **Sofern durch die Nachzahlung nach Nummer 6 die sich nach § 1 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a der Verordnung zur Durchführung des § 90 Absatz 2 Nummer 9 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch ergebende Schonvermögensgrenze überschritten wird, ist diese nach § 2 der Verordnung um den Nachzahlungsbetrag für die Dauer von 24 Monaten ab Auszahlung zu erhöhen.**

I.

Das Bundessozialgericht hat in drei Urteilen vom 23. Juli 2014 (B 8 SO 14/13 R, B 8 SO 12/13 R und B 8 SO 31/12 R) über die Höhe des Regelbedarfs für volljährige behinderte Menschen, die bei ihren Eltern oder in einer Wohngemeinschaft leben, entschieden. Die Urteilsbegründungen hat das Bundessozialgericht Ende Dezember 2014 veröffentlicht.

Danach richte sich der Bedarf einer erwachsenen Person, die mit anderen in einem Haushalt lebt, ohne Partnerin oder Partner zu sein, nicht von vornherein nach der Regelbedarfsstufe 3. Vielmehr richte sich der Bedarf einer erwachsenen leistungsberechtigten Person nach der Regelbedarfsstufe 1 auch dann, wenn sie mit einer anderen Person in einer Haushaltgemeinschaft lebt, ohne dass eine Partnerschaft im Sinne der Regelbedarfsstufe 2 vorliege. Dem gesetzlichen Leitbild habe die Vorstellung zugrunde gelegen, dass bei Zusammenleben mit anderen Personen in einer Wohnung in der Regel gemeinsam gewirtschaftet wird und somit eine Haushaltsgemeinschaft vorliegt. Dementspre-

chend werde in § 39 SGB XII vermutet, dass Personen bei Zusammenleben in einer Wohnung gemeinsam einen Haushalt führen. Diese Vermutung sei nicht schon dann widerlegt, wenn eine Person gegenüber anderen einen geringeren Beitrag an der Haushaltsführung leistet, selbst wenn für eine umfassende Haushaltsführung notwendige Fähigkeiten fehlen. Die Regelbedarfsstufe 3 komme im Falle des Zusammenlebens mit anderen (außerhalb von stationären Einrichtungen) erst zur Anwendung, wenn keinerlei eigenständige oder eine nur gänzlich unwesentliche Beteiligung an der Haushaltsführung vorliege. Ausschließlich in diesem Fall sei der Haushalt, in dem die leistungsberechtigte Person lebt, ein fremder Haushalt.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) teilt die Auffassung des Bundessozialgerichts nicht. Mit Rundschreiben 2015/3 vom 16. Februar 2015 hat es den obersten Landessozialbehörden (im Weiteren: Länder) seine Rechtsauffassung zu den Urteilen des Bundessozialgerichtes übermittelt.

Das Bundessozialgericht hat in zwei weiteren Urteilen vom 24. März 2015 (B 8 SO 5/14 R, B 8 SO 9/14 R) seine Rechtsprechung vom 23. Juli 2014 im Wesentlichen bestätigt. In der mündlichen Verhandlung wies das Gericht darauf hin, dass die Vermutung der (verrichtungsbezogenen) Haushaltsführung nur durch qualifizierten Sachvortrag der Träger widerlegt werden könne. Nicht ausreichend seien Feststellungen, wonach die leistungsberechtigte Person sich nicht oder nicht aus eigenem Antrieb an der Haushaltsführung beteilige. Ausreichend müsse sein, dass die leistungsberechtigte Person anleitungsbezogene Haushaltstätigkeiten verrichten könnte. Hierfür erforderliche Unterstützungshandlungen änderten daran nichts. Der Besuch einer Werkstatt für behinderte Menschen und die damit bestehende Werkstattfähigkeit spräche eher für die Vermutung der Haushaltsführung als dagegen.

Das BMAS ist auch nach diesen konkretisierenden Erläuterungen in der mündlichen Verhandlung weiterhin überzeugt davon, dass es nicht auf die Vermutung einer verrichtungsbezogenen Haushaltsführung für die Zuordnung zur Regelbedarfsstufe 1 oder deren Widerlegbarkeit im Einzelfall für die Zuordnung zur Regelbedarfsstufe 3 ankommt.

II.

Nach dem Erscheinen der Pressemitteilung zu den Entscheidungen des Bundessozialgerichts vom 23. Juli 2014 hat das BMAS mit Rundschreiben 2014/7 vom 8. August 2014 den Ländern empfohlen, von einer Umsetzung der Urteile bis zum Vorliegen der Urteilsbegründungen abzusehen. Die bisher bekannte Argumentation des Bundessozialgerichts sei nicht überzeugend und führe unter Umständen zu einer verfassungsrechtlich unzulässigen Benachteiligung von Paarhaushalten.

Mit Rundschreiben 2014/7(a) vom 10. November 2014 hat das BMAS konkrete verfahrensrechtliche Fragen der Länder (Umgang mit zunächst ruhend gestellten Widerspruchs- und Klageverfahren sowie Überprüfungsanträgen) dahingehend beantwortet, dass bis zu einer abschließenden Bewertung der schriftlichen Urteilsgründe die vor den Urteilen des Bundessozialgerichts maßgebliche Rechtsauffassung weiterhin vertreten werden solle.

In dem Rundschreiben 2015/3 vom 16. Februar 2015 hat das BMAS seine vom Bundessozialgericht abweichende Rechtsauffassung mitgeteilt und angekündigt, dass es beabsichtige, in der Sache eine Entscheidung bis Ende März zu treffen.

Das BMAS hat mit Rundschreiben 2015/8 vom 18. März 2015 den Ländern mitgeteilt, dass es zur Vermeidung einer uneinheitlichen Anwendung der Regelbedarfsstufe 3 im Vierten Kapitel SGB XII und zur Beseitigung der bestehenden Rechtsunsicherheit bei den betroffenen Leistungsberechtigten sowie bei den Trägern, den Erlass einer Weisung zum Umgang mit den Urteilen des Bundessozialgerichts beabsichtigt.

Der beabsichtigte Weisungstext war in diesem Rundschreiben als Entwurf enthalten. Wesentlicher Inhalt der beabsichtigten Weisung sollte danach sein, dass bei Leistungsberechtigten, für die bislang ein Regelsatz nach der Regelbedarfsstufe 3 als Bedarf berücksichtigt wird und die nicht in einer stationären Einrichtung untergebracht sind, der Regelsatz bei zu vermutender Beteiligung an der Haushaltsführung abweichend in Höhe der Regelbedarfsstufe 1 festzusetzen ist. Im Bewilligungs- beziehungsweise Änderungsbescheid sollte als Regelbedarfsstufe die Regelbedarfsstufe 3 mit abweichender Regelsatzfestsetzung in Höhe des sich nach Regelbedarfsstufe 1 ergebenden Betrags auszuweisen sein. Ein gesonderter Antrag von Leistungsberechtigten außerhalb von stationären Einrichtungen mit einem Regelsatz nach der Regelbedarfsstufe 3 sollte hierfür nicht erforderlich sein. Die abweichende Regelsatzfestsetzung bei zu vermutender Beteiligung an der Haushaltsführung sollte auch nicht davon abhängen, ob Leistungsberechtigte zuvor Widerspruch eingelegt oder Klage erhoben haben.

Im Rahmen dieses Rundschreibens wurde den Ländern Gelegenheit gegeben, zu der beabsichtigten Weisung bis 27. März 2015 Stellung zu nehmen.

Insgesamt haben 14 Länder Stellungnahmen übersandt. Darin wurde überwiegend der Erlass einer Weisung, die den Umgang mit den Bundessozialgerichts-Urteilen zur Regelbedarfsstufe 3 zum Gegenstand hat, begrüßt. Ein großer Teil der Länder forderte jedoch eine Konkretisierung der Regelung zur abweichenden Regelsatzfestsetzung und/oder

eine Ausweitung des Anwendungskreises auf alle Leistungsberechtigten der Regelbedarfsstufe 3 außerhalb von Einrichtungen. Die im Rundschreiben angekündigte Regelung wurde als wenig praktikabel und verwaltungsaufwändig kritisiert. Einige Länder baten um eine Begründung der angestrebten Rückwirkung auf den 1. Januar 2013 sowie der Bemessung der Mehrbedarfe. Ein Land fragte nach der Verzinsung der Nachzahlung. Vereinzelt wurde eine uneingeschränkte Umsetzung der Bundessozialgerichts-Rechtsprechung angeregt.

III.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Frage, ob eine rechtmäßige Inanspruchnahme der Weisungskompetenz vorliegt, nach Artikel 85 Absatz 3 GG in Verbindung mit dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens zu beurteilen (BVerfGE 81, 310, 337 f. - Kalkar II; 84, 25, 31 - Schacht Konrad).

Eine Weisung gemäß Artikel 85 Absatz 3 GG kann sich auf jede Gesetzesmaterie beziehen, die vom Land in Auftragsverwaltung auszuführen ist (BVerfGE 81, 310, 334 - Kalkar II). Nach Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 GG unterliegt damit die gesamte Tätigkeit der zuständigen obersten Landesbehörden beim Vollzug des Vierten Kapitels SGB XII dem Weisungsrecht des Bundes.

Zu der weisungsunterworfenen Vollzugstätigkeit gehört dabei nicht nur die nach außen zu treffende Entscheidung, sondern auch das ihrer Vorbereitung dienende Verwaltungshandeln. Die Weisung kann sich hierbei auf einzelne Voraussetzungen oder Teile wie auch auf die gesamte Entscheidung beziehen. Sie kann bevorstehende Vollzugsmaßnahmen betreffen, aber auch die Änderung, Ergänzung oder Aufhebung einer bereits getroffenen Maßnahme. Inhalt einer Weisung kann auch die Festlegung auf eine bestimmte Gesetzesauslegung sein.

Die vorliegende Weisung bewegt sich innerhalb dieser verfassungsrechtlichen Grenzen. Gegenstand der Weisung ist eine abweichende Regelsatzfestsetzung bei Leistungsberechtigten nach dem Vierten Kapitel SGB XII, für die bislang ein Regelsatz nach der Regelbedarfsstufe 3 als Bedarf berücksichtigt wird und die nicht in einer stationären Einrichtung untergebracht sind. Dabei wird für diese Fälle eine bundeseinheitliche Gesetzesauslegung im Hinblick auf die abweichende Regelsatzfestsetzung vorgegeben. Diese Auslegung gilt sowohl für die Erstbewilligung als auch für Änderungsbescheide.

Des Weiteren wird die Überprüfung aller Bescheide von Leistungsberechtigten, denen für die Zeit nach dem 1. Januar 2013 Leistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII unter Anerkennung der Regelbedarfsstufe 3 bewilligt worden sind, angeordnet. Die Überprüfung

hat im Hinblick auf eine abweichende Regelsatzfestsetzung nach Maßgabe der vorgenannten Auslegung zu erfolgen. Sich daraus ergebende höhere Leistungsansprüche sind für Zeiten ab dem 1. Januar 2013 zu bewilligen und auszuzahlen. Im Hinblick auf eine infolge der Überprüfung erfolgende Nachzahlung wird hinsichtlich des Schonvermögens eine bestimmte Gesetzesauslegung vorgegeben. Die Weisung bezieht sich somit auf eine konkrete Anzahl an bestimmten Vollzugsmaßnahmen.

Die vorliegende Weisung genügt ferner den beim Erlass von Weisungen aus dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens abzuleitenden prozeduralen Anforderungen, nach denen der Bund grundsätzlich - d.h. außer bei Eilbedürftigkeit - vor Weisungserlass dem Land Gelegenheit zur Stellungnahme geben, dessen Standpunkt erwägen und dem Land zu erkennen geben muss, dass der Erlass einer Weisung in Betracht gezogen werde (BVerfGE 81, 310, 337 f. - Kalkar II; 84, 25, 33 - Schacht Konrad).

Das BMAS hat den Ländern mit Rundschreiben 2015/8 vom 18. März 2015 Gelegenheit gegeben, zu der beabsichtigten Weisung bis 27. März 2015 Stellung zu nehmen. Überwiegend haben die Länder den Erlass einer Weisung begrüßt. Sofern einzelne Länder Bedenken geäußert haben, hat das BMAS diese in seine Erwägungen miteinbezogen.

Auch nach der Prüfung aller Stellungnahmen sowie unter Berücksichtigung der erneuten Entscheidung des Bundessozialgerichts am 24. März 2015 hält das BMAS an seiner im Rundschreiben 2015/3 vom 16. Februar 2015 geäußerten Rechtsauffassung fest. Insofern kann der Forderung einzelner Länder, die Urteile „1:1“ umzusetzen, nicht entsprochen werden.

Allerdings hatte das Bundessozialgericht in den Entscheidungen verfassungsrechtliche Zweifel an der bisherigen Auslegung der Vorschriften zur Regelbedarfsstufe 3 geäußert. Diese Zweifel konnte das Gericht nach seiner Auffassung dadurch ausräumen, dass es eine Auslegung der Vorschriften vertrat, die eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung der Vereinbarkeit der Vorschriften mit dem Grundgesetz entbehrlich machte. Eine verfassungsrechtliche Klärung der Vereinbarkeit der Regelbedarfsstufe 3 mit dem Grundgesetz ist damit bis zur Neuermittlung der Regelbedarfe unwahrscheinlich.

Das BMAS hat als Oberste Bundesbehörde im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung für die Leistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII eine bundeseinheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten. Halten die Träger der Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung an der bisherigen Bewilligungspraxis fest, sind zahlreiche Sozialgerichtsverfahren mit unterschiedlichem Ausgang absehbar.

Um die infolge der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts bei den Betroffenen und Sozialhilfeträgern eingetretene Rechtsunsicherheit bei der Zuordnung haushaltsangehöriger Personen zu den Regelbedarfsstufen sowie bei der Festlegung der zutreffenden Regelbedarfshöhe zu beseitigen, hält das BMAS die Weisung für erforderlich. Sie ist insbesondere geeignet, eine unterschiedliche Bewilligungspraxis und Spruchpraxis der Sozialgerichte in dieser Frage zu vermeiden.

Gegenüber dem im Rundschreiben 2015/8 vom 18. März 2015 enthaltenen Entwurf des Weisungstextes wurde der Tenor der Weisung aufgrund der zwischenzeitlich ergangenen Entscheidungen des Bundessozialgerichts und der Stellungnahmen der Länder modifiziert, insbesondere wird von einer Vermutungsregelung abgesehen. Das Bundessozialgericht hat in seiner Urteilsverkündung am 24. März 2015 ausdrücklich betont, dass Träger nur mittels qualifiziertem Sachvortrag die vermutete Haushaltsführung widerlegen können. Das BMAS hat ebenso wie die Länder erhebliche Zweifel daran, dass die Träger die hierfür erforderlichen Ermittlungen in nicht zu beanstandender Weise leisten können. Selbst wenn die Vermutung im Einzelfall widerlegt werden könnte, weil feststeht, dass der Leistungsberechtigte beispielsweise aufgrund der Schwere seiner Behinderung keine Haushaltstätigkeiten verrichten kann, dürfte dies nach Auffassung des BMAS keine unterschiedliche Bemessung des sozio-kulturellen Existenzminimums rechtfertigen. Dies auch deshalb, weil das BMAS die Auffassung des Bundessozialgerichts nicht teilt, dass sich die Bestimmung der maßgeblichen Regelbedarfsstufe nach der Beteiligung an Verrichtungen im Zusammenhang mit der Haushaltsführung richtet. Deshalb wird anstelle der Vermutungsregelung eine uneingeschränkte abweichende Regelsatzfestsetzung angeordnet.

Weiterhin wurde der von der Weisung erfasste Personenkreis in Nummer 1 präziser gefasst, weil die bisherige Formulierung nicht eindeutig erkennen ließ, nach welcher Auslegung die haushaltsführende Person bzw. die Zuordnung zur Regelbedarfsstufe 3 zu bestimmen ist.

Soweit hinterfragt wird, weshalb sich die Mehrbedarfe nach § 30 SGB XII an der abweichenden Regelsatzfestsetzung orientieren sollen, ist darauf hinzuweisen, dass die Vorschrift für die Bemessung zwar auf die maßgebende Regelbedarfsstufe abstellt, aber ausdrücklich die Möglichkeit der Abweichung im Einzelfall zulässt. Zur Vermeidung einer entsprechenden Einzelfallprüfung und mit dem Ziel, anhängige oder künftige Überprüfungsverfahren zu beenden beziehungsweise zu verhindern, ist hier typisierend von einem entsprechenden Abweichungserfordernis auszugehen. Anderenfalls würde das Ziel der wirkungsgleichen Umsetzung der Urteile des Bundessozialgerichts verfehlt.

Die Anmerkungen der Länder zur Frage der zeitlichen Abgrenzung der Rückwirkung führen diesbezüglich zu keiner Änderung der angekündigten Weisung. Die Anordnung, im Rechtskreis des Vierten Kapitels SGB XII eine bis zum 1. Januar 2013 rückwirkende Anpassung der Bescheide vorzunehmen, folgt aus dem in § 44 SGB X enthaltenen Rechtsgedanken, wonach auch bestandskräftige belastende Verwaltungsakte zu überprüfen sind. Nach § 116a SGB XII würden aufgrund einer entsprechenden Überprüfung nachzuzahlende Leistungen längstens bis zum Beginn des Vorjahres gewährt, das dem Jahr der Überprüfung oder des Überprüfungsantrags vorangeht. Allerdings hat das BMAS mit seinen Rundschreiben 2014/7 und 2014/7(a) eine inhaltliche Überprüfung der im Jahr 2013 bewilligten Leistungen faktisch erschwert. Zwar haben einige Träger ihre Leistungsberechtigten umfassend über die Möglichkeit rechtzeitiger, fristwahrender Überprüfungsanträge beraten. Das BMAS möchte jedoch durch die Weisung auch in zeitlicher Hinsicht eine möglichst einheitliche Rechtsanwendung erreichen. Es stellt daher bei der Bemessung der in § 116a SGB XII geregelten Frist ausnahmsweise auf den frühestmöglichen Zeitpunkt ab, zu dem Überprüfungsanträge fristwahrend hätten gestellt werden können (23. Juli 2014). Die Anordnung dient auch der Verfahrensvereinfachung, so dass im Einzelfall nicht zu überprüfen ist, ob Träger die Leistungsberechtigten umfassend über ihren Leistungsanspruch beraten haben oder ob Leistungsberechtigte unverschuldet die Frist zur rechtzeitigen Rechtsmitteleinlegung versäumt haben.

Konkrete Hinweise in Bezug auf eine etwaige Verzinsung des Nachzahlungsanspruchs sind nicht erforderlich, da insofern eine gesetzliche Reglung besteht. Das BMAS teilt im Ergebnis die Auffassung des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 10. Juni 2013 (L 20 SO 479/12). Danach erstreckt sich die ex-tunc-Wirkung des § 44 SGB X nach Sinn und Zweck der Vorschrift des § 44 SGB I nicht auf den Zinsanspruch: Die Vorschrift soll Leistungsberechtigten einen Ausgleich für die verspätete Erfüllung ihrer Ansprüche gewähren und zugleich zusätzlicher Ansporn für eine unverzügliche Sachbearbeitung bzw. Zahlung des Trägers sein. Für die Dauer der Bestandskraft der nach § 44 SGB X überprüften Leistungsbescheide haben sich die Träger jedoch rechtstreu verhalten. Entscheiden die Träger weisungsgemäß über den Nachzahlungsanspruch, stellt sich die Frage der Verzinsung erst ab der Entscheidung, mit der die überprüften Bescheide abgeändert werden.

Im Auftrag
gez.
Lutz