

Bewertung des Entwurfes einer Verordnung zur Durchführung des § 28 SGB XII (Regelsatzverordnung)

Stellungnahme des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland

Zusammenfassung

Nach unserer Meinung sollte die Festsetzung der Regelsätze als „Referenzsystem“ für Sozialleistungen, die ein gewichtiger Teil der deutschen Bevölkerung erhält (ab 2005 ca. fünf Millionen Menschen) und das auch die Basis für die Berechnung des steuerlichen Existenzminimums bildet, nicht auf dem Verordnungsweg, sondern durch gesetzliche Regelung nach einer parlamentarischer Diskussion vollzogen werden. Gerade bei einem eng begrenzten Rahmen für die Entwicklung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben muss eine öffentliche Debatte über die Fortentwicklung des sozio-kulturellen Existenzminimums geführt werden.

Zunächst begrüßen wir die mit dem Entwurf angestrebte Auflösung der gesetzlichen Deckelung der Regelsätze, kritisieren aber, dass die Berechnungsmethode klar durch eine finanzpolitische Vorgabe an die bisherige Deckelung anknüpft. Vorgeschlagen wird also nicht ein System zur „wissenschaftlichen“ Herleitung der Regelsätze, sondern nur zu ihrer Weiterentwicklung, diese allerdings auch nur für die Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003.

Die Einkommenseinbußen, die den Sozialhilfeberechtigten in den letzten Jahren aufgrund der Sparmaßnahmen zugemutet worden sind, werden nicht kompensiert. Dies gilt z. B. für den durch Art 29 GKV-Modernisierungsgesetz vom Gesetzgeber gewollten Ausgleich für die Mehrausgaben der Sozialhilfeempfänger durch Zuzahlungen bei Arztbesuchen und Medikamenten, aber auch die übrigen Mehrbelastungen der Sozialhilfeempfänger. Kritisch betrachten wir auch, den Ländern mit dieser Verordnung einen Weg zu öffnen, die Regelsätze zu senken.

Im Einzelnen: Regelungskompetenz

Die Regelung beruht auf der Verordnungsermächtigung in § 28 SGB XII. Bereits im Gesetzgebungsverfahren zu diesem Gesetz hatten wir kritisiert, dass das Verfahren zur Herleitung eines wesentlichen Wertes nicht nur der deutschen Sozial-, sondern auch der Finanzpolitik ohne den Weg der parlamentarischen Diskussion bestimmt werden soll. Auch ein Statistikmodell kommt nicht ohne politische Bewertung aus. Diese politische Bewertung sollte der Gesetzgeber nach gründlicher öffentlich geführter Debatte selbst treffen.

Da nach der Systematik des Gesetzgebungsverfahrens, auch des Kompromisses im Vermittlungsverfahren, § 20 SGB II (Höhe des Arbeitslosengeldes II) zwingend geändert werden, schlagen wir vor, die gesetzliche Regelung in diesem Zusammenhang durchzuführen.

Grundentscheidung: Statistik- oder Warenkorbmodell

Der notwendige Lebensunterhalt (im Sinne von § 12 BSHG) umfasst nicht nur das physiologisch Notwendige, sondern soll Hilfeempfängern ermöglichen, in der Umgebung von Nicht-Hilfeempfängern ähnlich wie diese zu leben. Insofern bleibt es sachgerecht, die „Nicht-Hilfeempfänger“ zu beobachten und aus dieser Beobachtung ein Instrument für die Bemessung des notwendigen Lebensunterhalts abzuleiten. Das Statistikmodell auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe kann dieses mindestens für den Einpersonenhaushalt einigermaßen zufrieden stellend leisten. Dabei ist die Orientierung an den Ausgaben – wie vorgeschlagen – sachgerechter als die an den Einnahmen. Gerade im

Zusammenhang mit der nationalen Armuts- und Reichtumsberichterstattung wurde auch über andere Systeme der empirischen Beobachtung diskutiert als das der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Eine verlässlichere wissenschaftliche Basis steht aber derzeit nicht zur Verfügung.

Daten aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe

Die Daten aus der EVS 1998 können zwar als relativ alt angesehen werden, eine bessere Datenquelle gibt es aber derzeit nicht. Sinnvoll wäre deshalb eine beschleunigte Auswertung der EVS 2003. Damit könnte sich auch eine Anpassung der Situation zwischen Ost und West ergeben. Im Übrigen dürften die Änderungen des Ausgabeverhaltens z. B. für neue Produkte eher geringfügig sein, da die Hauptkomponenten des Regelsatzes (Ernährung beim bisherigen Eckregelsatz ca. 50 %) keinen großen Veränderungen unterworfen ist.

Regelsatzanteile für Haushaltangehörige

Unbestritten bestehen noch Lücken in der Herleitung der Regelsätze für Haushaltsangehörige, insbesondere Kinder in den verschiedenen Altersklassen. Insofern kann auch die bestehende Einteilung in verschiedene Bedarfsgruppen bei Kindern und Jugendlichen hinterfragt werden. Allerdings fällt auf, dass die Addition der neuen Bedarfe bei allen Sozialhilfe berechtigten Kindern und Jugendlichen durch die vorgeschlagene Lösung mit nur zwei Altersgruppen insgesamt zu Kürzungen bei den Leistungen an Sozialhilfe berechtigten Familien in Höhe von ca. 2 Mio. Euro jährlich führen würde. Diesen Kürzungen widersprechen wir.

Regelsätze in den einzelnen Bundesländern

Großer Diskussionsbedarf und Fragen, die durch den vom BMGS vorgelegten Text nicht beantwortet werden, bestehen zu den Auswirkungen dieser Verordnung auf die Regelsätze in den einzelnen Ländern.

Die alten Länder hätten nach der vorgeschlagenen Regel in § 2 Abs. 1 RSV die Kompetenz, auf bundeseinheitliche Auswertungen (d. h. keine Differenzierung nach West und Ost) zurückzugreifen, was eine Absenkung der bestehenden Regelsätze zur Folge hätte. Dieses halten wir für nicht zulässig.

Die Regelung in § 2 Abs. 1 lässt es für die neuen Bundesländer zu, auf regionale Auswertungen der EVS zurückzugreifen. Sollten die Werte aus den Berechnungen des zurückgezogenen Entwurfes aus dem Sommer 2003 weiter verwendet werden, ergebe sich in den neuen Ländern durchschnittlich ein neuer Eckregelsatz von ca. 309 € monatlich gegenüber dem Rechtsstand 01.07.2003 331 € monatlich (285 € durchschnittlicher Regelsatz +46 € durchschnittliche Ausgaben für „einmalige Leistungen“). Derzeit schreibt jedoch die Regelung in § 28 Abs. 1 SGB XII den Status quo fest. Wenn aber der durchschnittliche Regelsatz in den alten Bundesländern sinkt, sänke dann auch der Regelsatz im Osten.

Da verschiedene sowohl alte als auch neue Länder in den vergangenen Monaten eine Absenkung der Regelsätze gefordert – und dazu auch Anträge in den Bundesrat gebracht haben – haben, dürfte klar sein, welcher Weg hier eingeschlagen wird. (Systematisch wäre damit auch eine Absenkung des Arbeitslosengeldes II und der Leistungen für Grundsicherung berechnete Pflegebedürftige und Menschen mit Behinderungen verbunden.) Insofern fordern wir, nur für die neuen Länder die Kompetenz zuzulassen, den Regelsatz nach bundeseinheitlichen Kriterien festzulegen. (Damit würde auch das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet angestrebt.)

Sollte keine andere Regelung mehrheitsfähig sein, so fordern wir auch hier, diese Festlegung durch die Länder nur durch Gesetz, d. h. nach parlamentarischer Diskussion in den Landtagen, zuzulassen.



Kompensation der Zuzahlungsregelungen nach dem SGB V (Art 29 GMG)

Mit der Beschlussfassung des Gesetzgebers über das Gesundheitssystem Modernisierungsgesetz war es zwar Absicht des Gesetzgebers, alle Versicherten – d. h. auch die Sozialhilfeempfänger – in die Zuzahlungsregelungen einzubeziehen. Ebenso war es jedoch der Wille des Gesetzgebers, mit Art. 29 GMG die Ausgaben auch für die Zuzahlungen im Regelsatz zu berücksichtigen. Dies lief jedoch aufgrund der vorrangig anzuwendenden Regelung aus § 22 Abs. 6 BSHG und der fehlenden Daten in der EVS ins Leere.

Festzustellen ist deshalb, dass seit dem 01.01.2004 auch (erwachsene) Sozialhilfeempfänger – darunter insbesondere Pflegebedürftige, Menschen mit Behinderungen und Suchtkranke – Zuzahlungen bis zu einer maximalen Belastungsgrenze von ca. 72 Euro (36 Euro für chronisch Kranke) pro Jahr leisten müssen. Nach der mit dem SGB XII beschlossenen Einbeziehung der einmaligen Leistungen in den Regelsatz wird sich dieser Wert auf 82 bzw. 41 Euro erhöhen. Diese Zuzahlungen wirken sich zu 100 Prozent als Kürzungen der zur Verfügung stehenden Finanzmittel zur Deckung des Existenzminimums aus.

Zwar können Beträge beispielsweise für Kopfschmerztabletten, Abführmittel oder Salben aus der EVS abgeleitet werden, die durch Personen der Referenzgruppe früher gekauft worden sind. Nicht abgeleitet werden können jedoch Ausgaben, die heute für Zuzahlungen nach dem SGB V ausgegeben werden müssen, da früher nicht nur die Sozialhilfeempfänger, sondern auch eine große Anzahl von Personen in der Referenzgruppe von den Zuzahlungsregelungen befreit waren und die Zuzahlungen entweder der Höhe nach (Medikamente) deutlich niedriger waren oder sogar gar nicht angefallen sind (Arztbesuche). Die Erläuterung zur Kompensation dieser Zuzahlungen in der Begründung ist also fehlerhaft. Zudem fallen heute auch für Sozialhilfeempfänger – wenn durch Entscheidungen des Bundesausschusses nach dem SGB V die gesetzliche Regelung nicht weit interpretiert wird – ab 2004 Ausgaben für Heil- und Hilfsmittel an, die aus dem Leitungskatalog der GKV ausgeschlossen wurden (z. B. Brillen) und die auch nicht mehr auf der Grundlage des Sozialhilfegesetzes erstattet werden können, aber für die Betroffenen entweder für ihre Gesundheit (z. B. Abführmittel für Körperbehinderte) oder für ihre gesellschaftliche Integration (z. B. Hörgerätebatterien) notwendig sind.

Mit seinem faktischen Gleichbleiben bzw. mit seiner Reduzierung bei Kindern und größeren Haushalten bleiben die beachtlichen Mehrkosten der Gesundheitsreform praktisch außen vor und die Gesundheitsreform führt zu weiteren Kürzungen von bis zu 2 % (bei Heimbewohnern bis zu knapp 7 %) des monatlich verfügbaren Betrags.

Wir fordern deshalb die vollständige Übernahme der Kosten für zwingende (insbes. ärztlich angeordnete) Gesundheitsleistungen z. B. über den Mehrbedarf beim SGB XII und II.

Verhältnis zu § 20 SGB II (Arbeitslosengeld II) und § 28 SGB II (Sozialgeld)

Nach dem Willen des Gesetzgebers und der Bundesregierung soll die Sozialhilfe das „Referenzsystem“ auch für andere Systeme der Grundsicherung bilden. Mit dem jüngst beschlossenen Vierten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wird die Grundsicherung für Arbeitssuchende – SGB II eingeführt. Sie soll am 1. Januar 2005 in Kraft treten. In § 20 Abs. 2 ist die monatliche Regelleistung mit 345 Euro für die alten Bundesländer einschl. Berlin (Ost) und 331 Euro für die neuen Bundesländer angegeben. Sollte, wie in dem Entwurf für die RSV vorgesehen, es den Ländern möglich sein, nicht unerheblich von den Beträgen, die sich für die Berechnung im westlichen und östlichen Bundesgebiet ergeben, abzuweichen, stellt sich die Frage, wie die Abweichungen für vergleichbare Personengruppen gegenüber den SGB II-Leistungen begründbar sind. Wird andererseits ein gesetzlicher Bezug der Höhe der Leistungen nach § 20 SGB II zu den Leistungen der Sozialhilfe festgelegt, wird bei einer Absenkung oder Erhöhung – ggf. nach einzelnen Bundesländern – hergestellt, so wird der Kompromissbeschluss nach dem schwierigen Vermittlungsverfahren in Frage gestellt.



Fortschreibung

Die Fortschreibung der Regelsätze zwischen dem Erhebungs- bzw. Auswertungszyklus der EVS (5 Jahre) soll an die Entwicklung der Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung gebunden werden. Diese Anbindung konnte in den vergangenen Jahren als akzeptabel betrachtet werden. Bei der aktuellen Rentendiskussion dürfte klar sein, dass das Niveau der gesetzlichen Renten (nicht der Alterseinkünfte aus anderen Versorgungssystemen) nicht mehr der Einkommensentwicklung großer Bevölkerungsteile folgen wird.

In der bevorstehenden Rentenreform sollen Ausgaben und Einnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung vor allem im Hinblick auf die demografische Entwicklung in Übereinklang gebracht werden. Weiterhin wird auch eine Senkung mind. jedoch eine Stabilisierung der Lohnnebenkosten angestrebt. Für den 1. Juli 2004 bereitet die Bundesregierung deshalb ein Gesetz für eine „Nullrunde“ vor.

Beim Eckregelsatz der Sozialhilfe handelt es sich aber um ein verfassungsmäßig geschütztes, sozio-kulturelles Existenzminimum, das nicht solchen Zielsetzungen unterworfen werden darf. Der Name „Regelsatz“ gibt schon vor, dass dieser Satz dem Regelfall ein Leben in Würde ermöglichen und dauerhaft vor Armut und Ausgrenzung schützen soll.

Bei der Beibehaltung der Fortentwicklung der Regelsätze mit den Renten befürchten wir zudem, dass die zu erwartenden geringen Steigerungen bei den Renten die Lücke zur Anbindung an die EVS-Auswertung zu groß werden lässt. Bei einem Zurückbleiben von 0,5 Prozentpunkten pro Jahr würde eine „Steigerungslücke“ entstehen, die dazu führen könnte, dass nach der Auswertung der EVS 2003 z. B. eine Steigerung von 4 % von einem Jahr auf das andere nötig machen würde. Diese Steigerung hätte nicht nur Auswirkungen auf die Sozialhilfe, sondern insbesondere auch auf die SGB II-Leistungen und die steuerlichen Existenzminima. Es ist kaum anzunehmen, dass eine solche Steigerung von den für die öffentlichen Haushalte Verantwortlichen zugelassen würde.

Wir schlagen deshalb vor, bei der jährlichen Anpassung zwar bei der Anbindung an die Rentenentwicklung zu bleiben, den Nachhaltigkeitsfaktor jedoch dabei auszusparen.

Referenzgruppe

Der Vorschlag zur Festlegung zur Referenzgruppe in § 2 Abs. 3 der RSV schreibt den derzeitigen Diskussionsstand fest und wäre auch aus unserer Sicht akzeptabel. Mit dem Inkrafttreten von SGB II und SGB XII sind jedoch etwa fünf Millionen Leistungsberechtigte für Sozialhilfe- und (gleich hohe) SGB II-Leistungen zu erwarten. Auch die letztgenannte Gruppe ist u. E. nicht in die Referenzgruppe einzubeziehen.

Berechnung des neuen Eckregelsatzes

Zunächst befremden bei der Berechnung der Abzüge in den jeweiligen Abteilungen die Begründungen. Bei einem Referenzeinkommen von 1476,63 DM mtl. im Jahr 1998 wird ernsthaft angenommen, dass in der Referenzgruppe Ausgaben für „Segelflugzeuge“, „Motorboote“, „Maßbekleidung“, „Pelze“ oder etwa für „Courttagen für Finanzanlageberatung“ getätigt worden sind. Daneben werden für möglicherweise begründete Abschläge etwa wegen Ausgaben für Kraffahrzeuge keine Ersatzpositionen für die in diesem Fall notwendigen Mehrausgaben für öffentliche Verkehrsmittel bedacht.

Weitere Abzüge erscheinen unberechtigt: Im Gegensatz zum Entwurf der Regelsatzverordnung vom 21.07.03 (dort 100 %) werden nur noch 96 % aus der Abteilung Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren anerkannt. Die Kürzung von 4 % wird mit Tabakwaren begründet. Man sollte den Hilfeempfängern bei allen Einschnitten nicht alles wegnehmen. Ein Abzug für Gebraucht Kleidung in der Abteilung Bekleidung und Schuhe lässt sich nicht ausreichend begründen, da schon die Referenzgruppe erfahrungsgemäß auf solche zurück greift und ein weiteres Unterscheiden von dieser ja gerade vermieden



werden soll. Im Regelsatzentwurf 7/2003 wurden in dieser Abteilung noch 92 % übernommen, im jetzt vorliegenden Entwurf sind es nur noch 89 %. Auch dieser Rückschnitt wird nicht begründet. Die nur "weitgehende" Übernahme der Position Strom in der Abteilung Wohnung, Wasser, Strom und Brennstoffe erscheint unberechtigt, da die Hilfeempfänger ohne Beschäftigung sind und der Stromverbrauch gegenüber Beschäftigten zwangsläufig höher liegt.

Im Ergebnis kommt es zu einem neuen Eckregelsatz von 345 € monatlich mit dem auch – bis auf die Sonderbedarfe – alle einmaligen Leistungen abgegolten sind. Dies entspricht dem derzeitigen Regelsatz in Baden-Württemberg zuzüglich eines Aufschlags von 16 %. Dieser Aufschlag ist für einmalige Bedarfe völlig unzulänglich. Der Ansatz von 16 % für alle einmaligen Leistungen entspricht dem Durchschnittswert 2003 (ISG, Otto-Blume-Institut) von Ein-Personen-Haushalten. Dieser Wert bewegt sich bei größeren Haushalten und zunehmender Kinderzahl in Richtung von 19 %. Wohlgermerkt als statistische Durchschnittsgröße, die nicht geltend gemachte Bedarfe (verschämte Armut u. a.) nicht erfasst und sich aus einer Vielzahl von höheren und niedrigeren Werten, auch regional unterschiedlich, bemisst – auch solche aus unzulänglich festgesetzten Pauschalen.

Bei zunehmender Kinderzahl wird der Pauschalensatz aus niedrigeren Regelsätzen von Kindern für teure Anschaffungen wie größeren Waschmaschinen und Kühlschränken, teuren Wohnungsrenovierungen u. a. m. unzureichend. Der prozentuale Anteil für einmalige Leistungen bei Familien mit Kindern liegt zwangsläufig höher, der Ansatz von 16 % ist familien- und kinderfeindlich.

Die Pauschale lässt auch einen notwendigen Puffer für Sonderbeschaffungen vermissen. Sie muss schon deshalb um einen solchen Spielraum über den durchschnittlich notwendigen Bedarf hinaus erhöht werden, sonst ist sie nicht armutsfest. Dies gilt umso mehr, als nach dem neuen SGB XII nun auch Bedarfe einbezogen werden, die nicht sinnvoll pauschaliert werden können (wie z. B. Aufwendungen für die Eheschließung, Konfirmation, Trauerfälle u. a. m.) Die Zwischenauswertungen des von der Bundesregierung beauftragten Unternehmens Mummert und Partner zu den Modellversuchen nach § 101a BSHG haben bei der dortigen, knapp bemessenen Pauschale und den unzulänglichen Regelsätzen zu der Feststellung geführt, dass die Hilfeempfänger die notwendigen Ansparungen nicht vornehmen konnten.

Schließlich befremdet, dass das Vorgehen des BMGS bei den Schätzungen der Abzüge in den jeweiligen Abteilung zu dem Wert führt, der den durchschnittlich bewilligten „einmaligen Leistungen“ der Sozialhilfeträger für Sozialhilfe berechnete Ein-Personen-Haushalte entspricht.

U. E. sollte es auch weiterhin einen Regelsatz für einen nicht kleinen Personenkreis geben, der viele der in dem Vorschlag in dem Entwurf aufgelisteten Gruppen nicht beinhaltet, da der Bedarf in der Praxis nicht besteht. Zu denken ist insbesondere an Aussiedler und ähnliche Personengruppen in Übergangwohnheimen, in denen Einrichtungsgegenstände wie Tische, Betten, Matratzen, Waschmaschinen etc. zur Verfügung gestellt werden. Ebenso müssen Sozialhilfeempfänger, die kurzfristig – insbesondere als „Überbrücker“ – sozialhilfebedürftig sind, nicht in dieser Zeit ihren Haushalt erneuern. Sie hatten vielmehr z. B. in der vorherigen Zeit des Bezugs von Erwerbseinkommen und der ggf. nachfolgenden Zeit des Rentenbezugs die Möglichkeit zur Deckung des Haushaltsbedarfs aus diesen Einkommensquellen. Auch aus diesem Grund trifft die Vermischung von Regelleistungen und einmaligen Leistungen auf unsere Skepsis. Eine Trennung in die Komponenten laufender Bedarf und regelmäßig, aber in größeren Zeitabständen wiederkehrender Bedarf erscheint auch aus Gründen der Transparenz (gerichtliche Nachprüfbarkeit) angebracht.

Schließlich hat das BMGS noch einen Prüfauftrag zu Ende zu führen, der die Auswertung der Modellprojekte nach § 101 a BSHG beinhaltet. Obwohl es einmal anders konzipiert war, ist lediglich die bundesweite Begleitforschung (Mummert & Partner) und die Begleitforschung in NRW (Univation) zu Ergebnissen gekommen. Die wissenschaftlichen Abschlussberichte sollten nun vorliegen und veröffentlicht werden, damit ihre Ergebnisse in diesem Verfahren berücksichtigt werden können.

Nach: Stellungnahme des Diakonischen Werkes der EKD vom 18.02.2004

