Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes (RBEG 2021)

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 21.07.2020

1. Zu den Zielen des Referentenentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung

Der Gesetzgeber ist bei Vorliegen einer neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) verpflichtet, die Höhe der Regelbedarfsstufen neu zu ermitteln. Diese bestimmen die Höhe der Regelsätze im Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) sowie Zwölften Sozialgesetzbuch (SGB XII) und die Höhe der Leistungen im Asylbewerberleistungsgesetz. Gemäß der grundlegenden Urteile des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) 2010 und 2014 müssen die Regelbedarfe das sozio-kulturelle Existenzminimum einer Person absichern. Für die Ermittlung der Regelbedarfe werden Sonderauswertungen der EVS nach Vorgaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) durchgeführt.

Im vorliegenden Referentenentwurf wurden zur Ermittlung der Regelbedarfe die gleichen Sonderauswertungen unter den gleichen Vorgaben wie schon in den Regelbedarfsermittlungsgesetzen 2011 und 2017 vorgenommen. Auch die Berechnungsweise ist gleichgeblieben, als einziger Unterschied wurden diesmal die Verbrauchsausgaben für die Nutzung von Handys nicht gestrichen, sondern berücksichtigt. Dies führt im Ergebnis mindestens zu folgenden Regelbedarfen, wobei bei Inkrafttreten zum 1. Januar 2021 noch die Fortschreibung der Regelbedarfe zu berücksichtigen sein wird:

- Regelbedarfsstufe 1: Alleinstehende von 432 € auf 439 € (+ 7 €)
- Regelbedarfsstufe 2: Paare je Partner von 389 € auf 395 € (+ 6 €)
- Regelbedarfsstufe 3: Unter 25 Jahre im Elternhaushalt von 345 € auf 351 € (+ 6 €)
- Regelbedarfsstufe 4: Jugendliche von 15 bis 17 Jahren von 328 € auf 367 € (+ 39 €)
- Regelbedarfsstufe 5: Kinder von 6 bis 14 Jahren 308 € (keine Änderung)
- Regelbedarfsstufe 6: Kinder von 0 bis unter 6 Jahren von 250 € auf 278 € (+ 28 €)

Bewertung des Sozialverbands VdK Deutschland

Für den VdK ist es sehr enttäuschend, dass beim hier vorliegenden Referentenentwurf keine Verbesserungen bei der Ermittlungsmethode und somit schlussendlich für die Leistungsempfänger vorgesehen sind. Nach Auffassung des VdK sind die hier berechneten Regelbedarfshöhen weiterhin nicht realitätsgerecht und reichen nicht zum Leben. Die moderaten Erhöhungen bei den Erwachsenen entsprechen kaum mehr als der sowieso stattfindenden jährlichen Fortschreibung der Regelbedarfe. Die etwas größeren Zuwächse bei den Kleinkindern und Jugendlichen ergeben sich nicht durch Verbesserungen bei der Ermittlungsmethode, sondern einfach aus dem Fakt, dass die Vergleichshaushalte mehr Geld für ihre Kinder ausgeben konnten.

Die schon damals stark kritisierten Schwachpunkte bei der Methodik – wie die Einbeziehung von „verdeckt Armen“ und Leistungsempfängern mit Erwerbseinkommen, den sogenannten Aufstockern, und den daraus resultierenden Zirkelschlüssen – bleiben erhalten. Diese Zirkelschlüsse sind nicht sachgerecht und dienen nur der Verringerung der Regelsatzhöhe. Beibehalten wurden auch die Streichungen von einzelnen Verbrauchsausgaben der Referenzhaushalte, weil sie als nicht notwendig für die Existenzsicherung bewertet wurden. Gerade die willkürliche Herausnahme von Verbrauchsausgaben konterkariert das Statistikmodell. Statt die Regelsatzhöhe allein aus den Datensätzen herzuleiten, werden hier

normative Setzungen vorgenommen, die auch nicht ausreichend als solche kenntlich gemacht und begründet werden. Es findet eine unzulässige Vermischung von Statistik- und Warenkorbmodell statt.

Nach Ansicht des VdK wird mit dem hier vorliegenden Referentenentwurf zum Regelbedarfsermittlungsgesetz 2021 wieder die Chance vertan, die Herleitung der Regelbedarfe und somit die Ermittlung des sozio-kulturellen Existenzminimums auf eine solide und verfassungsgemäße Berechnungsgrundlage zu stellen.

Neben der Umsetzung von Sofortmaßnahmen, wie der Vermeidung von Zirkelschlüssen, der Berücksichtigung aller Verbrauchsausgaben, der Wiedereinführung von Einmalleistungen und der gesonderten Übernahme der Stromkosten, die den Betroffenen eine rasche Verbesserung bringen, muss mittelfristig eine dauerhafte konzeptionelle Umgestaltung der Regelbedarfsermittlung erfolgen.

Bisher werden die Regelsätze der Erwachsenen an den Ausgaben der untersten 15 Prozent der Single-Haushalte mit geringem Einkommen berechnet. Bei den Kindern an den untersten 20 Prozent der Paarhaushalte mit einem Kind. Die somit ermittelten Referenzhaushalte haben meist nur ein Einkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle und durch die Zirkelschlüsse manchmal sogar unter der Grundsicherungsschwelle. Der hier herrschende Mangel wird zum Maßstab für die Herleitung des sozio-kulturellen Existenzminimums genommen.

Die schon begrenzten Mittel, die zum Beispiel die Referenzhaushalte für ihre Kinder ausgeben können, werden dann auch noch durch Kürzungen weiter reduziert. Besonders verheerend ist dies für Kinder und Jugendliche im Leistungsbezug, da der materielle Mangel ihre Bildungs- und Zukunftschancen erheblich beschneidet. Die zu geringen Regelsätze führen aber bei allen Leistungsbeziehern zu Einschränkungen im Bereich der sozialen Teilhabe. Dies kann nicht der Weg sein, um Menschen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Deswegen muss über ein Modell nachgedacht werden, welches sich an den Haushalten in der Mitte der Gesellschaft orientiert. Deren Ausgaben sollten Ausgangspunkt für die Regelsatzermittlung sein. Anschließend ist, differenziert nach unterschiedlich relevanten Ausgabenbereichen, politisch zu entscheiden, welche Abstände zu den Ausgaben mittlerer Einkommen in der Grundsicherung vertretbar sind und welche Prozentanteile von den Ausgaben der Mitte für die Festsetzung der Regelsätze maßgebend sein sollen.

Auf jeden Fall muss sichergestellt sein, dass die Ausgaben der festgelegten Referenzgruppe nicht lediglich die bestehende Armut der Gruppe zum Ausdruck bringt. Statt sich an den Ärmsten der Armen zu orientieren müssen politische Mindeststandards für eine ausreichende materielle Ausstattung und für soziale Teilhabe festgelegt werden.

Aber nicht alle Bedarfe lassen sich durch die durchschnittlichen Datenwerte der EVS pauschalisieren und festlegen. Gerade bei der Frage, was Kinder und Jugendliche für ein gesundes Aufwachsen mit allen Zukunftschancen brauchen und was Ältere oder Menschen mit Behinderung für ein selbstständiges und selbstbestimmtes Leben benötigen, braucht es mehr Ermittlung und breite Diskussion. Deswegen setzt sich der VdK für die Bildung einer Sachverständigenkommission zur Ermittlung der Regelsätze ein.

Wir gehen davon aus, dass von Armut betroffene Menschen, aber auch Eltern und ihre Kinder sowie Ältere und Menschen mit Behinderung Experten in eigener Sache sind. Sie wissen

meistens am besten, was ihnen fehlt und wo sie Hilfe und Unterstützung brauchen. Neben Wissenschaftlern sind daher insbesondere Betroffenenorganisationen sowie Vertreter aus Sozial- und Wohlfahrtsverbänden und Gewerkschaften in eine unabhängige Sachverständigenkommission mit einzubeziehen, da sie durch die tägliche Beratungspraxis viel über die Bedürfnisse von Menschen wissen, die von Armut betroffen beziehungsweise bedroht sind.

Die methodischen Schwachpunkte der augenblicklichen Ermittlungsberechnungen und die damit kleingerechneten Regelbedarfe betreffen nicht nur die Empfänger von Mindestsicherungsleistungen, sondern haben Auswirkungen auf alle Beschäftigten in Deutschland. Der Steuerfreibetrag stellt das Existenzminimum von der Steuerpflicht frei und ergibt sich mittelbar aus der Höhe der Regelbedarfe. Fakt ist, dass Verbesserungen bei der Regelbedarfsermittlung und eine Erhöhung der Regelsätze vielen zu Gute kämen und gerade auch Arbeitnehmer mit kleinen Einkommen durch steuerliche Erleichterungen unterstützen würden.

Für Grundsicherungsempfänger ist es dagegen existenzbedrohend, dass die Regelsätze nicht zum Leben reichen. Ganz aktuell hat die Corona-Krise gezeigt, dass ohne all die zusätzlichen kostenlosen Unterstützungsangebote wie Tafeln und Kleiderkammern die Leistungsbezieher nicht über die Runden kommen können. Uns als VdK haben sehr viele Hilferufe von Grundsicherungsempfängern erreicht, denen ohne die Lebensmittelpakete der Tafeln oder der Zusatzeinnahme aus einem Minijob, hierbei erschreckend viele Ältere, kein Geld mehr zum Ende des Monats blieb.

Gerade Menschen, die länger im Leistungsbezug sind, etwa weil sie nicht mehr erwerbsfähig sind oder kleine Kinder betreuen müssen, können nur ihren Lebensunterhalt bestreiten, weil sie zusätzliche Unterstützungsangebote in Anspruch nehmen. Es darf aber nicht sein, dass ein soziales Mindestsicherungssystem nur funktioniert, weil es durch nicht-staatliche Hilfsangebote flankiert wird. Unsere Verfassung mit ihren Geboten zur Würde des Menschen und dem Sozialstaatsprinzip verpflichtet zu einer staatlichen Absicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums. Niemand darf zu einem Bittsteller degradiert werden, der auf private Wohltätigkeit angewiesen ist. Die Regelsätze müssen ein menschenwürdiges Existenzminimum abdecken und dementsprechend erhöht werden.

In diesem Zusammenhang möchte der VdK darauf hinweisen, dass die Corona-Krise auch zu zusätzlichen Ausgaben und höheren Kosten für Grundsicherungsbezieher geführt hat. Der Staat hat seine Handlungsfähigkeit bei der Abfederung der sozialen Folgen der Corona-Krise eindrucksvoll bewiesen und Hilfen wie das Kurzarbeitergeld und die Selbstständigenzuschüsse schnell und unbürokratisch gewährt. Die materielle Notlage der Einkommensschwächsten ist aber noch kein Gegenstand einer staatlichen Schutzmaßnahme geworden. Der VdK bekräftigt deshalb hier seine Forderung nach einem Corona-Krisen-Aufschlag in Höhe von 100 Euro monatlich, damit auch Grundsicherungsempfänger eine schnelle unbürokratische Hilfe zur temporären Überbrückung ihrer Notlage erhalten.

Die Corona-Krise hat aber auch noch eine andere wichtige Erkenntnis gebracht, nämlich dass eine soziale Teilhabe ohne digitale Teilhabe nicht mehr möglich ist und dass dies für alle Altersgruppen gilt. Die technischen Voraussetzungen zur digitalen Teilhabe müssen allen Leistungsbeziehern ermöglicht werden. Es ist sehr begrüßenswert, dass die Nutzungskosten für den Mobilfunk jetzt komplett im Regelsatz berücksichtigt werden. Allerdings sind die

Anschaffungskosten für ein Handy, Tablett oder Notebook damit noch nicht abgesichert. Diese Anschaffungskosten müssen als Einmalleistungen ebenfalls gewährt werden.

Im Folgenden nimmt der Sozialverband VdK Deutschland zu ausgewählten Punkten Stellung.

2. Zu den Regelungen im Einzelnen

2.1. Ermittlungsmethode

Da sich das Bundesministerium für Arbeit und Soziales entschieden hat, dem Referentenentwurf wieder die gleiche Ermittlungsmethode zu Grunde zu legen, kann der VdK seine schon in der Stellungnahme zum RBEG 2016 geäußerte Kritik an den methodischen Schwachpunkten nur wiederholen und bestärken.

Der VdK weist auch noch einmal darauf hin, dass das Bundesverfassungsgericht mit seinen Urteilen vom 9. Februar 2010 und vom 23. Juli 2014 klare Vorgaben zur Regelbedarfsermittlung gemacht hat, insbesondere die Transparenz und die Bedarfsdeckung betreffend. Das BMAS hat jedoch auch beim vorliegenden Referentenentwurf diese Überarbeitungsaufträge nicht umgesetzt. Stattdessen nutzt es die Urteile des Bundesverfassungsgerichts erneut, um auf Begründungen für Ermittlungsschritte komplett zu verzichten und nur darauf zu verweisen, dass diese bisher nicht als verfassungswidrig bewertet wurden.

Nach Ansicht des VdK wird im Referentenentwurf dabei verkannt, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 23. Juli 2014 feststellte, dass der Gesetzgeber mit der Festlegung der Regelsätze an die Grenze dessen kommt, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist und als Höhe der Regelsätze derzeit noch mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Hiermit hat das Bundesverfassungsgericht zum Ausdruck gebracht, dass eben nur mit der Erfüllung seiner Vorgaben und Prüfaufträge eine zukünftige Verfassungsmäßigkeit der Regelbedarfsbestimmung gegeben ist.

Indem im Entwurf insbesondere bei den punktuellen Unterdeckungen für existenznotwendige Einmalanschaffungen und bei außergewöhnlichen Preissteigerungen eine Handlungsverpflichtung negiert wurde, werden diese verfassungsrechtlichen Vorgaben eben nicht erfüllt. Insgesamt wurde der Verpflichtung zu einem transparenten und sachgerechten Verfahren nicht nachgekommen, da insbesondere die normativen Einstufungen von Verbrauchsausgaben als regelbedarfsrelevant oder nicht regelbedarfsrelevant nur unzureichend begründet werden.

2.1.1. Der Ermittlung der Regelbedarfe zugrundeliegende Referenzhaushalte

Die §§ 2, 3, 4 RBEG-E setzen die Vorgaben des § 28 SGB XII zur Bestimmung der Referenzhaushalte um, wobei es sich um Haushalte unterer Einkommensgruppen handelt, die nach Einpersonen- und Familienhaushalten und letztere nach Altersgruppen der Kinder differenziert werden. Damit die Leistungen von bedürftigen Haushalten nicht von den Verbrauchsausgaben dieser Haushalte selber abgeleitet werden, werden Haushalte im Grundsicherungsbezug ausgeschlossen. Dies gilt aber nicht, wenn diese Haushalte zusätzlich über Erwerbseinkommen verfügen.

Bewertung des Sozialverbands VdK Deutschland

Die Ermittlung der Referenzhaushalte anhand der alten unveränderten Methode ist lückenhaft und fehleranfällig. Das Bundesverfassungsgericht hatte schon 2010 zur Vorgabe gemacht, dass die Berechnungsmethode Zirkelschlüsse vermeiden muss, also die Verwendung von Verbrauchsausgaben von Haushalten, die selber Leistungsempfänger sind. Dies kann aber nur vermieden werden, wenn konsequenterweise auch die Haushalte herausgenommen werden, die neben der Grundsicherung noch Erwerbseinkommen haben.

Größtenteils handelt es sich hierbei um Personen, die nur geringfügig beschäftigt sind und oft nur einen Betrag von 100 Euro oder knapp darüber vom anrechenbaren Einkommen absetzen können. Dieser anrechnungsfreie Betrag wird meist schon durch die mit der Erwerbstätigkeit anfallenden Ausgaben aufgebraucht. Somit stehen diesen Haushalten effektiv kaum mehr Mittel zur Verfügung als einem Haushalt, der nur Grundsicherungsleistungen erhält. Die Anzahl dieser sogenannten Aufstockerhaushalte ist sehr groß und kann zu einer starken Verzerrung der Referenzgruppe führen. Nur ein Ausschluss der Aufstocker oder zumindest der nur geringfügig beschäftigten Aufstocker kann Zirkelschlüsse vermeiden.

Ein weiteres nicht angegangenes Problem stellen die „verdeckt Armen“ in den Referenzhaushalten dar. Das sind Personen, die über so geringes Einkommen verfügen, dass sie Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII hätten, diese aber nicht beantragen. Da diese Personen nicht im Leistungsbezug stehen, können sie auch nicht statistisch erfasst werden. Laut Begründung des Referentenentwurfs ist man sich dieses Problems bewusst und hatte ein Forschungsprojekt zu möglichen Berechnungsmethoden zur Ermittlung der Anzahl der „verdeckt Armen“ in Auftrag gegeben. Die dafür notwendigen Simulationsrechnungen sind laut Begründung des Referentenentwurfs aber zu fehleranfällig und nicht geeignet als valide Datengrundlage zur Ermittlung der Referenzhaushalte. Aufgrund der Unsicherheit bei Simulationsrechnungen zu verdeckt armen Haushalten verzichtet das BMAS laut Referentenentwurf auf deren Ausschluss.

Nach Ansicht des VdK ist dies eine nicht tragbare Herangehensweise. Hier werden eindeutig negative Konsequenzen für die Höhe der Regelbedarfe herbeigeführt und mit einer schwierigen Datenlage begründet. Sehr wohl gibt es hier aber noch eine breitere Datenlage als im Referentenentwurf dargestellt. So hat das Deutsche Institut für Wirtschaft 2019 eine sehr umfassende Studie zur verdeckten Altersarmut veröffentlicht, nach der rund 60 Prozent der Anspruchsberechtigten keine Grundsicherung im Alter in Anspruch nehmen. Man kann aufgrund der verschiedenen weiteren Studien zur Thematik davon ausgehen, dass circa 40 Prozent der Haushalte ihnen zustehende Grundsicherungsleistungen nicht in Anspruch nehmen. Bei dieser hohen Anzahl von Haushalten mit Einkommen unter dem Grundsicherungsniveau muss mit sehr großer Wahrscheinlichkeit von Zirkelschlüssen ausgegangen werden.

Diese für die Leistungsempfänger nachteilige Verzerrung bei der Regelbedarfsermittlung darf nicht einfach mit dem Verweis auf Unsicherheiten bei den Berechnungsmethoden abgetan werden. Diese Problematik ist schon seit langem bekannt und es wäre nach Auffassung des VdK die Aufgabe des BMAS gewesen, entweder eine umfangreichere Datenbasis zur Berechnung einzuholen oder eine angemessene Simulationsrechnung heranzuziehen.

2.1.2. Die Ermittlung der Regelbedarfe anhand der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben

In den §§ 5, 6 RBEG-E des Referentenentwurfs sind die Verbrauchspositionen der Referenzhaushalte dargestellt, die zur Ermittlung der Regelbedarfe berücksichtigt werden. Diese sind gesondert für Einpersonenhaushalte und für Familienhaushalte und bei den Kindern und Jugendlichen nach Altersklassen aufgeschlüsselt. Einige Verbrauchsausgaben der Referenzhaushalte hat der Gesetzgeber herausgekürzt, da er sie nicht für regelbedarfsrelevant, also für nicht beachtlich für die Existenzsicherung erachtet. Dazu gehören zum Beispiel Ausgaben für Zimmerpflanzen, Haustiere, Gartenarbeit, chemische Reinigung, Weihnachtsbaum, Kantinen- und Gaststättenbesuche. Andere Ausgaben, wie sie für die Gesundheitspflege und Unterstützungsleistungen im Haushalt anfallen, werden mit Verweis der Zuständigkeit der Kranken- und Pflegeversicherungssysteme gestrichen. Als Unterschied zu den bisherigen Streichungen bei den Verbrauchspositionen werden diesmal die Kosten für die Mobilfunknutzung berücksichtigt und nicht nur wie bisher der Festnetzanschluss. Begründet wird dies damit, dass die Handynutzung nunmehr Bestandteil des Alltags ist und für die soziale Teilhabe unentbehrlich.

Bewertung des Sozialverbands VdK Deutschland

Im Referentenentwurf wird die Herausnahme dieser Verbrauchspositionen damit begründet, dass sie nicht zum physischen Existenzminimum zählen. Die Grundsicherungshöhe soll aber nicht nur das physische Überleben garantieren, sondern auch die soziale Teilhabe absichern. Zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gehören jedoch auch gelegentliche Treffen mit Freunden oder Familie in Gaststätten oder zum Beispiel das Aufstellen eines Weihnachtsbaums. Nach Ansicht des VdK verschärfen diese Kürzungen die soziale Ausgrenzung von Grundsicherungsempfängern. Die sich aus dem Ausschluss von der sozialen Teilhabe ergebende soziale Isolierung und Stigmatisierung kann besonders die Entwicklung von Kindern im SGB-II-Bezug nachhaltig schädigen. Aber auch das Risiko der Vereinsamung von älteren Menschen in der Grundsicherung steigt.

Das Bundesverfassungsgericht hatte nicht nur die Absicherung der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben gefordert, sondern auch, dass innerhalb des pauschal ermittelten Regelbedarfs ein finanzieller Ausgleich zwischen den Ausgabepositionen stattfinden kann. Dies ist notwendig, da der individuelle Bedarf eines Hilfebedürftigen in einzelnen Ausgabepositionen vom durchschnittlichen Bedarf abweichen kann und dann durch nicht benötigte Ausgabebeträge gedeckt werden muss. Durch die im Referentenentwurf vorgenommenen Kürzungen wird diese notwendige finanzielle Flexibilität extrem eingeschränkt.

Begrüßenswert ist, dass nunmehr die Kosten zur Mobilfunknutzung nicht mehr gestrichen werden. Dies war eine längst überfällige Entscheidung, da das Handy schon lange zur Lebensrealität gehört und viele Haushalte gar keinen Festnetzanschluss mehr besitzen, sondern ihre Telekommunikation vollständig über das Handy abwickeln. Deswegen ergeben sich daraus auch keine signifikant höheren Verbrauchsausgaben für den Bereich Post und Telekommunikation.

Ein weiteres sehr großes Problem stellt nach Ansicht des VdK die Nichtberücksichtigung von Gesundheitsausgaben bei den Verbrauchsausgaben dar, da diese Kosten ganz real entstehen

und die Betroffenen laut aktueller Gesetzeslage eben keinen Anspruch auf Übernahme gegenüber der Krankenkasse gelten machen können. Solange diese Gesundheitskosten privat zu tragen sind, müssen sie in gleicher Höhe, wie sie in den Referenzhaushalten entstehen, übernommen werden. Zur besonderen Problematik der Gesundheitskosten bei Älteren und Erwerbsgeminderten siehe Punkt 2.4. der Stellungnahme.

Nach Ansicht des VdK sind die im Referentenentwurf vorgesehenen Kürzungen bei den Verbrauchsausgaben zu unterlassen, da sie normative Setzungen darstellen, die auf unzulässige Weise in die statistischen Daten eingreifen. Dadurch kommt es zu einer Vermischung mit dem Warenkorbmodell, bei dem der Gesetzgeber festlegt, welche und wie viele Dinge ein Mensch zum Leben braucht. Solche Festlegungen müssten aber mindestens ausreichend begründet werden. Im vorliegenden Referentenentwurf findet dies aber nicht statt. Die Streichungen und die dadurch hervorgerufenen Verzerrungen im Statistikmodell sind nach Meinung des VdK nicht hinnehmbar, da sie die soziale Teilhabe unangemessen einschränken und den verfassungsrechtlich geforderten finanziellen Spielraum innerhalb der pauschalisierten Regelbedarfsleistung zu stark verengen.

2.1.3. Außergewöhnliche Preissteigerungen, Sonderfall Corona-Krise

Weiterhin wurde dem Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht aufgetragen, für eine fortwährende Deckung des Existenzminimums zu sorgen. Der Gesetzgeber muss also prüfen, ob sich eine erhebliche und offensichtliche Diskrepanz zwischen der Preisentwicklung und der Fortschreibung der Regelbedarfsstufen entwickelt hat und muss darauf zeitnah reagieren. Durch die Maßnahmen zur Vermeidung der Corona-Pandemie haben sich die Lebenshaltungskosten erhöht. Da es zeitweise zu Versorgungsengpässen kam, mussten auch Grundsicherungsempfänger auf teurere Produkte zurückgreifen. Zusätzlich steigen die Preise für Grundnahrungsmittel stark an. Auch die vorgenommene Mehrwertsteuersenkung von zwei beziehungsweise drei Prozentpunkten wird diese Entwicklung nicht vollständig kompensieren können. So waren zum Beispiel die Preise für Obst laut Statistischem Bundesamt im Juni 2020 um 12,9 Prozent teurer als im Vorjahresmonat. Außerdem müssen auch Grundsicherungsempfänger Schutzmaßnahmen ergreifen, Desinfektionsmittel und Schutzbekleidung kaufen.

Bewertung des Sozialverbands VdK Deutschland

Diese Zusatzkosten und die erhöhten Lebenshaltungskosten spiegeln sich nicht in den Daten der EVS wieder, da diese aus dem Jahr 2018 stammt. Das Argument, die gestiegenen Preise würden sich im Mischindex niederschlagen, der für die Fortschreibung der Regelsätze 2021 herangezogen wird, und somit für einen nachträglichen Ausgleich sorgen, überzeugt hier auch nicht. Schließlich bildet dieser Index ein Mittel aus der durchschnittlichen Preis- und Lohnentwicklung. Die Lohnentwicklung ist im Moment aber durch die Wirtschaftskrise eher rückläufig. So sind die Löhne laut Statistischem Bundesamt real im ersten Quartal dieses Jahres so langsam gestiegen wie seit dem Jahr 2013 nicht mehr. Dies wird den Index eher niedrig halten. Außerdem handelt es sich um den Durchschnitt bei der Preisentwicklung, so dass die Steigerungen bei den Grundnahrungsmitteln nicht so stark ins Gewicht fallen werden.

Des Weiteren benötigen die Grundsicherungsempfänger die finanziellen Mittel jetzt, weil sie jetzt die Kosten haben und nicht in einem Jahr. Die Grundsicherung beruht auf dem Prinzip

der Bedarfsdeckung, das heißt alle zum menschenwürdigen Existenzminimum notwendigen Ausgaben müssen in dem Moment, in dem sie anfallen, gedeckt werden.

Seit Beginn der Corona-Krise leiden Grundsicherungsempfänger unter der verstärkten Bedarfsunterdeckung und darauf muss der Gesetzgeber laut Bundesverfassungsgericht sofort reagieren und darf nicht die Neuermittlung der Regelbedarfe anhand der neuen Daten der EVS abwarten. Es muss sich um eine schnelle und unbürokratische Hilfe handeln. Da der Gesetzgeber sich bisher bei allen sozialen Corona-Unterstützungsmaßnahmen als sehr flexibel erwiesen hat, ist der VdK überzeugt, dass auch der temporäre Corona-Mehrbedarf zügig verabschiedet werden kann. Da keine Ermittlung zur Höhe des Aufschlags möglich ist, muss hier ein pauschalisierter Wert in Höhe von 100 Euro monatlich bewilligt werden. Solche pauschalisierten Werte hat der Gesetzgeber auch bei anderen Corona-Hilfen, wie dem Kinderbonus oder der Soforthilfe für Selbstständige, verwendet.

2.1.4. Außergewöhnliche Preissteigerungen, Sonderfall Stromkosten

Schon das Bundesverfassungsgericht hatte darauf hingewiesen, dass es bei der Bedarfsermittlung der Stromkosten aus der EVS die Gefahr der Unterdeckung sieht. Die teilweise sehr hohen Preissteigerungen bei der Energieversorgung werden durch die große Zeitspanne zwischen den Neuermittlungen nicht schnell genug berücksichtigt. Laut Referentenentwurf wird hier allerdings die gleiche Berechnungsmethode wie schon bei den vorherigen RBEG angewandt und der Bedarf für die Stromversorgung soll 35,30 Euro monatlich betragen.

Bewertung des Sozialverbands VdK Deutschland

Wie auch schon bei den vorherigen RBEG liegt dieser Betrag unter den tatsächlichen Kosten. So hat eine Studie des Verbraucherportals Verivox aus dem Jahr 2018 ergeben, dass ein Single-Haushalt durchschnittlich 39,91 Euro pro Monat an den Stromanbieter zahlen muss. In der Grundversorgung, die viele Grundsicherungsempfänger nutzen müssen, belaufen sich die Stromkosten eines Einpersonenhaushalts sogar auf 44,16 Euro pro Monat.

Die Berechnung der Strombedarfe an den unteren 15 Prozent der einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen und die jährliche Fortschreibung der Regelsätze haben sich hier als nicht sachgerecht erwiesen. Sie wird weder den regional unterschiedlichen Strompreisen noch der besonderen Lebenssituation von Grundsicherungsempfängern gerecht. Schließlich haben diese meist keine neuen energiesparenden Geräte, wohnen in schlecht isolierten Wohnungen, halten sich mehr in der Wohnung auf und verbrauchen dadurch mehr Strom. Auch die jährliche Fortschreibung der Regelsätze anhand der allgemeinen Lohn- und Preisentwicklung ist nicht geeignet, um die Besonderheiten des Energiemarktes zeitnah aufzufangen.

Uns als VdK ist dieses Thema sehr wichtig, da wir wissen, dass gerade der sprunghafte Preisanstieg für Haushaltsstrom viele Hilfebedürftige in große Bedrängnis gebracht hat. Den VdK erreichen immer wieder Zuschriften von Betroffenen, gerade älteren Menschen, die berichten, dass sie mit den Endjahresabrechnungen Nachzahlungen von mehreren hundert Euro zu leisten haben, die sie nicht bewältigen können. Durch die dann drohenden Stromsperrungen werden die Betroffenen von einer elementaren Daseinsvorsorge abgeschnitten. Ohne Strom ist eine Wohnung praktisch nicht mehr bewohnbar und die Hilfebedürftigkeit der Leistungsempfänger wird nur noch verstärkt.

Die bisherige Ermittlung der Strombedarfe als Pauschalbeträge aus der EVS hat sich nicht als effektives Mittel zur Vermeidung von Energiearmut erwiesen. Vielmehr müssen die Kosten anhand des durchschnittlichen Stromverbrauchs der unterschiedlichen Haushaltstypen (Alleinstehende, Paare, Familien mit Kindern) und anhand der regionalen und persönlichen Umstände bedarfsorientiert ermittelt werden und jährlich anhand der aktuellen Preisentwicklung für Strom überprüft und angepasst werden.

2.2. Einmalleistungen

Der Gesetzgeber hatte durch das Bundesverfassungsgericht den Auftrag erhalten, zu prüfen, ob die Gewährleistung der Bedarfsdeckung im Einzelfall immer gegeben ist. Falls dies nicht der Fall ist, seien zusätzliche Leistungsansprüche oder eine großzügigere Bemessung der Regelbedarfe in Erwägung zu ziehen. Bedarfsunterdeckungen können entstehen, wenn akut existenznotwendige, aber langlebige Konsumgüter angeschafft werden müssen. Hierbei ist insbesondere an sogenannte „Weiße Ware“, wie Kühlschränke und Waschmaschinen, oder Gesundheitskosten, wie Brillen, zu denken.

Bewertung des Sozialverbands VdK Deutschland

In diesen Fällen handelt es sich um hohe Anschaffungskosten, die in größeren Zeitabständen anfallen. Gerade deshalb ist zu bezweifeln, dass die EVS hier eine valide Datengrundlage bilden kann, da es sich nicht um Kosten des täglichen Lebens handelt. Ausgaben für langlebige Gebrauchsgüter fallen nur in großem zeitlichem Abstand an und daher bei sehr wenigen Haushalten im gleichen Zeitraum. Durch die Durchschnittsbildung des EVS ergeben sich dadurch Kleinstbeträge. So ist es nicht realistisch, dass mit den vorgesehenen monatlichen Ansparbeträgen, wie zum Beispiel von 1,60 Euro für eine Waschmaschine, die Leistungsempfänger in die Lage versetzt werden, diese Anschaffungen aus ihrem Regelbedarf vorzunehmen. Aufgrund der kritikwürdigen Bildung der Referenzhaushalte und der zusätzlichen Herausnahme von Verbrauchsausgaben enthalten die ermittelten Regelbedarfe keinen finanziellen Spielraum, der es den Betroffenen ermöglicht, anstehende Ausgaben innerhalb der Bedarfsposten auszugleichen.

Der VdK vertritt die Ansicht, dass es auch keine sachgerechte Lösung ist, wenn die Betroffenen auf die Möglichkeit eines Darlehens durch die Sozialleistungsträger verwiesen werden. Denn das Problem der Bedarfsunterdeckung wird somit keineswegs aufgehoben, sondern nur auf lange Sicht ausgedehnt. Schließlich wird zur Darlehensrückzahlung der Regelsatz um zehn Prozent gekürzt. Viele Grundsicherungsempfänger sehen sich mehreren Rückzahlungsforderungen der Grundsicherungsträger gegenüber, zum Beispiel für die Kaution der Wohnung, eine hohe Stromnachzahlung und den kaputten Kühlschrank. Das bedeutet, dass die Betroffenen über Jahre hinweg mit einem gekürzten Regelsatz leben.

Die nach dem RBEG ermittelten Regelsätze sollen das verfassungsgemäß geforderte Existenzminimum darstellen, und durch die Praxis der Darlehensrückzahlung findet hier eine dauerhafte Unterdeckung statt. Der VdK findet es unverständlich, dass der Gesetzgeber diese ständige Unterschreitung des Existenzminimums als völlig unproblematisch ansieht und sie als gängige Praxis gesetzlich festgelegt hat. Der Verweis auf die Möglichkeit der Grundsicherungsträger, die Rückzahlungsmodalitäten so auszugestalten, dass keine individuellen

Überforderungssituationen bei den Betroffenen entstehen, erscheint hier keine angemessene Lösung. Denn es handelt sich hierbei um eine Ermessensentscheidung der Grundsicherungsträger, die diese ganz unterschiedlich handhaben.

Der VdK fordert die Wiedereinführung der Möglichkeit zur Gewährung einmaliger typischer wie atypischer Leistungen. Kostendeckende Einmalbeihilfen sind für langlebige Gebrauchsgegenstände und energieeffiziente Geräte zu gewähren.

Es ist dem VdK in diesem Zusammenhang ein wichtiges Anliegen, auf die notwendige technische Ausstattung zur digitalen Teilhabe hinzuweisen, denn auch diese ist über das Ansparprinzip nicht zu gewährleisten. Gerade die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass soziale Teilhabe stark von den eigenen digitalen Möglichkeiten abhängig ist. Kinder und Jugendliche müssen mit den technischen Voraussetzungen ausgestattet werden, um am digitalen Schulunterricht teilnehmen zu können. Dies dient nicht nur dem Zugang zu Bildung, sondern auch zur sozialen Teilhabe.

Es fehlt aber noch an weiteren Stellen an digitaler Ausstattung, zum Beispiel in Alten- und Pflegeheimen oder anderen Einrichtungen. Durch Ausgeh- und Besuchsverbote sind oder waren insbesondere Ältere, (chronisch) Kranke, Pflegebedürftige oder Menschen mit Behinderungen von der Außenwelt abgeschnitten. Wie im Referentenentwurf richtig angeführt wird, hat der Gesetzgeber bei der Bestimmung der Höhe des sozio-kulturellen Existenzminimums auch gesellschaftliche und technische Veränderungen zu berücksichtigen. Dementsprechend müssen auch die Anschaffungskosten für die notwendigen Geräte für die digitale Teilhabe als Einmalleistung gewährt werden.

2.3. Bedürfnisorientierte Bedarfe für Kinder

Die Regelbedarfe für Jugendliche von 15 bis 17 Jahren sollen um 39 Euro steigen und für Kinder von Null bis unter sechs Jahren um 28 Euro. Die Regelbedarfe von Kindern von sechs bis 14 Jahren würden nach den Berechnungen sogar um vier Euro sinken, da sie einen geringeren Zuwachs haben als die jährliche Fortschreibung schon ergeben hatte. Aus Bestandsschutzgründen wird hier aber der bisherige Betrag beibehalten.

Bewertung des Sozialverbands VdK Deutschland

Wie auch schon beim RBEG 2016 verzeichnen die Altersgruppen bei den Kindern völlig unterschiedliche Berechnungsergebnisse. Zwei Altersklassen konnten moderate Zuwächse verzeichnen und die Dritte überhaupt nicht. Vor vier Jahren gab es ein genauso uneinheitliches Bild bei den Kinder- und Jugendregelsätzen. Dies ist erstaunlich, da keine logische Erklärung dafür ersichtlich ist, warum die Kosten für Kinder differenziert nach deren Alter unterschiedlich steigen sollten. Vielmehr liegt der Verdacht nahe, dass es zu Verzerrungen bei den Daten bei den Familienhaushalten kommt.

Die Datenbasis des EVS ist gerade für die Kinder- und Jugendregelsätze nicht ausreichend genug, um für alle Ausgabenpositionen ein valides Ergebnis zu erhalten, aus dem sich allgemeine Werte hochrechnen lassen. Es ist also eine Frage des Zufalls, wie viele Haushalte mit Kindern in der jeweiligen Altersgruppe vorhanden sind und welche Ausgaben gerade diese nun im Zeitraum der Befragung tätigen.

Entgegen der Ankündigung des BMAS beruhen die Kinderregelsätze im Referentenentwurf auch nicht auf einer breiteren Datenbasis, da die Anzahl der Referenzhaushalte fast identisch ist. So erfreulich die Steigerungen in zwei Altersklassen auch sind, sind diese doch allein auf die gestiegenen Einkommen und damit gesteigerten Ausgabemöglichkeiten bei den Referenzhaushalten zurückzuführen, wie es auch in der Begründung des Referentenentwurfs angegeben wird.

Gerade bei dem sensiblen Thema der Existenzsicherung für Kinder werden die Zweifel an der angewandten Methode der Bedarfsermittlung hier noch verschärft. Eine wichtige Forderung des VdK, die Kinderregelsätze auf eine valide Datengrundlage zu stellen, bleibt somit bestehen.

Momentan erhalten Kinder im SGB-II-Bezug einen Regelsatz, der sich an den Ausgaben der ärmsten Haushalte orientiert. Dies hat zur Folge, dass der Mangel, der dort an ausreichenden finanziellen Mitteln herrscht, als Berechnungsgrundlage für Regelsätze herangezogen wird, die dann noch größeren Mangel nach sich ziehen. Diese materielle Unterversorgung führt zur sozialen Ausgrenzung und zu erheblichen Beeinträchtigungen beim Bildungsweg.

Dringend fordert der VdK, dass die Regelsätze für Kinder an deren tatsächlichen Bedarfen berechnet werden. Auch die notwendigen Ausgaben für eine Versorgung mit witterungs- und altersgerechter Kleidung, gesunder Ernährung und angemessener Mobilität müssen gesondert erfasst werden und als Berechnungsgrundlage dienen.

Langfristig braucht es aber eine eigene finanzielle Absicherung von Kindern, die außerhalb des SGB-II-Systems stattfindet, denn Kinder sind keine kleinen Arbeitslosen. Nur eine ausreichende materielle Absicherung sorgt dafür, dass der Armutskreislauf durchbrochen wird. Dies ist neben dem Ausbau der Kinderbetreuung und der Infrastrukturangebote Voraussetzung dafür, dass alle Kinder die gleichen Chancen für ihre Entwicklung erhalten.

2.4. Bedürfnisorientierte Bedarfe für Ältere und Erwerbsgeminderte

Bei der Ermittlung der Regelsätze für Kinder erfolgt zumindest noch eine Differenzierung zu den Erwachsenen und nach Altersklassen, auch wenn die bisherige Berechnungsmethode die Kinderarmut festschreibt. Für Rentner, Erwerbsgeminderte, Pflegebedürftige, chronisch Kranke oder Menschen mit Behinderungen, die Leistungen nach dem SGB XII erhalten, gibt es eine solche gesonderte Berechnung nicht.

Bewertung des Sozialverbands VdK Deutschland

Bei der Grundsicherung nach dem Vierten Kapitel SGB XII geht es – anders als bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende – um eine dauerhafte Unterstützungsleistung und nicht um die Überbrückung vorübergehender Notlagen. Hier müssen andere Maßstäbe an die Ausgestaltung des Existenzminimums, insbesondere für die Definition der sozialen Teilhabe, angelegt werden, gerade weil es den Betroffenen nicht mehr möglich ist, ihre Situation durch Erwerbstätigkeit zu verbessern.

Schließlich ist die Grundsicherung nach dem SGB II nur als Notfallsystem gedacht, welches eine kurzfristige Bedürftigkeit überbrücken soll. Dementsprechend sollen die Regelsätze auch nur das Existenzminimum abdecken. Dies steht aber im diametralen Widerspruch zum Kon-

zept der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die eine dauerhafte Unterstützungsleistung darstellt.

So zeigt sich wie gerade der Langzeitbezug im SGB XII in eine Verschuldens- und Verelendungsspirale führt, da die Regelsätze eben nicht alle Kosten abdecken und irgendwann auch keine Ersparnisse mehr vorhanden sind, auf die man zurückgreifen könnte.

Zudem hat diese Personengruppe ganz spezielle Bedürfnislagen, da sie durch ihr Alter oder ihren gesundheitlichen Zustand in vielen Bereichen des Lebens eingeschränkt ist und dadurch höhere Ausgaben hat. So gibt ein durchschnittlicher Rentnerhaushalt 107 Euro monatlich für Medikamente, Hilfsmittel und Zuzahlungen aus (EVS 2018, die Ausgaben der Pensionäre sind hier bereits herausgerechnet). Die tatsächlichen Ausgaben sind also viel höher als die im Referentenentwurf veranschlagten 16,60 Euro für Gesundheitspflege.

Da die Grundsicherung ein menschenwürdiges Existenzminimum sichern soll, muss den Leistungsbeziehern auch eine ausreichende medizinische Versorgung finanziert werden. Es ist richtig, dass die meisten Gesundheitskosten, die momentan privat getragen werden, eigentlich in den Leistungskatalog der Krankenkassen gehören, aber der Gesetzgeber hat hier nun einmal anders entschieden.

Solange diese Logik der finanziellen Beteiligung der Patienten weiter fortbesteht und entsprechende gesetzliche Neuregelungen ausbleiben, entstehen den Betroffenen daher Kosten und diese müssen übernommen werden. Denn gerade ältere und erwerbsgeminderte Grundsicherungsbezieher haben sehr hohe Gesundheitsausgaben. Diese Bedarfe müssen anerkannt werden und zwar solange, bis die Gesundheitskosten wieder regulär von den Krankenkassen getragen werden.

Aber es sind nicht nur die hohen Zuzahlungen und Eigenanteile bei Brillen, Zahnbehandlungen und Arzneimitteln, die die Älteren und Erwerbsgeminderten belasten. Wenn man gesundheitliche Probleme hat, ist man in vielen Lebensbereichen eingeschränkt. Man ist nicht mehr so mobil und kann nicht mehr einfach so auf das Fahrrad steigen oder oft nicht mal mehr den Bus nutzen, da dieser nicht barrierefrei ist. Das bedeutet, dass zum Beispiel Taxikosten und Kosten für Einkaufs- und Lieferdienste entstehen. Weiterhin müssen gewisse Anschaffungen getätigt werden, damit man in seinem eigenen Haushalt noch gut selbstständig leben kann, sei es die Antirutschmatte für die Badewanne, die Lupe für das Kleingedruckte oder eine Greifhilfe. Dies sind Folgekosten von gesundheitlichen Einschränkungen, aber keine Gesundheitskosten im eigentlichen Sinne und somit auch nicht durch die Krankenkassen zu tragen. Hier müssen die Betroffenen im Rahmen des derzeitigen Mindestsicherungssystems entlastet werden.

Deshalb fordert der VdK ergänzende Erhebungen zu den notwendigen Ausgaben von Älteren und Erwerbsgeminderten – insbesondere für Gesundheit, Mobilität und Barrierefreiheit – durchzuführen, die bedürfnisorientierten Bedarfe zu ermitteln und entweder durch Mehrbedarfe, Zuschläge oder gesonderte Regelsätze zu gewähren.