

29.01.2002

Stellungnahme zur Anhörung im Bundestag

Position/Stellungnahme der BAG Sozialhilfeinitiativen e.V. anlässlich der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung zum Entwurf eines Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) im Deutschen Bundestag am 28. Januar 2002.

Prof. a.D. Friedrich Putz

Anmerkungen

zur Entschätzung des Entwurfs eines Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) gemäß Art. 8a des Entwurfs eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AvmG) – Bundestags-Drucksache 14/4595 – in der Fassung der Änderungsanträge der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Ausschussdrucksache des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung 14/1151 vom 12.01.2001

1. Die in § 3 Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfs (abgek.: „E“) für einmaligen Bedarf berücksichtigte Pauschale von 15 % des Eckregelsatzes¹ ist so niedrig, dass sie in einer großen Zahl von Fällen zur Bedarfsdeckung nicht ausreicht. Das ergibt sich schon daraus, dass es sich um einen statistisch aus einer großen Zahl von Fällen ermittelten „groben Durchschnittswert der Sozialhilfeausgaben“² handelt, der nach der Wahrscheinlichkeitsrechnung („Gesetz der großen Zahl“) noch keinen Schluss auf den eventuell stark abweichenden Bedarf in den relativ wenigen Bedarfsfällen des einzelnen Grundsicherungsberechtigten (GB) zulässt. Das gilt besonders für den meist unregelmäßig und in großen Zeitabständen eintretenden Bedarf an langlebigen Gebrauchsgütern (§ 21 Abs. 1a Nr. 6 BSHG³).
2. Reicht die Pauschale von 15 % im Einzelfall zur Bedarfsdeckung nicht aus, so ist es dem GB zwar theoretisch nicht verwehrt, aber praktisch kaum möglich, ergänzende Sozialhilfe zu erhalten.
Da durch die Grundsicherung der laufende Bedarf der HLU gedeckt wird, ist der GB, der seinen einmaligen Bedarf aus der Pauschale nicht decken kann, „Minderbemittelter“, dem einmalige Leistungen nach § 21 Abs. 2 BSHG zu gewähren

¹ In der Modellberechnung des Bedarfs der HLU von Hanesch/Krause/Bäcker, Armut und Ungleichheit in Deutschland, der neue Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, rororo aktuell 2000, S. 135 und S. 136 (Tabelle 2-32) wird für den Haushaltsvorstand ein einmaliger Bedarf von 16 % des Eckregelsatzes angenommen.

² Vgl. Begründung zu § 3 Abs. 1 und Abs. 1 Nr. 1 E

³ s. dazu näher Putz, info also 1/2000, S. 5 ff

sind⁴. Nach § 21 Abs. 2 Satz 2 kann von ihm daher der Einsatz von bis zu 7 Monatseinkommen verlangt werden.

Rechenbeispiel: Benötigt der GB eine neue Waschmaschine, die 600 DM koste und verlangt der Sozialhilfeträger (SHT) den Einsatz von 7 Monatseinkommen, so ergibt sich bei einem Regelsatz von 548 DM⁵ folgende Rechnung:

15 % von 548 DM	=	82,20 DM (den lfd. Bedarf übersteigendes Einkommen)
7 x 82,20 DM	=	575,40 DM (insges. einzusetzendes Einkommen)
		Bedarf: 600,00 DM
einzusetzendes Eink.		575,40 DM
HLU (einmalige Leistung):		24,60 DM

3. Bei dieser Berechnung wurde unterstellt, dass der SHT
 - a) für die Beschaffung einer Waschmaschine einen einmaligen Bedarf von 600 DM anerkennt und diesen Bedarf nicht bereits durch die Zahlung von Monatspauschalen abzugelten pflegt und
 - b) für die Berechnung der ergänzenden HLU denselben laufenden Bedarf zu Grunde legt wie für die Berechnung der Grundsicherung nach § 3 Abs. 1E
Treffen diese Voraussetzungen nicht zu, kann aus der Sicht des SHT folgende für den GB ungünstigere Rechtslage bestehen:

zu a) Zahlt der SHT im Rahmen eines Modellversuchs auf Grund einer Rechtsverordnung nach § 101a BSHG oder nach einer endgültigen Einführung der Pauschalierung Monatspauschalen zur Abgeltung des einmaligen Bedarfs, so ist anzunehmen, dass er sich gegenüber dem GB darauf beruft, auch dieser hätte als „normaler“ Sozialhilfeempfänger ohne Grundsicherung nur einen Anspruch auf die Pauschale gehabt. Da die Sozialhilfeempfängern für diesen Bedarf bzw. Teilbedarf gezahlte Pauschale die als Leistung der Grundsicherung gezahlte Pauschale nicht übersteige, sei der GB überhaupt kein „Minderbemittelter“ i.S. des „ 21 Abs. 2 BSHG, da er seinen Bedarf aus eigenen Kräften und Mitteln voll beschaffen könne. Macht der GB geltend, in seinem Falle bestehe ein höherer als der vom SHT bei der Bemessung der Pauschale zu Grunde gelegter Bedarf oder vertritt er sogar die (rechtlich zutreffende!) Ansicht, die Zahlung von Monatspauschalen könne bei langlebigen Gebrauchsgütern nicht die vom SHT behauptete Abgeltungswirkung haben⁶, wird er seinen Anspruch in der Praxis kaum ohne verwaltungsgerichtliches Verfahren durchsetzen können.

zu b) Hat der SHT im Rahmen von Modellversuchen nach § 101a BSHG (oder später evtl. endgültig) auch die Unterkunftskosten pauschaliert, so wird auch diese Pauschale auf statistischen Durchschnittswerten beruhen und daher in vielen Fällen niedriger sein als die tatsächlichen, vom SHT vor der Pauschalierung als „angemessen“ i.S. des § 3 Abs. 1 RSVO anerkannten Unterkunftskosten⁷. Der SHT wird aber auch in diesen Fällen bei der Gegenüberstellung von Bedarf und einzusetzendem Einkommen auf der Bedarfsseite nicht die tatsächlichen angemessenen Unterkunftskosten, sondern nur die Pauschale berücksichtigen, als Einkommen aber den nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 E als Grundsicherung gezahlten höheren Betrag der tatsächlichen angemessenen Aufwendungen anrechnen.
Würden die tatsächlich zu zahlenden angemessenen Unterkunftskosten 450,- DM,

⁴ so auch die Begründung zu § 3 Abs. 1 Nr. 1E (letzter Satz)

⁵ Durchschnittswert der alten Bundesländer, s. Hanesch/Krause/Bäcker, a.a.O. S. 132

⁶ s. hierzu Putz, a.a.O.

⁷ s. die Begründung zu § 6 Abs. 1 des Entwurfs einer „MusterrechtsVO“ der KOLS zu § 101a BSHG, in der ausdrücklich festgestellt wird, dass „Hilfsempfänger auch in finanzielle Schwierigkeiten geraten können, weil ihr Unterkunftsbedarf nicht mehr gedeckt ist.“

die Unterkunftspauschale aber nur 400,- DM betragen, könnte sich an Stelle des obern aufgeführten Berechnungsbeispiels folgende Rechnung ergeben:

laufender Bedarf: einzusetzendes Einkommen Grundsicherung nach § 3 Abs. 1 E

Regelsatz	548,- DM	548,- DM	Regelsatzbetrag
Unterkunftskosten	400,- DM	82,20 DM	Zuschlag von 15 %
Heizkosten	90,- DM	450,- DM	als Grunds.gezahlte

tatsächl. Aufwendungen für Unterkunft			
	1038,- DM	90,- DM	als Grunds. gezahlte

tatsächl. Aufw. für Heizung

1170,20 DM

1170,20 DM einzusetzendes Einkommen

1038,00 DM laufender Bedarf

132,20 DM den lfd. Bedarf übersteigendes monatl. Eink.

$132,20 \times 7 = 925,40$ DM nach § 21 Abs. 2 BSHG insgs. einzusetzen.

Eink.

600,- DM einmaliger Bedarf:

Keine ergänzende HLU, da das einzusetzende Einkommen den bedarf um 325,40 DM übersteigt!

Wäre auch bei den Heizkosten die Pauschale niedriger als die bei der Berechnung der Grundsicherung berücksichtigten tatsächlichen Aufwendungen, würde sich das den lfd. Bedarf übersteigende Einkommen zusätzlich auch um diese Differenz erhöhen.

Trotz einer solchen Einkommensanrechnung nach § 21 Abs. 2 BSHG könnte ein GB allenfalls dann ergänzende einmalige Leistungen erhalten, wenn in nicht zu großen Zeitabständen viele Bedarfsfälle mit hohem Gesamtbedarf eintreten würden und er möglichst für jeden Einzelbedarf jeweils Leistungen beantragen würde. Eine solche dauerhafte und intensive Wahrnehmung von Sozialhilfeansprüchen ist aber gerade von älteren Menschen nicht zu erwarten. Selbst wenn sie Aussicht hätten, ergänzende einmalige Leistungen zu erhalten, würden viele GB wahrscheinlich ihre Rechte auch deswegen nicht wahrnehmen, da in Höhe der ergänzenden Sozialhilfe auch nach Einführung einer Grundsicherung nach dem GSiG der Übergang von Ansprüchen gegen unterhaltspflichtige Kinder nach § 91 BSHG nicht ausgeschlossen ist.

4. Es ist zu befürchten, dass die SHT bei einer Pauschalisierung der Unterkunftskosten im Rahmen von Modellversuchen (und erst recht bei einer endgültigen Pauschalisierungsregelung!) als „angemessene tatsächliche Aufwendungen“ i.S. des § 3 Abs. 1 Nr. 2 E statt der nach § 3 Abs. 1 RSVO angemessenen tatsächlichen Kosten nur noch den von ihnen festgesetzten Pauschalbetrag berücksichtigen werden und die Grundsicherung daher in zahlreichen Fällen nicht mehr ausreichen wird, den bisher anerkannten angemessenen Unterkunftsbedarf in Höhe der tatsächlich zu zahlenden Miete und Nebenkosten zu decken, so dass die GB vor die Wahl gestellt werden, die Differenz aus anderen Teilen des Grundsicherungsbetrags aufzubringen und daher nach bisherigen Maßstäben unter dem so-

zialhilferechtlichen Existenzminimum zu leben oder die Wohnung aufzugeben bzw. infolge von Mietschulden zu verlieren. Der Umstand, dass nach § 3 Abs. 1 Nr. 2E bei stationärer Unterbringung jetzt bereits als Kosten für Unterkunft und Heizung nur eine Pauschale berücksichtigt wird, gibt Anlass zu der weiteren Befürchtung, dass der Gesetzgeber nach Beendigung der Modellversuche nach § 101a BSHG nicht nur in der Sozialhilfe die endgültige Pauschalisierung der Unterkunfts- und Heizkosten einführen, sondern auch § 3 Abs. 1 Nr. 2E entsprechend ändern wird, zumal im Falle einer allgemeinen sozialhilferechtlichen Pauschalierung wahrscheinlich auch die bisherigen Angemessenheitsgrenzen i.S. des § 3 Abs. 1 RSVO nicht mehr fortgeschrieben werden.

5. Nach § 2 Abs. 1 Satz 3 E gilt § 16 BSHG entsprechend. Diese Regelung ist familiensprengend.
Soweit die Unterhaltsvermutung des § 16 BSHG greift, erhalten Eltern, die im Haushalt ihrer Kinder leben, keine Leistungen der Grundsicherung, während ihnen diese bei getrennten Haushalt zuständen, ohne dass der Träger der Grundsicherung Unterhaltsansprüche gegen die Kinder geltend machen könnte. Die Vermutung des § 16 BSHG wird im Verhältnis Eltern – Kinder besonders hinsichtlich der Unterkunfts-kosten, meist aber auch darüber hinaus in der Praxis schwer zu widerlegen sein. Es ist daher zu befürchten, dass Eltern die Haushaltsgemeinschaft mit ihren Kindern aufgeben, um diesen nicht mehr zur Last zu fallen und statt dessen eigene Ansprüche auf Grundsicherung zu erwerben. Evtl. werden auch Kinder bzw. deren Ehegatten auf Eltern bzw. Schwiegereltern einwirken, um diese zum Auszug zu veranlassen. Eine durch die Vorschrift bewirkte Auflösung der Familie wäre nicht nur aus humanitären, sondern auch aus fiskalischen Gründen nicht zu verantworten, da sie meist auch dazu führen würde, dass im Falle der Pflegebedürftigkeit der Eltern die Kindern nicht mehr als Pflegepersonen zur Verfügung stünden.
6. Fazit: Eine zutreffendere Bezeichnung des GSiG könnte „Altersarmutsverschleierungs- und Altenvereinsamungsförderungsgesetz“ lauten.