

Position zur Bemessung der Regelbedarfe von Erwachsenen und Kindern

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerin
Dr. Birgit Fix

Telefon-Durchwahl 030 284 447-78
Telefax 030 284 44788-88

Ihre Ansprechpartnerin
Claire Vogt

Telefon-Durchwahl 0761 -200- 601
www.caritas.de

21. Oktober 2015

TEIL I. Zusammenfassung

A. Bemessung der Regelbedarfe

Der Deutsche Caritasverband hält es für geboten, das soziokulturelle Existenzminimum in Relation zum Lebensstandard der Bevölkerung zu definieren. Um in einem solchen Kontext den Regelbedarf in der Grundsicherung zu bestimmen, ist nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes ein Statistikmodell am besten geeignet. Ein solches Statistikmodell wird heute auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) verwendet: Der Regelbedarf wird davon abgeleitet, was eine Bevölkerungsgruppe mit niedrigem Einkommen für bestimmte, dem soziokulturellen Existenzminimum zugeordnete Güter ausgibt. In zwei grundlegenden Entscheidungen hat sich das Bundesverfassungsgericht mit der Bemessung der Regelbedarfe im Detail auseinandergesetzt. In seinem jüngsten Beschluss vom 23.7.2014 kann es eine Unterdeckung des soziokulturellen Existenzminimums zwar nicht feststellen. Es werden jedoch einige Punkte benannt, die bei der Neubemessung der Regelbedarfe auf der Grundlage der EVS 2013 zu beachten sind. Diese und weitere Punkte greift die Caritas im Folgenden auf.

Trotz des grundsätzlichen Einverständnisses mit der Methode hat der Deutsche Caritasverband grundlegende Bedenken gegenüber folgenden Punkten in der derzeitigen Berechnung der Regelbedarfe:

I. Wahl der Referenzgruppe im Statistikmodell

Die Wahl der Referenzgruppe bestimmt, wessen Lebensstandard als Maßstab für die Bemessung des Regelbedarfs dient. Sie ist die Gruppe, deren Ausgaben die Höhe des Regelbedarfs

bestimmen. Bei der Wahl der Referenzgruppe sieht der Deutsche Caritasverband folgenden Nachbesserungsbedarf:

1. Größe der Referenzgruppe für die Regelbedarfsstufe 1 (alleinstehende Erwachsene)

Der Deutsche Caritasverband fordert die Beibehaltung der alten Referenzgruppe: die unteren 20 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Ein-Personen-Haushalte (ohne Empfänger/-innen von Leistungen des SGB II und SGB XII). Bisher wurde der Regelbedarf von den Ausgaben dieser Gruppe abgeleitet. Die Referenzgruppe wurde bei der Neubemessung der Regelbedarfe 2011 auf die unteren 15 Prozent der oben genannten Haushalte reduziert. Für die Regelbedarfsstufen von Kindern wird nach wie vor die Referenzgruppe der untersten 20 Prozent der Haushalte herangezogen.¹

2. Herausnahme der verdeckt armen Menschen und Ausschluss von weiteren Haushalten aus der Referenzgruppe

Der Deutsche Caritasverband fordert, die verdeckt armen Menschen (also Menschen, die ihren Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung² nicht wahrnehmen und somit mit einem Einkommen unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums leben) aus der Referenzgruppe herauszunehmen. Nur so können Zirkelschlüsse bei der Bestimmung des Regelbedarfs vermieden werden.

Der Deutsche Caritasverband hält es darüber hinaus für geboten, dass auch Personen, die über ein Erwerbseinkommen von bis zu 100 Euro verfügen und ihren weiteren Lebensunterhalt durch den Regelbedarf decken, aus der Referenzgruppe herausgenommen werden. Dieses Einkommen wird generell als der Betrag angesehen, mit dem der Mehraufwand, der durch eine Beschäftigung entsteht (Fahrkosten, Versicherungen etc.), gedeckt werden kann, vgl. § 11b Abs. 2 Satz 1 und 2 SGB II. Insgesamt steht der erwerbstätigen Person mit diesen bis zu 100 Euro also nicht mehr Einkommen für die Deckung des soziokulturellen Existenzminimums zur Verfügung als einem Menschen, der ausschließlich von der Grundsicherung lebt.

Schließlich sind aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes auch die Haushalte, die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) beziehen, aus der Referenzgruppe auszuschließen. Denn sie haben aufgrund ihrer Lebenssituation und vielfältiger Vergünstigungen spezifische Bedarfe und Ausgaben, die in der Regelbedarfsbemessung nicht als repräsentativ gelten können.

II. Fehlende Flexibilitätsreserve im Regelbedarf

Der Regelbedarf ist eine Pauschale. Das bedeutet: Wenn eine Person in einem Monat z. B. wegen einer Krankheit mehr Geld für nichtverschreibungspflichtige Medikamente ausgeben muss oder eine Reparatur bzw. Neuanschaffung des Kühlschranks ansteht, muss an anderen

¹ Eine ausführliche Begründung für diesen und die folgenden Kritikpunkte findet sich in der Langfassung der Position im Teil II.

² Arbeitslosengeld II und Sozialgeld (SGB II), Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII).

Ausgaben gespart werden. Dies gelingt aber häufig nicht, da der Regelbedarf zu wenig finanziellen Spielraum dafür bietet.

Der Deutsche Caritasverband schlägt vor, eine Flexibilitätsreserve in die Regelbedarfsbemessung einzuführen. Dies sollte in einer Größenordnung von fünf Prozent des Regelbedarfs der jeweiligen Regelbedarfsstufe geschehen. So könnte das Prinzip des internen Ausgleichens und Ansparens ohne die Gefahr einer Unterdeckung des Existenzminimums realitätsgerecht umgesetzt werden.

III. Weiße Ware als einmalige Leistung

Die tatsächlichen Anschaffungskosten für Kühlschränke, Waschmaschinen und Herde lassen sich über ein Statistikmodell nicht zufriedenstellend ermitteln. Ein Ansparen für die Reparatur oder den Kauf eines Ersatzgeräts ist angesichts der großen Differenz des eingerechneten Betrags zu den tatsächlichen Anschaffungskosten nicht realitätsgerecht. Auch die Möglichkeit eines Darlehens über § 24 SGB II ist nicht zielführend. Auch das Bundesverfassungsgericht sieht hier die Gefahr einer Unterdeckung. Deshalb schlägt der Deutsche Caritasverband vor, dass Kühlschränke, Waschmaschinen und Herde im Bedarfsfall als einmalige Leistungen gewährt werden.

IV. Strom im Regelbedarf

Der Anteil für Strom im Regelbedarf ist nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes zu niedrig bemessen. Er muss auf Grundlage des Stromverbrauchs von Grundsicherungsempfängern ermittelt werden. Auch der Schlüssel, nach dem die Strombedarfe auf die Haushaltsmitglieder verteilt werden und der für die Bemessung der Kinderregelbedarfe maßgeblich ist, ist überholt (vgl. Position des DCV zur Bekämpfung von Energiearmut von 2013, www.caritas.de.) Der Deutsche Caritasverband hat zusammen mit seinem Projekt Stromspar-Check Plus und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) eine empirische Analyse „Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung“ erarbeitet, die detaillierte Daten enthält.³ Legt man der Berechnung des Stromanteils im Regelbedarf den tatsächlichen durchschnittlichen Verbrauch der Grundsicherungsempfänger zugrunde, muss der Regelbedarf in der Stufe 1 deutlich erhöht, aber auch in der Regelbedarfsstufe 2 und 6 leicht angehoben werden.

V. Regelbedarfsstufe 3

Die Regelbedarfsstufen 2 und 3 werden derzeit nicht direkt aus der EVS ermittelt, sondern auf der Basis eines Gutachtens vom Deutschen Verein von 1989 von der Regelbedarfsstufe 1 abgeleitet. Menschen mit Behinderung über 25 Jahre, die Leistungen nach dem SGB XII beziehen und bei ihren Eltern im Haushalt leben, werden im Vergleich zu SGB-II-Leistungsbeziehern schlechter gestellt. Sie bekommen mit der Regelbedarfsstufe 3 lediglich 80 Prozent dessen, was Gleichaltrige im SGB-II-Leistungsbezug als Regelbedarf bekommen. Die Caritas schließt

³ „Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung: Eine empirische Analyse für Deutschland“, Aigeltinger, G. u.a., ZEW Discussion Paper No. 15-075, 2015 abrufbar unter: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp15075.pdf>

sich der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts an und fordert für diese Personengruppe Leistungen der Regelbedarfsstufe 1.

VI. Besonderheiten bei den Regelbedarfsstufen 4 bis 6 für Kinder und Jugendliche

Die Regelbedarfsstufen 4 bis 6 gelten für Kinder und Jugendliche und sind altersabhängig gestaffelt. Sie werden ebenso wie die Regelbedarfsstufe 1 auf Basis des Statistikmodells unter Verwendung der EVS ermittelt.

Bildungs- und Teilhabepaket und Mobilität

Auch die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets für Kinder und Jugendliche sind Teil des soziokulturellen Existenzminimums. § 28 Abs. 7 Satz 2 SGB II muss nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass ein Anspruch auf Fahrtkosten zu den Bildungs- und Teilhabeangeboten besteht. Der DCV plädiert im Sinne der Rechtssicherheit und einer Entlastung der Gerichte für eine entsprechende Klarstellung im Gesetz.

B. Folgen einer Erhöhung des Regelbedarfs

Der Regelbedarf muss so ausgestaltet sein, dass er das soziokulturelle Existenzminimum sichert. Dazu gehört auch ein Mindestmaß an Teilhabe. Der Deutsche Caritasverband hält aus den oben genannten Gründen den derzeitigen Regelbedarf für zu niedrig bemessen.

Ein erhöhter Regelbedarf führt zu höheren fiskalischen Kosten – auch weil mehr Menschen anspruchsberechtigt werden. Der Deutsche Caritasverband weist darauf hin, dass ein Anstieg der Bezieher von Grundsicherungsleistungen infolge der Ausweitung dieser Leistungen nicht dahingehend interpretiert werden darf, dass die Armut gewachsen ist. Wenn also nach der Erhöhung mehr Menschen Grundsicherungsleistungen erhalten, dann wird bei diesen Menschen Einkommensarmut bekämpft bzw. ihre Einkommenssituation verbessert (Bezieher von ergänzendem ALG II).

Neben der Forderung nach der Teilhabesicherung von Beziehern der Grundsicherungsleistungen regt der Deutsche Caritasverband an, weiter nach Mitteln und Wegen zu suchen, die die Aufnahme von Beschäftigung erleichtern. So muss die aktive Arbeitsmarktpolitik auch für langzeitarbeitslose Menschen finanziert und aufrechterhalten werden. Es muss aber auch nach Modellen gesucht werden, die die Passung zwischen Grundsicherungssystem und Arbeitsmarkt – insbesondere dem Niedriglohnbereich – verbessern.

Teil II. Stellungnahme mit ausführlicher Begründung der Kritikpunkte an der Regelbedarfsbemessung

I. Wahl der Referenzgruppe im Statistikmodell

1. Größe der Referenzgruppe

Als Referenzhaushalte für die Bemessung des Regelbedarfs von alleinstehenden Erwachsenen werden nach § 4 des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz - RBEG) jeweils die unteren 15 Prozent der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Ein-Personen-Haushalte nach Herausnahme der Empfänger(innen) von Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Sozialhilfe herangezogen. Nach § 2 Abs. 3 der bis 1.1.2011 geltenden Regelsatzverordnung (RVO) wurden hingegen die Verbrauchsausgaben der untersten 20 vom Hundert dieser Haushalte zugrunde gelegt.

Bewertung

Bezüglich der Ein-Personen-Haushalte ist die Referenzgruppe gemessen an ihrem Anteil an den Gesamthaushalten nach Herausnahme der Empfänger(innen) von Leistungen nach SGB II und SGB XII verkleinert worden. Begründet wurde dies mit dem größeren Umfang dieses Personenkreises und einer höheren Obergrenze des Einkommens der Referenzhaushalte bei Beibehaltung der alten Regelung. Dies hätte höhere Konsumausgaben zur Folge. Die Begründung überzeugt nicht. Das soziokulturelle Existenzminimum orientiert sich in entwickelten Gesellschaften am Lebensstandard von Haushalten unterer Einkommensgruppen. Dieser dient als Vergleichsmaßstab. Die Neudefinition der Gruppe von Haushalten unterer Einkommensgruppen (von den unteren 20 Prozent auf die unteren 15 Prozent) aufgrund „zu hoher Einkommen und Konsumausgaben“ widerspricht diesem Gedanken. Die Zugrundlegung der 15-Prozent-Referenzgruppe anstelle der bisherigen 20-Prozent-Referenzgruppe wurde vom Bundesverfassungsgericht zwar nicht moniert. Dennoch liegt der Eindruck nahe, dass hier fiskalische Überlegungen zur Ausgabenbegrenzung den Gesetzgeber geleitet haben.

Forderung

Es müssen die unteren 20 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Ein-Personen-Haushalte nach Herausnahme der Empfänger(innen) von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach SGB II und SGB XII als Referenzgruppe herangezogen werden.

2. Herausnahme der verdeckt armen Menschen und Ausschluss von weiteren Haushalten aus der Referenzgruppe

Nach § 3 Abs. 1 RBEG werden folgende Haushalte nicht als Referenzhaushalte berücksichtigt: Haushalte, in denen Leistungsberechtigte leben, die im Erhebungszeitraum der EVS entweder Sozialhilfe, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld bezogen haben. Haushalte, die zusätzliches Erwerbseinkommen bezogen haben, das nicht als Einkommen berücksichtigt wird (z. B. wenn es unter 100 Euro liegt) und Haushalte, die Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts hätten, diese aber nicht in An-

spruch nehmen (sog. verdeckt Arme), verbleiben jedoch in der Referenzgruppe.⁴ Das Bundesverfassungsgericht hatte den Gesetzgeber in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 verpflichtet, dass bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem SGB II und SGB XII liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschieden werden.⁵ Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hatte dazu ein wissenschaftliches Gutachten⁶ in Auftrag gegeben sowie Experten angehört. Die Identifikation der Haushalte in verdeckter Armut kann diesen Einschätzungen zufolge nicht statistisch exakt, sondern nur näherungsweise erfolgen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) kommt auf Basis von Simulationen zum Ergebnis, dass die Quote der verdeckt armen Personen zwischen 34,1 und 43,7 % liegt.⁷ In der Entscheidung vom 23. Juli 2014 bezieht das BVerfG insofern Stellung, dass der Gesetzgeber nicht gezwungen sei, zur Bestimmung der Höhe von Sozialleistungen auf eine bloß näherungsweise Berechnung abzustellen.⁸

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband kritisiert, dass der Gesetzgeber nicht bereit ist, die Gruppe der verdeckt armen Haushalte nach Möglichkeit aus der Referenzgruppe herauszurechnen.

Es ist der Natur der Sache geschuldet, dass sich Zahl der Haushalte, die leistungsberechtigt sind, aber ihre Ansprüche nicht wahrnehmen, nicht exakt beziffern lässt. Die Mikrosimulation des IAB hat jedoch aufgezeigt, in welchem Rahmen sich die Nichtinanspruchnahme-Quoten bewegen und dass „das Ausmaß verdeckter Armut ... substantiell ist“.

Bezüglich der Herausnahme von Haushalten mit zusätzlichem Erwerbseinkommen aus der Referenzgruppe weist der Deutsche Caritasverband darauf hin, dass die ersten 100 Euro eines Erwerbseinkommens nicht auf das Arbeitslosengeld II angerechnet werden (§ 11b Abs. 2 Satz 1 SGB II). Dieser Betrag dient pauschal zur Deckung der mit der Erzielung des Einkommens verbundenen notwendigen Ausgaben, der geförderten Altersvorsorgebeiträge aufgrund von Riesterverträgen sowie der Beiträge zu gesetzlich vorgeschriebenen oder angemessenen Versicherungen (z. B. Haftpflichtversicherungen). Das IAB stellt fest, dass die wirtschaftliche Situation von Leistungsbeziehern mit einem Erwerbseinkommen von bis zu 100 Euro nicht wesentlich besser ist als bei Leistungsbeziehern, die kein Erwerbseinkommen haben.⁹ Dieser Befund bestätigt gleichsam die gesetzliche Regelung und zeigt, dass dieser Betrag tatsächlich für die Werbungskosten verwendet wird. Das Bundesverfassungsgericht teilt diese Einschätzung zwar, gesteht dem Gesetzgeber jedoch den Wertungsspielraum zu, diese Haushalte bei der Ermittlung der Verbrauchsausgaben dennoch zu berücksichtigen, weil die zusätzlichen Mittel in der Summe über dem Sozialhilfeniveau lägen.¹⁰

⁴ Auch folgende Haushalte sind gemäß § 3 RBEG Teil der Referenzgruppe: Haushalte, die einen Zuschlag nach § 24 SGB II a.F. oder Elterngeld bekommen haben, oder die einen Anspruch auf Eigenheimzulage hatten.

⁵ BVerfG, Urteil vom 9.2.2010, 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 169

⁶ „Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008“ vom 17. Juni 2013, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (im Folgenden zitiert als IAB)

⁷ IAB, S. 90.

⁸ BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 105.

⁹ IAB, S. 210.

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 104.

Auch Personen, die BAföG erhalten und in einem eigenen Haushalt leben, verfügen über ein Einkommen unterhalb des Grundsicherungsniveaus. Diese Haushalte haben ein sehr spezifisches Konsumverhalten, das geprägt ist durch verschiedenste Vergünstigungen wie z. B. sehr preisgünstiges Essen in der Mensa oder Studenten-Tarife bei Monatskarten. Die Bedarfe und Ausgaben von Studenten spiegeln daher nicht die Bedarfe und Ausgaben eines durchschnittlichen Haushalts wider. Diese Haushalte sind aber dennoch in der Referenzgruppe enthalten.

Forderung

Der Deutsche Caritasverband ist der Ansicht, dass das Phänomen der verdeckten Armut nicht ignoriert werden darf und fordert, gemäß den in dem Gutachten des IAB vorgeschlagenen Verfahren die als verdeckt arm klassifizierten Haushalte aus der Referenzgruppe auszuschließen. Der Gesetzgeber verfügt mit dem Gutachten über aktuelle Zahlen, die das Phänomen der verdeckten Armut handhabbar machen. Dabei kann ihm nicht vorgeschrieben werden, welche Simulationsvariante er zu wählen hat. Es besteht auch die Möglichkeit, in Wertung der Ergebnisse verschiedener Simulationsmethoden eine Entscheidung zu treffen. Welche Konsequenzen der Ausschluss für die Bemessung der Regelbedarfe haben kann und wie damit umgegangen wird, ist unabhängig davon und muss erst im nächsten Schritt geprüft werden.

Auch die Haushalte im Leistungsbezug mit einem Erwerbseinkommen von bis zu 100 Euro müssen nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes ausgeschlossen werden, weil dieser Betrag in der Regel nicht zur Deckung des Lebensunterhalts zur Verfügung steht. Damit leben auch diese Haushalte auf dem Grundsicherungsniveau und dürfen bei der Bemessung der Regelbedarfe nicht berücksichtigt werden. Gleiches gilt auch für BAföG-Haushalte, die aufgrund ihrer spezifischen Bedarfs- und Ausgabenstruktur nicht als repräsentativ gelten können.

II. Flexibilitätsreserve

Bei der Bemessung des Regelbedarfs werden nur Ausgaben für solche Gütergruppen berücksichtigt, die der Gesetzgeber für als dem soziokulturellen Existenzminimum zugehörig empfindet und die nicht schon anderweitig gedeckt werden.

Neben den laufenden Ausgaben müssen die Leistungsberechtigten auch unregelmäßig auftretende Bedarfe einkalkulieren. Zwar können die Leistungsempfänger ein Darlehen beantragen und so einen unabweisbaren Bedarf unmittelbar decken. In der Folge wird jedoch der Regelbedarf automatisch um 10 % gemindert, bis die Darlehenssumme zurückgezahlt ist.

Bewertung

Dieses Vorgehen ist grundsätzlich angemessen und entspricht dem Statistikmodell.

Der Deutsche Caritasverband ist der Meinung, dass der Regelbedarf derzeit zu eng bemessen ist. Beim durch das Statistikmodell ermittelten Regelbedarf handelt es sich um eine Pauschale. Diese muss so bemessen sein, dass sie den Leistungsempfängern ausreichend Flexibilität gewährt: Das Statistikmodell kann nur die Durchschnittsausgaben in der Referenzgruppe abbilden. Diese Durchschnitte decken häufig nicht den notwendigen Bedarf (Beispiel: Reparaturen im Haushalt). Diese Abweichungen des in den Regelbedarf übernommenen Durchschnittswerts vom Bedarf des Einzelnen sind im Statistikmodell folgerichtig. Sie sind aber nur dann tragbar,

wenn dem Leistungsberechtigten Flexibilitätsreserven bzw. Ansparmöglichkeiten bleiben und dieser somit notwendigenfalls seinen Konsum in anderen Ausgabenkategorien einschränken kann. Diese Ansicht vertritt auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 09.02.2010 (1 BvL 1/09, Rn. 172): „Dem Statistikmodell liegt bei der Bildung des regelleistungsrelevanten Verbrauchs die Überlegung zugrunde, dass der individuelle Bedarf eines Hilfebedürftigen in einigen Ausgabepositionen vom durchschnittlichen Verbrauch abweichen kann, der Gesamtbetrag der Regelleistung es aber ermöglicht, einen überdurchschnittlichen Bedarf in einer Position durch einen unterdurchschnittlichen Bedarf in einer anderen auszugleichen. Der Gesetzgeber muss deshalb die regelleistungsrelevanten Ausgabepositionen und -beträge so bestimmen, dass ein interner Ausgleich möglich bleibt.“ Auch in seinem Beschluss vom 23. Juli 2014 beanstandet das BVerfG die Herausnahme einzelner Positionen der EVS aus der Berechnung des Regelbedarfs nicht.¹¹ Es sieht jedoch in der Orientierung an den auf der Grundlage einer Stichprobe berechneten Verbrauchsausgaben eines Teils der Bevölkerung die Gefahr, dass mit der Gesamtsumme des Regelbedarfs die Kosten für einzelne bedarfsrelevante Güter nicht durchgängig gedeckt sind. Diese Problematik verschärfe sich, wenn aufgrund politischer Wertungen nachträglich einzelnen Bedarfspositionen herausgenommen werden.¹² Der Umfang dieser Streichungen reicht nach Auffassung des höchsten Gerichts bereits an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist.¹³ So weist das BVerfG an verschiedenen Stellen auf die Gefahr einer Unterdeckung des Existenzminimums hin:

- Haushaltsstrom: Angesichts der außergewöhnlichen Preissteigerungen für Haushaltsstrom sei der Gesetzgeber verpflichtet, nicht nur den Fortschreibungsindex, sondern auch die grundlegenden Vorgaben für die Ermittlung des Bedarfs zu überprüfen und ggf. anzupassen.¹⁴
- Mobilität: Die Entscheidung, ein Kfz nicht als existenznotwendig anzuerkennen, ist verfassungsrechtlich vertretbar. Dadurch erhöhten sich jedoch die Aufwendungen der Hilfebedürftigen für den ÖPNV. Gerade in Regionen ohne entsprechende Infrastruktur sei Mobilität nicht nur für die Teilhabemöglichkeiten bedeutsam, sondern auch erforderlich, um die Bedarfe des täglichen Lebens zu decken. Deshalb müsse der Gesetzgeber mit Blick auf die Lebenshaltungskosten künftig sicherstellen, dass der existenznotwendige Mobilitätsbedarf tatsächlich gedeckt werden könne.¹⁵
- Weiße Ware: Bei existenznotwendigen, langlebigen Konsumgütern ergibt sich eine sehr hohe Differenz zwischen statistischem Durchschnittswert und Anschaffungspreis.¹⁶
- Sehhilfen: Eine Unterdeckung kann entstehen, wenn Gesundheitsleistungen wie Sehhilfen weder im Rahmen des Regelbedarfs gedeckt werden können, noch anderweitig gesichert sind.¹⁷

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 109.

¹² BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 115 und 113.

¹³ BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 121.

¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 111.

¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 114.

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 120; siehe dazu auch Punkt III.

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 120.

Das BVerfG kritisiert nicht die Regelung, dass Bedürftige die Mittel zur Bedarfsdeckung eigenverantwortlich ausgleichen und ansparen müssen. Dieses Modell setze jedoch voraus, dass die Bemessung der Regelbedarfe hinreichend Spielraum für einen Ausgleich lasse.¹⁸

Der Deutsche Caritasverband ist der Meinung, dass diese Flexibilität im derzeitigen Regelbedarf nicht gewährleistet ist.

Der Gesetzgeber hat bei der Neuberechnung des Regelbedarfs die Flexibilität auch dadurch eingeschränkt, dass er einige Ausgabepositionen, wie zum Beispiel die Ausgaben für Alkohol oder Tabak nicht mehr als regelbedarfsrelevant anerkannt hat. Zum Ausgleich des Flüssigkeitsbedarfs wurde ein zusätzlicher Betrag von 2,99 Euro (errechnet durch die Deckung dieses Flüssigkeitsbedarfs mit Mineralwasser) eingestellt. Allein dadurch ist der Regelbedarf signifikant niedriger als er es wäre, wenn die beiden Ausgabepositionen voll anerkannt worden wären. 2013 betrug die Differenz 16 Euro. Eine weitere Einschränkung der Flexibilität erfolgt durch die engere Wahl der Referenzgruppe (s.o.).

Die Flexibilität ist zusätzlich eingeschränkt, wenn Leistungsbezieher monatlich ein Darlehen für unabweisbare Bedarfe (z. B. für notwendige Anschaffungen) in Höhe von 10 % des Regelbedarfs an das Jobcenter zurückzahlen müssen (§§ 24 Abs. 1, 42a SGB II). Zwar ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts diese vorübergehende monatliche Kürzung in Anbetracht der Ansparkonzeption grundsätzlich nicht zu beanstanden (BVerfG vom 09.02.10, Rn. 150). Die Darlehensrückzahlung erfordert jedoch notwendige Flexibilitätsräume.¹⁹ Und diese sind in den geltenden Regelbedarfen nicht gegeben.

Vorschlag des DCV

Der Deutsche Caritasverband schlägt die Einführung einer Flexibilitätsreserve vor, die unabhängig von konkreten Ausgabekategorien der EVS gewährt wird. Die Flexibilitätsreserve ist nicht nur für eine Ware/Warengruppe gedacht, sondern soll außerplanmäßige Anschaffungen bzw. das Wirtschaften mit dem knappen Budget generell erleichtern. Dies sollte in einer Größenordnung von fünf Prozent des Regelbedarfs der jeweiligen Regelbedarfsstufe geschehen. Dazu wird der Regelbedarf nach den geltenden gesetzlichen Regelungen (RBEG) auf der Grundlage der EVS berechnet. Im Anschluss daran werden fünf Prozent des so ermittelten Betrags als Flexibilitätsreserve hinzugerechnet. Dies geschieht bei jeder Regelbedarfsstufe entsprechend. Dieser Ansparbetrag ist nicht mit konkreten regelbedarfsrelevanten Gütern hinterlegt, sondern leitet sich aus dem zuvor berechneten Regelbedarf ab. Somit genügt er den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Berechnungsgrundlage und die Methode. Es ist nicht ein willkürlich gegriffener Betrag. Da es sich um einen Zu- und nicht einen Abschlag zum Regelbedarf handelt, ist der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum ohnehin vergleichsweise weit.

¹⁸ BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 116, 117 und 119.

¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12, Rn. 116, 117.

III. Weiße Ware als einmalige Leistung

Die Problematik, dass der individuelle Bedarf mehr oder weniger stark abweichen kann von dem Bedarf, der aus den Durchschnittsausgaben einer Referenzgruppe abgeleitet wird, wurde unter Punkt II. (Flexibilitätsreserve) beschrieben. Dieses Phänomen zeigt sich besonders deutlich bei hochpreisigen Waren, die nur sehr selten eingekauft werden. Unter den regelbedarfsrelevanten Gütern sind das in erster Linie Kühlschränke, Waschmaschinen und Herde. In der EVS 2008 hatten in der entsprechenden Abteilung weniger als 25 Haushalte Ausgaben. Dementsprechend gering ist der Durchschnittswert, der bei knapp drei Euro lag (EVS 2008). Das Bundesverfassungsgericht führt in seinem Beschluss vom 23. Juli 2014 dazu aus: „Nach der vorliegenden Berechnungsweise des Regelbedarfs ergibt sich beispielsweise die Gefahr einer Unterdeckung hinsichtlich der akut existenznotwendigen, aber langlebigen Konsumgüter, die in zeitlichen Abständen von mehreren Jahren angeschafft werden, eine sehr hohe Differenz zwischen statistischem Durchschnittswert und Anschaffungspreis. So wurde für die Anschaffung von Kühlschrank, Gefrierschrank und -truhe, Waschmaschine, Wäschetrockner, Geschirrspül- und Bügelmaschine (Abteilung 05; BT-Drucks. 17/3404, S. 56, 140) lediglich ein Wert von unter 3 € berücksichtigt.“²⁰

Bewertung

Die tatsächlichen Anschaffungskosten für Kühlschränke, Waschmaschinen und Herde lassen sich über ein Statistikmodell nicht zufriedenstellend ermitteln. Ein Ansparen für die Reparatur oder den Kauf eines Ersatzgerätes ist angesichts der großen Differenz des eingerechneten Betrags zu den tatsächlichen Anschaffungskosten nicht realitätsgerecht. Auch die Möglichkeit eines Darlehens über § 24 SGB II ist nicht zielführend, denn in der Folge wird der Regelbedarf über Monate hinweg um 10 Prozent gemindert. Treten mehrere unabweisbare Bedarfe zeitnah auf, besteht die Gefahr, dass über einen sehr langen Zeitraum hinweg nur der geminderte Regelbedarf zur Verfügung steht.

Vorschlag des DCV

Der Betrag in der Abteilung 05 „Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände“ soll aus dem Regelbedarf herausgenommen und Ersatzanschaffung und Reparatur von Kühlschränken, Waschmaschinen und Herden im Bedarfsfall als einmalige Leistungen gewährt werden. Um einer möglichen Missbrauchsgefahr zu begegnen, sollen Leistungsempfänger, die nur kurzzeitig ALG II beziehen, an den Kosten beteiligt werden. Dazu kann die Regelung aus § 24 Abs. 3 Satz 4 SGB II herangezogen werden. Das bedeutet: Wer einen neuen Kühlschrank bekommt und kurze Zeit später – z. B. innerhalb der nächsten sechs Monate – nicht mehr auf ALG II angewiesen ist, soll an den Kosten beteiligt werden. Für Leistungsbezieher, die insgesamt schon länger als sechs Monate im Leistungsbezug stehen, soll diese Regelung nicht angewendet werden. Die Regelung steht im Ermessen, damit die Jobcenter eine einzelfallgerechte Entscheidung treffen können. Die Kostenbeteiligung geschieht, indem das Einkommen berücksichtigt wird, das der Leistungsberechtigte innerhalb eines Zeitraums von bis zu sechs Monaten nach Ablauf des Monats erwirbt, in dem er aus dem Leistungsbezug ausgeschieden ist. Einmalige Leistungen für Kühlschrank, Waschmaschine und Herd sollen auch Haushalte bekommen können, die zwar nicht im Leistungsbezug nach dem SGB II stehen, die aber den Be-

²⁰ BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, Rn. 120.

darf nicht aus eigenen Mitteln decken können ohne hilfebedürftig zu werden („Schwellenhaushalte“). Diese Haushalte bekommen auch heute schon die Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II (Erstausrüstungen und orthopädische Schuhe etc.), so dass hier an die bestehende Praxis angeknüpft werden kann.

§ 24 SGB soll wie folgt ergänzt werden:

§ 24 Abweichende Erbringung von Leistungen

(1) und (2) (*unverändert*)

(3) Nicht vom Regelbedarf nach § 20 umfasst sind Bedarfe für

1. Erstausrüstungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten,
2. Erstausrüstungen für Bekleidung und Erstausrüstungen bei Schwangerschaft und Geburt sowie
3. Anschaffung und Reparaturen von orthopädischen Schuhen, Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen sowie die Miete von therapeutischen Geräten,
4. *Ersatzanschaffung und Reparatur von Kühlschrank, Waschmaschine und Herd.*

Leistungen für diese Bedarfe werden gesondert erbracht. Leistungen nach Satz 2 werden auch erbracht, wenn Leistungsberechtigte keine Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts einschließlich der angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung benötigen, den Bedarf nach Satz 1 jedoch aus eigenen Kräften und Mitteln nicht voll decken können. In diesem Fall kann das Einkommen berücksichtigt werden, das Leistungsberechtigte innerhalb eines Zeitraumes von bis zu sechs Monaten nach Ablauf des Monats erwerben, in dem über die Leistung entschieden wird. *Dies gilt bei Leistungen nach Satz 1 Nr. 4 auch für Personen, die innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten nach Bewilligung aus dem Leistungsbezug ausscheiden.* Die Leistungen für Bedarfe nach Satz 1 Nummer 1, ~~und~~ 2 und 4 können als Sachleistung oder Geldleistung, auch in Form von Pauschalbeträgen, erbracht werden. Bei der Bemessung der Pauschalbeträge sind geeignete Angaben über die erforderlichen Aufwendungen und nachvollziehbare Erfahrungswerte zu berücksichtigen.

(4) und (5) (*unverändert*)

IV. Strom im Regelbedarf

Die Stromkosten, die Grundsicherungsempfänger durchschnittlich haben, lassen sich aus dem für Strom vorgesehenen Anteil im Regelbedarf nicht finanzieren. Das hat eine Auswertung des Projekts Stromspar-Check Plus durch Caritas und ZEW ergeben.²¹ Darüber hinaus ist die aktuelle wohnraumbezogene Aufteilung des Stromverbrauchs nicht sachgerecht. Die vom BMAS in Auftrag gegebene Studie der Ruhr Universität Bochum bestätigt diese Ergebnisse.²²

²¹ „Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung: Eine empirische Analyse für Deutschland“, Aigeltinger, G. u.a., 2015, ZEW Discussion paper, No. 15-075 . Die Studie bezieht sich auf Daten aus dem Jahr 2014 und ist abrufbar unter: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp15075.pdf>

²² „Überprüfung der bestehenden und Entwicklung neuer Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008“, Juni 2013, Ruhr Universität Bochum, (im Folgenden zitiert als RUB), S. 328.

Bewertung

Der Anteil für Strom im Regelbedarf ist nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes zu niedrig bemessen. Er muss auf andere Weise ermittelt werden. Auch der Schlüssel, nach dem die Strombedarfe auf die Haushaltsmitglieder verteilt werden und der für die Bemessung der Kinderregelbedarfe maßgeblich ist, ist überholt. Die Caritas hat anhand der Daten aus dem Projekt Stromspar-Check Plus zusammen mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) den Stromkonsum von Haushalten in der Grundsicherung untersucht. Im Rahmen einer empirischen Analyse werden die Daten zum tatsächlichen Verbrauch und den Kosten dem Stromanteil in den Regelbedarfen gegenübergestellt. Die Studie hat gezeigt, dass die tatsächlich anfallenden Stromkosten für die verschiedenen untersuchten Haushaltstypen, die ihr Warmwasser nicht mit Strom aufbereiten, durchgehend im Mittel über den Regelbedarfsanteilen liegen.

Bei den Stromkosten ohne Warmwasserbereitung beträgt die Differenz zwischen dem Regelbedarf und dem Mittelwert der Stromkosten in den Daten des SSC für die verschiedenen Haushaltstypen und je nach Berechnungsmethode zwischen monatlich knapp 5 Euro und bis zu monatlich 11 Euro.

Auch bezogen auf die einzelnen Regelbedarfsstufen ergibt sich überwiegend eine Unterdeckung. Das betrifft die Regelbedarfsstufen 1 (Alleinstehende), 2 (Paare) und 6 (Kinder der Altersgruppe 0-5), wobei die Unterdeckung mit mehr als 7 Euro im Monat bei den Alleinstehenden am deutlichsten ausfällt.

Wird Warmwasser mit Strom dezentral bereitete, führt das zu deutlich höheren Stromkosten, für einen Ein-Personen-Haushalt sind dies knapp 17 Euro pro Monat. Die Differenz zwischen den Mehrbedarfen für Warmwasser und den im Durchschnitt zusätzlich anfallenden Kosten liegt in den verschiedenen Haushaltstypen zwischen monatlich 9 Euro und 17 Euro.

Forderung

Die Caritas fordert eine Erhöhung der Regelbedarfe für die Stufen 1, 2 und 6, damit die tatsächlichen durchschnittlichen Stromkosten von Haushalten in der Grundsicherung gedeckt werden können. Um die tatsächlichen durchschnittlichen Stromkosten für Warmwasser zu decken, müssten die Mehrbedarfe wie folgt erhöht werden: In Regelbedarfsstufe 1 auf 4,2 %, in Regelbedarfsstufe 2 auf 3,5 %, in Regelbedarfsstufe 4 auf 2,5 %, in Regelbedarfsstufe 5 auf 1,6 % und in Regelbedarfsstufe 6 auf 2,9 %.

V. Regelbedarfsstufe 3

Die Regelbedarfsstufen 2 und 3 werden derzeit nicht direkt aus der EVS ermittelt, sondern auf der Basis eines Gutachtens vom Deutschen Verein von 1989 von der Regelbedarfsstufe 1 abgeleitet. Das Bundesverfassungsgericht hat keine Bedenken gegen die Ableitung der Regelbedarfsstufen 2 und 3, da die Erhebung nach Haushalten geeignet sei, den tatsächlichen Bedarf auch für solche Lebenssituationen zu ermitteln.²³

²³ BVerfG vom 23.7.14, Rn. 100.

Im Zusammenhang mit der Regelbedarfsstufe 3 ergibt sich folgende Problematik: Erwachsene Leistungsempfänger, die mit anderen zusammen in einem Haushalt leben, ohne dabei einen eigenen oder gemeinsamen Haushalt zu führen, werden der Regelbedarfsstufe 3 zugeordnet. In erste Linie betrifft das Menschen über 25 Jahre, die nicht erwerbsfähig sind, Leistungen nach dem SGB XII beziehen und die bei ihren Eltern oder in einer Wohngemeinschaft leben. Sie bekommen mit der Regelbedarfsstufe 3 nur einen Betrag, der 20 Prozent unter dem der Regelbedarfsstufe 1 liegt.

Das Bundessozialgericht hat in mehreren Urteilen²⁴ entschieden, dass sich der Bedarf der Menschen mit Behinderung in diesen Konstellationen nicht von vornherein nach der Regelbedarfsstufe 3 richte, sondern nach der Regelbedarfsstufe 1. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales teilt zwar die Rechtsauffassung des Bundessozialgerichts nicht. Es hat jedoch im Rahmen seiner Weisungskompetenz angeordnet, in den betreffenden Fällen die Regelbedarfsstufe 3 auf den Betrag der Stufe 1 zu erhöhen. Diese Regelung gilt vorübergehend, bis zur Neuberechnung der Regelbedarfe im Rahmen der EVS 2013. Die höheren Leistungen sollen rückwirkend ab Januar 2013 gewährt werden. Dafür wird auch die Freigrenze für das Schonvermögen entsprechend erhöht.²⁵

Bewertung

Volljährige erwerbsunfähige Menschen, die keinen eigenen Haushalt führen, werden schlechter gestellt als erwerbsfähige Menschen über 25 Jahre, die Leistungen nach dem SGB II beziehen und bei den Eltern oder in einer Wohngemeinschaft leben. Ab dem 25. Lebensjahr bekommen diese Leistungen entsprechend der Regelbedarfsstufe 1, weil sie nicht mehr zur Bedarfsgemeinschaft der Eltern gehören.

Forderung

Die Caritas schließt sich der Auffassung des Bundessozialgerichts an und fordert eine gesetzliche Klarstellung im SGB XII, dass volljährige erwerbsunfähige Menschen mit Behinderung, die keinen eigenen Haushalt führen, sondern bei ihren Eltern oder in einer WG leben, der Regelbedarfsstufe 1 zuzuordnen sind.

VI. Besonderheiten der Regelbedarfsstufen 4 bis 6 für Kinder und Jugendliche

Die Regelbedarfsstufen 4 bis 6 für Kinder und Jugendliche sind altersabhängig gestaffelt. Sie werden ebenso wie die Regelbedarfsstufe 1 auf Basis des Statistikmodells unter Verwendung der EVS ermittelt. Die unter Teil II., I. bis IV. aufgeführten Kritikpunkte gelten insofern auch hier.²⁶ Die Referenzgruppe wird gebildet aus den untersten 20 Prozent der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Paarhaushalte, in denen ein Kind bzw. Jugendlicher lebt. Die Ausgaben dieser Haushalte werden mithilfe verschiedener Verteilungsschlüssel den einzelnen Haushaltsmitgliedern zugeordnet. Diese Vorgehensweise begegnet keinen verfassungsrechtli-

²⁴ BSG vom 23.7.2014 (B 8 SO 14/13 R, B 8 SO 12/13 R, B 8 SO 31/12 R) und vom 24.3.15 (B 8 SO 5/14 R, B 8 SO 9/14 R)

²⁵ Weisung des BMAS an die obersten Landessozialbehörden vom 31.3.2015.

²⁶ Mit Ausnahme der unter I.1. dargestellten Problematik zur Größe der Referenzgruppe (15 bzw. 20%).

chen Bedenken.²⁷ Jedoch muss der Gesetzgeber die Verteilungsschlüssel anpassen, wenn sich bei einer Bedarfsposition erhebliche Veränderungen zeigen, die eine Zuordnung von ermittelten Verbrauchsausgaben der Familienhaushalte mit dem bisherigen Verteilungsschlüssel an einzelne Mitglieder des Haushalts offensichtlich unrealistisch werden lassen.²⁸

1. Bildungs- und Teilhabepaket und Mobilitätsbedarf

Auch die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets für Kinder und Jugendlichen sind Teil des soziokulturellen Existenzminimums. Die Caritas hat dazu Verbesserungsvorschläge erarbeitet, die sowohl die Regelungen in § 28 SGB II als auch die Verwaltungspraxis betreffen. Die Stellungnahme zu den Reformbedarfen im Bildungs- und Teilhabepaket ist unter www.caritas.de zu finden.²⁹

Bewertung

Die Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistungen ist nur gewährleistet, wenn die Angebote für die jungen Menschen auch erreichbar sind. Das betont auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 23.7.2014. Es macht deutlich, dass § 28 Abs. 7 Satz 2 SGB II verfassungskonform dahingehend auszulegen ist, dass ein Anspruch auf Fahrtkosten zu den Bildungs- und Teilhabeangeboten besteht.³⁰

Vorschlag des DCV

Der DCV plädiert im Sinne der Rechtssicherheit und einer Entlastung der Gerichte für eine entsprechende Klarstellung im Gesetz.

2. Verteilungsschlüssel

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) war verpflichtet, die Verteilungsschlüssel zu überprüfen und zum 1. Juli 2013 einen entsprechenden Bericht vorzulegen (§ 10 RBEG).³¹ In dem von der Regierung beauftragten Gutachten stellte sich heraus, dass die 2010 verwendeten Schlüssel für die Ermittlung der auf Kinder fallenden Ausgaben im Detail mangelhaft waren.³² Die auf Grundlage von alternativen Verfahren durch die Gutachter ermittelten Werte lägen im Ergebnis jedoch so nahe bei den geltenden Werten, dass diese jedenfalls nicht zu knapp bemessen seien.³³ Anders als bei der 2010 verwendeten Methodik sei im Rahmen der Studie jedoch ein einheitlicher, aktuellen Standards entsprechender Verteilungsschlüssel ermittelt worden. Diese Methodik habe sich als belastbar erwiesen und stelle dem derzeitigen Verfahren gegenüber eine klare Verbesserung dar.³⁴ Insbesondere die Verteilungsschlüssel für

²⁷ BVerfG, Beschluss vom 23.7.14, Rn. 124.

²⁸ BVerfG, Beschluss vom 23.7.14, Rn. 146.

²⁹ <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/03-08-2013-positionzudenbildungs-undteil>.

³⁰ BVerfG, Beschluss vom 23.7.14, Rn. 132, 148.

³¹ „Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nach § 10 RBEG über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung der Regelbedarfe anzuwendenden Methodik“, S. 23 (im Folgenden zitiert als Bericht des BMAS).

³² RUB, S. 15.

³³ RUB, S. 145 ff.

³⁴ RUB, S. 145.

die Regelbedarfsstufen 4 bis 6 für Kinder und Jugendliche erwiesen sich im Vergleich zu den Ergebnissen der aktuellen Studie als unpassend.³⁵

Die Bundesregierung ist demgegenüber der Ansicht, dass einfachere Berechnungen und Plausibilitätsüberlegungen die Anforderungen an die Regelbedarfsermittlung weit besser erfüllen.³⁶ Das Gutachten böte keinen Anlass zu alternativen Verfahren für die künftige Regelbedarfsermittlung.³⁷ Insbesondere seien die von der RUB verwendeten Verfahren derart komplex und für Laien unverständlich, dass damit das Transparenzgebot nicht zu erfüllen sei.³⁸

Bewertung

Nach Auffassung des DCV ist festzustellen, dass bereits die heute verwendeten Verfahren ohne vertiefte Sachkenntnis nicht nachzuvollziehen sind. Dies hat auch das Gutachten der RUB bestätigt.³⁹ Auch wenn Nichtfachleute die Rechenwege nicht unmittelbar nachvollziehen können, spricht allein die Verfahrenslogik dafür, ein Verfahren zu wählen, das dem aktuellen Stand der Forschung entspricht.

Vorschlag des DCV

Notwendig ist, dass jedenfalls Fachleute und die fachkundigen Mitglieder des Parlaments die angestellten Berechnungen nachvollziehen können. Dies ist beim heutigen Verfahren ausweislich des Gutachtens zweifelhaft. Die Bundesregierung sollte daher eines der anerkannten Verfahren auswählen, das die RUB in ihrem Gutachten verwendet hat. Jedenfalls sollten die von der RUB aufgezeigten Berechnungsmöglichkeiten genutzt werden, um die Regelbedarfswerte regelmäßig mittels einer Kontrollrechnung zu überprüfen.

VII. Umgang mit Daten mit niedriger Validität

Die EVS 2008 hat einen Stichprobenumfang von 55.110 Haushalten. Die Referenzgruppe der Ein-Personen-Haushalte war mit 1.678 Datensätzen hinterlegt, was nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts den Anforderungen an einen hinreichend großen Stichprobenumfang gemäß § 28 Abs. 3 Satz 4 SGB XII genügt.⁴⁰ Die Tabellen der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben weisen allerdings an mehreren Stellen, insbesondere bei Familien mit älteren Kindern⁴¹, aber auch bei alleinstehenden Erwachsenen, Ausgabepositionen auf, in denen aufgrund niedriger Fallzahlen (weniger als 25 Haushalte, die in dieser Position Ausgaben tätigten) keine Werte angegeben wurden. Dies erfolgt aus Datenschutz- und Qualitätsgründen. In die Summe der Ausgaben der Abteilung wurde der nicht veröffentlichte Wert allerdings jeweils mit aufgenommen. Deshalb bestehen aus Sicht der Verfassungsrichter auch keine Bedenken. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts lässt sich die Höhe des Regelbedarfs auch

³⁵ RUB, S. 146.

³⁶ Bericht des BMAS, S. 53.

³⁷ Bericht des BMAS, S. 60.

³⁸ Bericht des BMAS, S. 61.

³⁹ RUB, S. XVII, 318, 320, 326, 331, 338.

⁴⁰ BVerfG, Beschluss vom 23.7.14, Rn. 99.

⁴¹ Die Gruppengröße betrug bei Paaren mit einem Kind unter sechs Jahren 237 Haushalte, bei Paaren mit einem Kind im Alter von sechs bis 13 Jahren 184 Haushalte und bei Paaren mit einem Kind im Alter von 14 bis 17 Jahren 115 Haushalte; Becker, „Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung“, Soziale Sicherheit Extra, September 2011, S. 33, 34.

dann tragfähig begründen, wenn nicht jeder einzelne Wert unabhängig von datenschutzrechtlichen Erwägungen auch numerisch ausgewiesen ist.⁴²

Bewertung

Wenn das Statistische Bundesamt einzelne Ausgabenpositionen aus Qualitätsgründen nicht ausweist, ist es nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes zumindest nötig, zu begründen, warum diese Werte dennoch Grundlage für die Berechnung der Regelbedarfe sein können. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht keine verfassungsrechtlichen Bedenken hat, ist bei Berechnungen, die auf sehr niedrigen Fallzahlen basieren, Vorsicht geboten. Diese Bedenken bestehen vor allem da, wo für ganze Abteilungen keine Werte veröffentlicht werden können.

Vorschlag des DCV

Bei Ausgabenpositionen, die aus Qualitätsgründen nicht ausgewiesen werden können, ist eine Kontrollrechnung erforderlich, um zu überprüfen, ob dennoch die Übernahme der Werte in die Regelbedarfsberechnung vertretbar ist. In künftigen Erhebungen der EVS ist der Stichprobenumfang so zu erhöhen, dass in allen Ausgabenkategorien valide Werte zur Verfügung stehen.

VIII. Transparenz bei der Fortschreibung der Regelbedarfe und zeitnahe Anpassungsmöglichkeiten

Die Regelbedarfe werden jährlich an die Preissteigerung (Gewichtung 70 %) und die Entwicklung der Nettolöhne und –gehälter (Gewichtung 30 %) angepasst. Die Werte werden immer ca. drei bis vier Monate vor dem Jahreswechsel bekannt gegeben. Die Preise für einzelne Güter wie z. B. Strom steigen mitunter auch in kürzeren Zeiträumen von wenigen Monaten stark. Die Bundesregierung veröffentlicht lediglich die Veränderungsrate des regelbedarfsspezifischen Verbraucherpreisindex. Die Veränderungsdaten für die einzelnen Abteilungen der EVS werden jedoch nicht veröffentlicht bzw. herausgegeben.

Bewertung

Die strikte jährliche Taktung des Fortschreibungsmechanismus ist zu unflexibel, um zeitnah auf schnelle, hohe Preissteigerungen von einzelnen Gütern reagieren zu können. Vor allem bei Gütern, die einen verhältnismäßig großen Anteil des Regelbedarfs ausmachen, besteht damit die Gefahr einer Unterdeckung, da die Beträge – obwohl sie fortgeschrieben wurden – nicht ausreichen. Auch das Bundesverfassungsgericht fordert angesichts außergewöhnlicher Preissteigerungen, den Fortschreibungsmechanismus zu überprüfen und ggf. anzupassen.⁴³ Wegen der fehlenden Transparenz bei der Fortschreibung ist nicht erkennbar, wie hoch die Beträge der einzelnen Abteilungen im Regelbedarf sind. Die Fortschreibung kann deshalb nicht im Detail nachvollzogen werden, was die Kontrolle erschwert.

⁴² BVerfG, Beschluss vom 23.7.14, Rn. 101.

⁴³ BVerfG, Beschluss vom 23.7.14, Rn. 85, 111.

Vorschlag

Die Caritas fordert mehr Transparenz bei der Fortschreibung der Regelbedarfe. Die Veränderungsdaten der einzelnen Abteilungen der EVS sollten veröffentlicht werden.

Bei außergewöhnlichen Preissteigerungen einzelner Güter muss der Regelbedarf auch außerhalb der jährlichen Fortschreibung zeitnah angepasst werden.

Freiburg, 21. Oktober 2015

Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

Kontakt

Dr. Birgit Fix, Referentin für Armuts- und Arbeitsmarktfragen, DCV (Berliner Büro),
Tel. 030 284447-78, birgit.fix@caritas.de

Dr. Verena Liessem, Referentin für ökonomische Fragen der sozialen Sicherung, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-675, verena.liessem@caritas.de

Claire Vogt, juristische Referentin Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-601, claire.vogt@caritas.de

Dr. Clarita Schwengers, Referatsleiterin Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-676, clarita.schwengers@caritas.de