

neue caritas

Zur Bemessung der Regelbedarfe von Erwachsenen und Kindern

Position des Deutschen Caritasverbandes

Die Regelbedarfe in Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitsuchende (kürzer: SGB II und SGB XII) sind 2011 reformiert worden und werden aktuell vom Bundesverfassungsgericht auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft. Der DCV fordert Änderungen im Berechnungsverfahren, die zu höheren Regelbedarfen führen.

Teil I. Zusammenfassung

A. Bemessung der Regelbedarfe

Der Deutsche Caritasverband (DCV) hält es für sinnvoll, 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.

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 Einpersonenhaushalte (ohne Empfänger(innen) von Leistungen des SGB II und SGB XII). Bisher wurde der Regelbedarf von den Ausgaben dieser Gruppe abgeleitet. Die Referenzgruppe wurde im letzten Verfahren zur Bemessung des Regelbedarfs ohne eine nachvollziehbare Begründung auf die unteren 15 Prozent der oben genannten Haushalte reduziert.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. Auch das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber dazu aufgefordert.

Der Deutsche Caritasverband fordert darüber hinaus, dass auch Personen, die über ein Erwerbseinkommen von bis zu 100 Euro verfügen und ihren weiteren Lebensunterhalt durch den Regelbedarf decken, aus der Referenzgruppe herausgenom-

men werden. Dieses Einkommen wird generell als der Betrag angesehen, mit dem der Mehraufwand, der durch eine Beschäftigung entsteht (wie Fahrtkosten oder Versicherungen), gedeckt werden kann, vgl. § 11 b 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 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 zum Beispiel wegen einer Krankheit mehr Geld für nichtverschreibungspflichtige Medikamente ausgeben muss oder eine Reparatur beziehungsweise Neuanschaffung des Kühlschranks ansteht, muss an anderen Ausgaben gespart werden. Dies gelingt aber häufig nicht, da der Regelbedarf zu wenig finanziellen Spielraum dafür bietet.

Der Deutsche Caritasverband fordert die Einführung einer Flexibilitätsreserve durch Aufnahme weiterer Bedarfskategorien in die Regelbedarfsbemessung. Dies sollte in einer Größenordnung von etwa fünf Prozent des Regelbedarfs der jeweiligen Regelbedarfsstufe geschehen.³

III. Zeitverzögerung bei der Fortschreibung des Regelbedarfs

Der Regelbedarf wird jährlich an die Preissteigerung (Gewichtung 70 Prozent) und die Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter (Gewichtung 30 Prozent) angepasst. Dies geschieht allerdings um ein halbes Jahr verzögert. Da der Regelbedarf das soziokulturelle Existenzminimum abdecken soll, fordert der Deutsche Caritasverband, diese zeitliche Verzögerung aufzufangen. Dies kann bei den heutigen Preissteigerungsraten durch eine einmalige Anpassung des Regelbedarfs um ein Prozent geschehen. Diese Anpassung würde den durch die zeitliche Verzögerung entstehenden Kaufkraftverlust in etwa ausgleichen.

Zudem fordert die Caritas mehr Transparenz bei der Fortschreibung der Regelbedarfe. Die Bundesregierung veröffentlicht lediglich die Veränderungsrate des regelbedarfspezifischen Verbraucherpreisindex. Die Veränderungsrate für die einzelnen Abteilungen der EVS werden jedoch nicht veröffentlicht beziehungsweise herausgegeben. Damit ist nicht erkennbar, wie viel für einzelne Abteilungen aktuell im Regelbedarf enthalten ist.

IV. Mangelnde Datenvalidität

Der Deutsche Caritasverband fordert eine größere Fallzahl an Haushalten in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, die die Referenzgruppe zur Bemessung des Regelbedarfs bilden. Die Problematik der statistischen Signifikanz wird vor allem bei der Bemessung der Regelbedarfsstufen von Kindern und Jugendlichen evident. Hier bilden Paare mit einem Kind und einem niedrigen Einkommen die Referenzgruppe; diese sind in der EVS nur in sehr geringem Umfang vertreten. Sollte eine größere Vergleichsgruppe nicht (mehr) gebildet werden können, fordert der Deutsche Caritasverband eine Kontrollrechnung, anhand derer die im Regelbedarf vorgesehenen Mittel für Güter auf Angemessenheit überprüft werden können, für die im Statistikmodell keine geeigneten Daten erhoben werden konnten. Aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe werden die Ausgaben entnommen, die der Bemessung des Regelbedarfs zugrunde gelegt werden. Für einige Gütergruppen lieferte die vergangene Einkommens- und Verbrauchsstichprobe jedoch keine validen Ergebnisse, weil zu wenige Menschen in diesen Bereichen Ausgaben hatten.

V. Strom im Regelbedarf

Der Anteil für Strom im Regelbedarf ist nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes zu niedrig bemessen. Er muss auf Grundlage des tatsächlichen Stromverbrauchs von Grundsicherungsempfänger(inne)n ermittelt werden. Auch der Schlüssel für die Verteilung der Strombedarfe auf die Haushaltsmitglieder ist überholt.⁴ Legt man der Berechnung des Stromanteils im Regelbedarf den tatsächlichen durchschnittlichen Verbrauch der Referenzgruppe zugrunde, muss der Regelbedarf in der Stufe 1 deutlich erhöht werden.

VI. Regelbedarfsstufen 2 und 3 für Erwachsene in Mehrpersonenhaushalten

Die Regelbedarfsstufen 2 und 3 werden derzeit nicht empirisch ermittelt, sondern aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen vom Gesetzgeber festgelegt. Eine statistische Ermittlung ist nach Ansicht der Caritas vorzuzugewürdigt und nach aktuellem Forschungsstand auch möglich.⁵ Alle Regelbedarfsstufen würden dann nach demselben System ermittelt. Jedenfalls sollten die Verfahren zu Verteilungsschlüsseln dazu genutzt werden, die Regelbedarfsstufen 2 und 3 regelmäßig anhand einer Kontrollrechnung zu überprüfen.

VII. 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.

1. Verteilungsschlüssel

Die Ausgaben von Familienhaushalten werden mittels Verteilungsschlüsseln den einzelnen Haushaltsmitgliedern zugeordnet. Die Verteilungsschlüssel für die Regelbedarfsstufen 4 bis 6 für Kinder und Jugendliche wurden aktuell überprüft, und es wurde festgestellt, dass sie „nicht in allen Details nachvollziehbar bestimmt“⁶ sind. Im Vergleich zu neueren Verfahren erweisen sie sich daher als unpassend. Es sollte ein Verfahren gewählt werden, das dem aktuellen Stand der Forschung entspricht. Notwendig ist, dass zumindest Fachleute und die fachkundigen Mitglieder des Parlaments die angestellten Berechnungen nachvollziehen können.

2. Bildungs- und Teilhabepaket und Mobilität

Auch die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets für Kinder und Jugendliche sind Teil des soziokulturellen Existenzminimums. Die Caritas hat dazu Verbesserungsvorschläge erarbeitet, die sowohl die Regelungen in § 28 SGB II als auch die Verwaltungspraxis betreffen.⁷

Grundlage für die Inanspruchnahme dieser Teilhabeangebote ist, dass diese für die jungen Menschen auch erreichbar sind. Der in den Kinderregelbedarfen vorgesehene Betrag für Mobilität reicht aber häufig nicht aus, um zum Beispiel eine Monatsfahrkarte zu finanzieren. Diese zusätzlich notwendigen Kosten müssen übernommen werden. Nur so können alle Kinder, insbesondere auch in entlegenen Gebieten, effektiv Teilhabeangebote wahrnehmen.

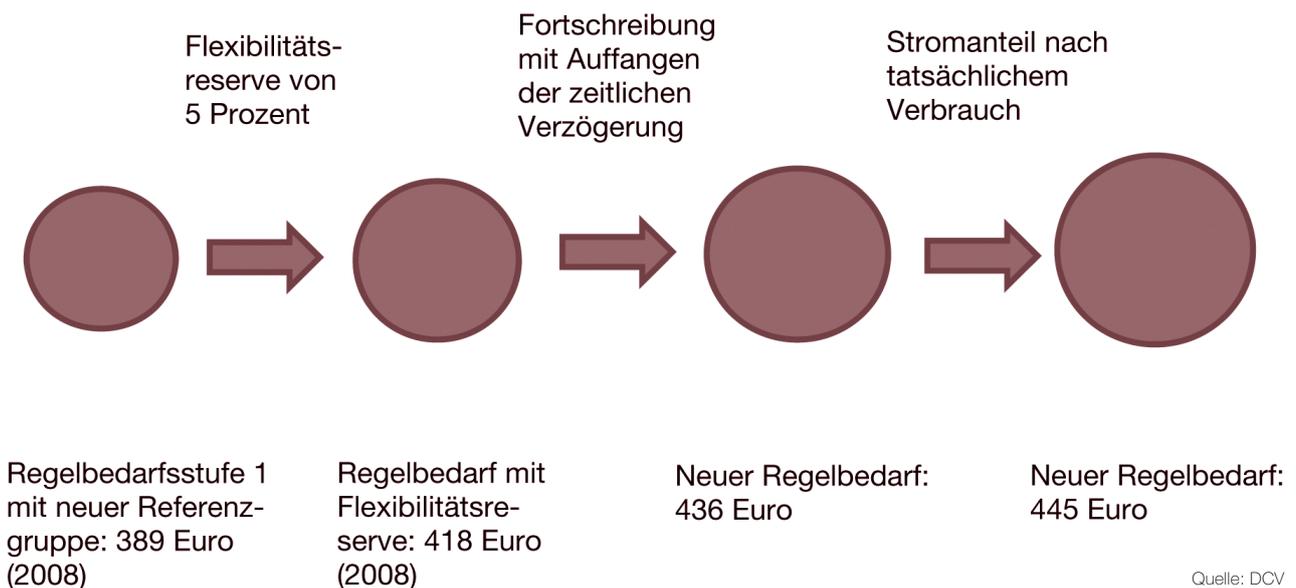
B. Schätzung des Regelbedarfs

Der Deutsche Caritasverband hat die Höhe der Regelbedarfsstufe 1 geschätzt, wenn die Referenzgruppe für den Regelbedarf geändert⁸, eine Flexibilitätsreserve eingeführt, die zeitliche Verzögerung der Anpassung des Regelbedarfs aufgefangen und ein sachgerechter Anteil für Strom zugrunde gelegt würden. Es ergibt sich ein Regelbedarf für den alleinstehenden beziehungsweise alleinerziehenden Erwachsenen von 445 Euro (Regelbedarfsstufe 1). Das bedeutet eine Erhöhung um 63 Euro gegenüber der derzeitigen Regelbedarfsstufe 1 (September 2013).

Die Erhöhung setzt sich wie folgt zusammen: Die Änderung der Referenzgruppe in die unteren 20 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Einpersonenhaushalte (ohne Bezieher(innen) von Leistungen des SGB II und SGB XII) und die Herausnahme verdeckt armer Menschen ergeben eine Erhöhung des Regelbedarfs um circa 25 Euro gegenüber dem auf Basis der EVS 2008 ermittelten Grundwert von 364 Euro.⁹

Die Einführung einer Flexibilitätsreserve von fünf Prozent des Regelbedarfs führt danach zu einer Erhöhung des Regelbedarfs um rund 20 Euro.

Die Fortschreibung dieses Werts nach dem geltenden Fortschreibungsmechanismus ergibt einen Regelbedarf von 432 Euro. Das Auffangen der zeitlichen Verzögerung der Fortschreibung durch eine einmalige Anpassung um ein Prozent führt dann zu einem Regelbedarf von 436 Euro in der Regelbedarfsstufe 1. →



Quelle: DCV

Berücksichtigt man zusätzlich bei der Berechnung des Stromanteils im Regelbedarf den tatsächlichen durchschnittlichen Verbrauch der Referenzgruppe, ergibt sich eine Erhöhung der Regelbedarfsstufe 1 um 9,26 Euro. Insgesamt ergibt dies einen Regelbedarf von 445 Euro in der Stufe 1 (s. Grafik S. 35).

C. Folgen einer Erhöhung des Regelbedarfs

Der Regelbedarf muss so ausgestaltet sein, dass er das sozio-kulturelle 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 DCV weist darauf hin, dass ein Anstieg der Bezieher(innen) 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 Armut gelindert beziehungsweise ihre Einkommenssituation verbessert (Bezieher(innen) von ergänzendem ALG II).

Neben der Forderung nach der Teilhabesicherung von Bezieher(inne)n 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.

Freiburg, 13. November 2013

Deutscher Caritasverband e.V.

Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik

PROF. DR. GEORG CREMER

Generalsekretär

Kontakt: Dr. Clarita Schwengers

E-Mail: clarita.schwengers@caritas.de

Anmerkungen

1. Eine ausführliche Begründung für diesen und die folgenden Kritikpunkte findet sich in der Langfassung der Position im Teil II (veröffentlicht unter www.caritas.de/Regelbedarfe).

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

3. Diese Prozentzahl ergibt sich aus der Tatsache, dass zum Beispiel folgende Ausgabepositionen im aktuellen Regelbedarf nicht (vollständig) berücksichtigt sind (Verbrauchsausgaben der untersten 20 Prozent der Einpersonenhaushalte, EVS 2008, ohne Abschläge/Sonderauswertungen oder Ähnliches): Internet/Onlinedienste (2,24 Euro), Telefon, Fax, Telegramme (14,76 Euro), Flatrate als Kombipaket (8,60 Euro), Mobilfunk (9,43 Euro), Haustiere (5,39 Euro), Gaststättenbesuche (21,60 Euro). Würde man auch nur einzelne dieser Ausgaben einbeziehen, ergäbe sich ein Betrag, der circa fünf Prozent der aktuellen Regelbedarfsstufe 1 (382 Euro) ausmachen würde.

4. Siehe die Position des DCV zur Bekämpfung von Energiearmut, neue caritas spezial 2, September 2013 und unter www.caritas.de/Energiearmut.

5. RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM: Überprüfung der bestehenden und Entwicklung neuer Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. Juni 2013, S. XVIII (im Folgenden zitiert als RUB).

6. RUB, S. XVIII.

7. Die Stellungnahme zu den Reformbedarfen im Bildungs- und Teilhabepaket ist erschienen in der neuen caritas Heft 7/2013, S. 34 f. sowie unter: www.caritas.de/Bildungschancen

8. Die Referenzgruppe wurde vergrößert auf die unteren 20 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Einpersonenhaushalte ohne Empfänger(innen) von Leistungen des SGB II und SGB XII. Die verdeckt armen Menschen wurden aus der Referenzgruppe herausgenommen. Personen mit einem Erwerbseinkommen von bis zu 100 Euro müssen ebenfalls aus der Referenzgruppe herausgenommen werden. Dies ließ sich in der Schätzung nicht umsetzen, weil die relevanten Daten nicht zur Verfügung standen.

9. STATISTISCHES BUNDESAMT: Regelsatzrelevante Verbrauchsausgaben nach den Vorgaben des Gesetzentwurfs Drs. 17/3404 von Einpersonenhaushalten ohne SGB-II/XII-Empfänger(innen) sowie ohne Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 639 Euro oder weniger, unterste 20 Prozent der nach dem Haushaltsnettoeinkommen geschichteten Haushalte.