Deutscher Caritasverband

Stellungnahme

Position des Deutschen Caritasverbandes zur Bemessung der Regelbedarfe von Erwachsenen und Kindern

TEIL I. Zusammenfassung

A. Bemessung der Regelbedarfe

Der Deutsche Caritasverband 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.

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

Kontakt:
Claire Vogt

Telefon: 0761 200-673
Telefax: 0761 200-733
Claire.Vogt@Caritas.de

Postfach 4 20, 79004 Freiburg i. Br.
Karlstraße 40, 79104 Freiburg i. Br.
Lorenz-Werthmann-Haus

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 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 Grundsicherung[2] 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.

[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).

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 herausgenommen werden. Dieses Einkommen wird generell als der Betrag angesehen, mit dem der Mehraufwand, der durch eine Beschäftigung entsteht (Fahrtkosten, 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 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 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]

[3] Diese Prozentzahl ergibt sich aus der Tatsache, dass zum Beispiel folgende Ausgabepositionen im aktuellen Regelbedarf nicht (vollständig) berücksichtigt sind (Verbrauchsausgaben der untersten 20 % der Einpersonenhaushalte, EVS 2008, ohne Abschläge/Sonderauswertungen o.ä.): 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 ca. 5 % der aktuellen Regelbedarfsstufe 1 (382 Euro) ausmachen würde.

III. Zeitverzögerung bei der Fortschreibung des Regelbedarfs

Der Regelbedarf wird jährlich an die Preissteigerung (Gewichtung 70 %) und die Entwicklung der Nettolöhne und –gehälter (Gewichtung 30 %) 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 regelbedarfsspezifischen Verbraucherpreisindexes. Die Veränderungsraten für die einzelnen Abteilungen der EVS werden jedoch nicht veröffentlicht bzw. 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 wenig 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 Grundsicherungsempfängern ermittelt werden. Auch der Schlüssel für die Verteilung der Strombedarfe auf die Haushaltsmitglieder ist überholt (vgl. Position des DCV zur Bekämpfung von Energiearmut, www.caritas.de). 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 vorzugswürdig und nach aktuellem Forschungsstand[4] auch möglich. 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 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“[5] sind. Im Vergleich zu neueren Verfahren

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

erweisen sie sich daher als unpassend. Es sollte ein Verfahren gewählt werden, das dem aktuellen Stand der Forschung entspricht. Notwendig ist, dass jedenfalls 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. Die Stellungnahme zu den Reformbedarfen im Bildungs- und Teilhabepaket ist erschienen unter www.caritas.de.[6]

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 z. B. 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, die sich ergeben würde, wenn die Referenzgruppe für den Regelbedarf geändert (Vergrößerung auf die unteren 20 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Ein-Personen-Haushalte ohne Empfänger/-innen von Leistungen des SGB II und SGB XII, Herausnahme der verdeckt armen Menschen aus der Referenzgruppe)[7], eine Flexibilitätsreserve eingeführt, die zeitliche Verzögerung der Anpassung des Regelbedarfs aufgefangen und ein sachgerechter Anteil für Strom zugrunde gelegt würde. Es ergibt sich ein Regelbedarf für den alleinstehenden bzw. alleinerziehenden Erwachsenen von 445 Euro (Regelbedarfsstufe 1). Das bedeutet eine Erhöhung um 63 Euro gegenüber der derzeitigen Regelbedarfsstufe 1 (September 2013).

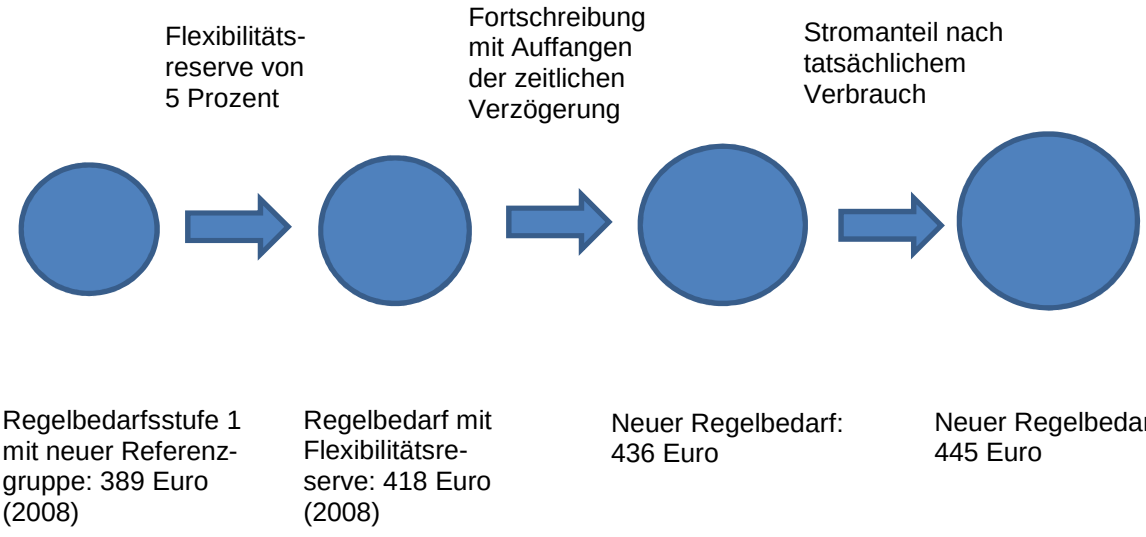
[6] http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/03-08-2013-positionzudenbildungs-undteil
[7] Die Personen mit einem Erwerbseinkommen von bis zu 100 Euro müssen ebenfalls aus der Referenzgruppe herausgenommen werden. Dies ließ sich in der Schätzung nicht umsetzen, weil die relevanten Daten nicht zur Verfügung standen.

Die Erhöhung setzt sich wie folgt zusammen: Die Änderung der Referenzgruppe in die unteren 20 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Ein-Personen-Haushalte (ohne Bezieher von Leistungen des SGB II und SGB XII) und die Herausnahme verdeckt armer Menschen ergeben eine Erhöhung des Regelbedarfs um ca. 25 Euro gegenüber dem auf Basis der EVS 2008 ermittelten Grundwert von 364 Euro.[8]

Die Einführung einer Flexibilitätsreserve von 5 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.

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 €. Insgesamt ergibt dies einen Regelbedarf von 445 Euro in der Stufe 1.



[8] Statistisches Bundesamt, Regelsatzrelevante Verbrauchsausgaben nach den Vorgaben des Gesetzentwurfs Drs. 17/3404 von Einpersonenhaushalten ohne SGBII/XII-Empfänger sowie ohne Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 639,00 € oder weniger, unterste 20 % der nach dem Haushaltsnettoeinkommen geschichteten Haushalte.

C. 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 Armut gelindert 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 legt den 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. Dabei verbleiben indes folgende Haushalte in der Referenzgruppe (§ 3 RBEG): Haushalte, die zusätzliches Erwerbseinkommen bezogen haben, das nicht als Einkommen berücksichtigt wird (z. B. wenn es unter 100 Euro liegt), Haushalte, die einen Zuschlag nach § 24 SGB II a.F. oder Elterngeld bekommen haben, oder die einen

Anspruch auf Eigenheimzulage hatten. Teil der Referenzgruppe sind zudem Haushalte, die Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts hätten, diese aber nicht in Anspruch nehmen (sog. verdeckt Arme). Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber 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. (BVerfG, Urteil vom 9.2.2010, 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 169). Der Gesetzgeber hat daraufhin in § 10 RBEG das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) verpflichtet, zum 1. Juli 2013 einen Bericht vorzulegen, der Vorschläge zur Weiterentwicklung der Methodik der Regelbedarfsermittlung enthält.

Das von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Gutachten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)[9] kommt auf Basis von Simulationen zum Ergebnis, dass die Quote der verdeckt armen Personen zwischen 34,1 und 43,7 % liegt.[10] Das Ausmaß der verdeckten Armut sei substantiell und habe in beiden Simulationen [gemeint sind Simulationen auf Basis der EVS und des SOEP] eine ähnliche Größenordnung.[11] Nähme man die verdeckt armen Haushalte – gemäß der geltenden Systematik der Regelbedarfsberechnung – aus der Stichprobe aus, bevor die Referenzgruppe gebildet wird, würde das Nettoeinkommens- und Konsumniveau der Referenzgruppe deutlich steigen, da für die ausgeschlossenen Haushalte neue Haushalte nachrücken.[12] Gleiches gelte, wenn man die Haushalte ausnimmt, die ein Erwerbseinkommen von bis zu 100 Euro haben.[13] Die Bundesregierung kommt im Regelsatzbericht zum Ergebnis, dass sich die Zahl der verdeckt armen Haushalte empirisch nicht ermitteln lasse.[14] Auch das Gutachten basiere nur auf Schätzungen bzw. Modellrechnungen. Zudem weist sie darauf hin, dass die nachrückenden Haushalte die Einkommensobergrenze bis in mittlere Einkommensgruppen verschieben. Dies würde zu einer Erhöhung des Regelbedarfs führen, die aus ihrer Sicht nicht erwünscht sei. Der Umfang der Referenzgruppe

[9] „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)
[10] IAB, S. 59.
[11] IAB, S. 111.
[12] IAB, S. 147, 164 ff. Wenn man hingegen die verdeckt armen Haushalte zwar aus der Referenzgruppe ausnimmt und –entgegen dem heutigen Verfahren - keine Haushalte nachrücken lässt, hat dies nur eine verhältnismäßig geringe Auswirkung auf das Niveau des Nettoeinkommens und des Konsums der Referenzgruppe.
[13]. IAB, S. 146: Beim Ausschluss von Leistungsbeziehern mit einem Erwerbseinkommen bis 100 Euro ändert sich das verfügbare Nettoeinkommen im Vergleich zum Status quo zwischen 1,6 und 2,3 %, das Konsumniveau zwischen 1,5 bis 3,6 % (S. 146). Im Vergleich zum Durchschnitt der Referenzgruppe haben Aufstocker jedoch ein deutlich niedrigeres Konsumniveau (S. 141).
[14] „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)

müsse in diesem Fall entsprechend angepasst, d.h. verkleinert, werden.[15] Zudem hält sie den derzeitigen Zustand für akzeptabel, da das Nettoeinkommen und Konsumverhalten der Referenzgruppe kaum verändert wird, wenn man die verdeckt armen und auch die Haushalte mit einem Erwerbseinkommen von bis zu 100 Euro nachträglich – nicht vorher – aus der Referenzgruppe ausnähme. Daher würden beide Gruppen auch künftig nicht aus der Referenzgruppe ausgenommen.[16]

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband kritisiert, dass der Gesetzgeber bislang 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“. Die Bundesregierung setzt sich nicht mit den einzelnen Simulationsvarianten auseinander, sondern verweist zum einen auf die nur geringen Auswirkungen des Ausschlusses auf das Konsumniveau der Referenzgruppe. Zum anderen hebt sie hervor, dass sich die Referenzgruppe durch den Ausschluss weiterer Haushalte in höhere Einkommensschichten verschiebt. Diese beiden Aspekte sind aber keine Begründung dafür, verdeckt arme Haushalte in der Referenzgruppe zu belassen. Es ist vielmehr verfassungsrechtlich geboten, dass diese Haushalte bei der Bemessung der Regelbedarfe nicht berücksichtigt werden, denn ihr Einkommensniveau liegt unterhalb des Grundsicherungsniveaus.
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

[15] Bericht des BMAS, S. 41.
[16] Bericht des BMAS, S. 42.

100 Euro nicht wesentlich besser ist als bei Leistungsbeziehern, die kein Erwerbseinkommen haben.[17] Dieser Befund bestätigt gleichsam die gesetzliche Regelung und zeigt, dass dieser Betrag tatsächlich für die Werbungskosten verwendet wird.

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 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 ausgeschlossen werden, weil dieser Betrag nachweislich nicht zur Deckung des Lebensunterhalts zur Verfügung steht. Damit leben auch diese Haushalte unter 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.

[17] IAB, S. 210.

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.

Bewertung

Dieses Vorgehen ist grundsätzlich angemessen und entspricht dem Statistikmodell. Der Deutsche Caritasverband ist allerdings 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.“ 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 um 16 Euro niedriger als er es wäre, wenn die beiden Ausgabepositionen voll anerkannt worden

wären. 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. Und diese sind in den geltenden Regelbedarfen nicht gegeben. Daher sind weitere Bedarfskategorien in der Berechnung als regelbedarfsrelevant zu erfassen, um den Flexibilitätsspielraum zu erhöhen.[18]

Forderung

Der Deutsche Caritasverband fordert die Einführung einer Flexibilitätsreserve, indem weitere Bedarfskategorien in der Regelbedarfsberechnung als bedarfsrelevant anerkannt werden. Dies sollte in einer Größenordnung von etwa fünf Prozent des Regelbedarfs der jeweiligen Regelbedarfsstufe geschehen.

III. Zeitliche Verzögerung bei der Fortschreibung des Regelbedarfs

Preissteigerungen werden bei der Festsetzung des Regelbedarfs jährlich berücksichtigt: Der Regelbedarf wird jeweils zum 1. Januar nach einem Mischindex fortgeschrieben. Dieser setzt sich zusammen aus dem regelbedarfsrelevanten Preisindex (70 Prozent) und der Steigerung der Nettolöhne und -gehälter (30 Prozent). Der „regelbedarfsrelevante Preisindex“ gibt die Preissteigerung der im Regelbedarf berücksichtigten Güter in ihrer Gesamtheit wieder. Mit der Berücksichtigung der Lohnentwicklung zu 30 Prozent soll eine Abkopplung von der allgemeinen Einkommensentwicklung verhindert werden. Bei der Berechnung der Fortschreibung werden die Preis- und Lohnentwicklungen im Zeitraum von Juli des Vorvorjahres bis Ende Juni des Vorjahres berücksichtigt (zum Beispiel: In die Fortschreibung des Regelbedarfs zum 1.1.2013 fließen die Preis- und Lohnentwicklungen zwischen dem 1.7.2011 und dem 30.6.2012 ein). Preissteigerungen nach dem 30.6. eines Jahres werden also immer erst bei der nächsten Fortschreibung berücksichtigt.

[18] Siehe Fußnote 3.

In der jährlichen Regelbedarfsfortschreibungsverordnung werden immer nur die Endergebnisse der Veränderungsraten bei den regelbedarfsrelevanten Preisindizes veröffentlicht, die das Statistische Bundesamt ermittelt hat.

Bewertung

Da der Regelbedarf der Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums dient, ist ein Kaufkraftverlust kritisch zu bewerten.

Zudem ist derzeit nicht transparent und für die Fachöffentlichkeit nachvollziehbar, welche Beträge konkret der ermittelten Veränderungsrate des regelbedarfsrelevanten Preisindexes zugrunde liegen. Es ist daher faktisch nur mit hohem Aufwand näherungsweise nachzuvollziehen, welche Beträge infolge der Preissteigerungen seit der EVS 2008 für bestimmte Güter im Regelbedarf aktuell vorhanden sind.

Forderungen

Um den Verlust der Kaufkraft des Regelbedarfs durch diese zeitliche Verzögerung auszugleichen, empfiehlt der Deutsche Caritasverband bei den heutigen Inflationsraten eine einmalige Anpassung des Regelbedarfs um ein Prozent zusätzlich zur Fortschreibung nach der Regelbedarfsfortschreibungsverordnung.

Darüber hinaus sollte die Fortschreibung der Regelbedarfe transparent und für die Fachöffentlichkeit nachvollziehbar gemacht werden. Die Veränderungsrate des regelbedarfsrelevanten Preisindexes wird vom Statistischen Bundesamt ermittelt. Veröffentlicht wird aber nur das Endergebnis, nicht hingegen die Veränderungsraten in den einzelnen Gütergruppen. Die Caritas fordert, auch die für die Ermittlung der Veränderungsraten verwendeten Daten, bzw. Zwischenergebnisse, öffentlich zugänglich zu machen.

IV. Umgang mit Daten mit niedriger Validität

Die EVS 2008 hat einen Stichprobenumfang von 55.110 Haushalten. Die Tabellen der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben weisen allerdings an mehreren Stellen, insbesondere bei Familien mit älteren Kindern[19], aber auch bei alleinstehenden Erwachsenen, Ausgabe-

[19] 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.

positionen 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.

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.

Forderung

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.

V. Strom im Regelbedarf

Der Stromverbrauch, der sich mit dem im Regelbedarf vorgesehenen Anteil finanzieren lässt, liegt deutlich unter dem tatsächlichen Bedarf. Dies gilt sowohl für Erwachsene als auch für Kinder und Jugendliche. Das hat eine Auswertung des Projekts Strom-Sparcheck der Caritas ergeben. In ihrer Position zum Strombedarf weist sie darauf hin, dass die aktuelle wohnraumbezogene Aufteilung des Stromverbrauchs nicht sachgerecht ist. Die Studie der RUB bestätigt diese Ergebnisse.[20]

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 für die Verteilung der Strombedarfe auf die Haushaltsmitglieder ist überholt. Die von der Caritas im Rahmen ihrer Beratung untersuchten Haushalte von Bezieher(inne)n von Arbeitslosengeld II

[20] RUB, S. 328.

oder Sozialhilfe (ca. 80.000 Haushalte) verbrauchten jährlich 165 Kilowattstunden (1563 abzüglich 1398 Kilowattstunden) mehr Strom, als ihnen bei der Neufestsetzung des Regelbedarfs 2011 zuerkannt worden ist.[21] Der von Energie-Experten für die Caritas geschätzte Stromverbrauch von Kindern von 371 Kilowattstunden im Jahr liegt deutlich über dem aus dem Regelbedarf finanzierbaren Anteil für Strom in Höhe von 264 Kilowattstunden.

Forderung

Bemisst man zusätzlich den Anteil für Strom im Regelbedarf nach dem tatsächlichen durchschnittlichen Verbrauch der Personengruppe, ergibt sich eine Erhöhung der Regelbedarfsstufe 1 um 9,26 €. Die aktuelle „Position zur Energiearmut“ ist mit ausführlichen Berechnungen auf der Internetseite der Caritas zu finden.[22]

VI. Regelbedarfsstufen 2 und 3

Die Regelbedarfsstufen 2 und 3 werden derzeit nicht empirisch ermittelt, sondern aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen und Setzungen des Gesetzgebers bestimmt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) war verpflichtet, zum 1. Juli 2013 einen Bericht zur Weiterentwicklung der für die Ermittlung von Regelbedarfen anzuwendenden Methodik vorlegen (§ 10 RBEG). In dem von der Bundesregierung beauftragten Gutachten wurden die Bedarfsstufen 2 und 3 anhand von Verteilungsschlüsseln ermittelt. Dabei konnten die geltenden Werte bestätigt werden.[23] Die Bundesregierung will daher hier keine Änderungen im Verfahren vornehmen.

Bewertung

Nach Ansicht des Deutschen Caritasverbands ist eine statistische Ermittlung der Regelbedarfsstufen 2 und 3 vorzugswürdig. Dass aktuell die Werte bestätigt werden, kann auch ein statistischer Zufall sein. Eine statistische Ermittlung hätte hingegen den Vorteil, dass alle Regelbedarfsstufen dann nach demselben System ermittelt werden.

[21] Position des DCV zur Bekämpfung von Energiearmut, neue caritas spezial, September 2013.
[22] http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/08-05-2013-energiearmutbekaempfenteilhab
[23] RUB, S. XVII.

Forderung

Die Regelbedarfsstufen 2 und 3 sollten statistisch ermittelt werden. Zumindest sollten die im Gutachten aufgezeigten Verfahren dazu genutzt werden, (auch) die Regelbedarfsstufen 2 und 3 regelmäßig anhand einer Kontrollrechnung zu überprüfen.

VII. 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 V. aufgeführten Kritikpunkte gelten insofern auch hier.[24] 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.

1. 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). 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.[25] 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.[26] 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.[27] Insbesondere die Verteilungsschlüssel für die Regelbedarfsstufen 4 bis 6 für Kinder und Jugendliche erwiesen sich im Vergleich zu den Ergebnissen der aktuellen Studie als unpassend.[28]

[24] Mit Ausnahme der unter I.1. dargestellten Problematik zur Größe der Referenzgruppe (15 bzw. 20%).
[25] RUB, S. 15.
[26] RUB, S. 145 ff.
[27] RUB, S. 145.
[28] RUB, S. 146.

Die Bundesregierung ist demgegenüber der Ansicht, dass einfachere Berechnungen und Plausibilitätsüberlegungen die Anforderungen an die Regelbedarfsermittlung weit besser erfüllen.[29] Das Gutachten böte keinen Anlass zu alternativen Verfahren für die künftige Regelbedarfsermittlung.[30] Insbesondere seien die von der RUB verwendeten Verfahren derart komplex und für Laien unverständlich, dass damit das Transparenzgebot nicht zu erfüllen sei.[31]

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.[32] 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.

Forderung

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.

2. 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.[33]

[29] Bericht des BMAS, S. 53.
[30] Bericht des BMAS, S. 60.
[31] Bericht des BMAS, S. 61.
[32] RUB, S. XVII, 318, 320, 326, 331, 338.
[33] http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/03-08-2013-positionzudenbildungs-undteil.

Bewertung

Die Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistungen ist nur gewährleistet, wenn die Angebote für die jungen Menschen auch erreichbar sind. Vor Ort reicht der in den Regelbedarfen für Mobilität vorgesehene Betrag indes häufig aber nicht aus, um z. B. eine Monatsfahrkarte zu finanzieren. Auch ein Zuschuss zur Schülerbeförderung nach § 28 Abs. 4 SGB II kann diesen Bedarf nicht überall abdecken. Zudem ist auch dort ein Eigenanteil vorgesehen.

Forderung

Der DCV fordert daher, dass die Kosten für den Mobilitätsbedarf vom Jobcenter insoweit zu übernehmen sind, wie der im Regelbedarf vorgesehene Anteil die tatsächlichen Kosten übersteigt. Nur so können alle Kinder, insbesondere auch in entlegenen Gebieten, effektiv Teilhabeangebote wahrnehmen.

Freiburg, 13.11.2013

Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär