

Position zur Bemessung der Regelbedarfe von Erwachsenen und Kindern

Das Bundesverfassungsgericht hat einige Punkte genannt, die bei der Neubemessung der Regelbedarfe zu beachten sind. Auch der Deutsche Caritasverband weist anlässlich der anstehenden Berechnung der Regelbedarfe auf einige kritische Aspekte hin.

Teil I. Zusammenfassung

A. Bemessung der Regelbedarfe

Der Deutsche Caritasverband (DCV) 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 DCV 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 (BVerfG) mit der Bemessung der Regelbedarfe im Detail auseinandergesetzt. In seinem jüngsten Beschluss vom 23. Juli 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 DCV 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 DCV folgenden Nachbesserungsbedarf:

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

Der DCV 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 des 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 unteren 20 Prozent der Haushalte herangezogen.¹

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

Der DCV 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 DCV hält es darüber hinaus für geboten, dass auch Personen, die über ein monatliches 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 (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 aus Sicht des DCV 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 nicht verschreibungspflichtige 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 DCV 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 (sogenannte weiße Ware) 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. Deshalb schlägt der DCV 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 Grundsicherungsempfänger(inne)n 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 (siehe 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(innen) 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-Leistungsbezieher(inne)n schlechtergestellt. Sie erhalten mit der Regelbedarfsstufe 3 lediglich 80 Prozent dessen, was Gleichaltrige im SGB-II-Leistungsbezug als Regelbedarf bekommen. Die Caritas schließt 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 für Kinder und Jugendliche 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 DCV 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 Zahl der Bezieher(innen) von Grundsicherungsleistungen infolge der Ausweitung dieser Leistungen nicht dahingehend interpretiert werden darf, dass die Armut gewachsen sei. Wenn also nach der Erhöhung mehr Menschen Grundsicherungsleistungen erhalten, dann wird bei diesen Menschen Einkommensarmut bekämpft beziehungsweise ihre Einkommenssituation verbessert (Bezieher(innen) von ergänzendem Arbeitslosengeld (ALG) II).

Neben der Forderung nach der Teilhabesicherung von Bezieher(inne)n der Grundsicherungsleistungen regt der DCV an, weiter nach Mitteln und Wegen zu suchen, die die Aufnahme von Beschäftigung erleichtern. So muss die aktive Arbeitsmarkt-

politik 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.

Die vollständige Position steht im Internet unter:

www.caritas.de/regelbedarfe

Freiburg, 21. August 2015

Deutscher Caritasverband e. V.

Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik

PROF. DR. GEORG CREMER

Generalsekretär

Kontakt:

Dr. Birgit Fix, E-Mail: birgit.fix@caritas.de

Dr. Verena Liessem, E-Mail: verena.liessem@caritas.de

Dr. Clarita Schwengers, E-Mail: clarita.schwengers@caritas.de

Claire Vogt, E-Mail: claire.vogt@caritas.de

Anmerkungen

1. Eine ausführliche Begründung für diesen und die folgenden Kritikpunkte findet sich in der Langfassung der Position in Teil II.
2. Arbeitslosengeld II und Sozialgeld (SGB II), Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII).
3. Die Studie kann abgerufen werden unter <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp15075.pdf>