

# neue caritas

## Wie sollen Regelbedarfe künftig bemessen werden?

Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes und der Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie zum Referenten-Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des SGB II und SGB XII.

### Einleitung

Der Deutsche Caritasverband und sein Fachverband Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie (CBP) halten 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. 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.

### A. Zusammenfassung

#### I. Bemessung der Regelbedarfe

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

##### 1. Wahl der Referenzgruppe im Statistikmodell

Die Wahl der Referenzgruppe bestimmt, wessen Lebensstan-

dard 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:

##### a. 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). Bis Ende 2010 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.

##### b. 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 nicht wahrnehmen und somit mit einem Einkommen unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums leben) aus der Referenzgruppe herauszunehmen. Auch wenn es keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Einbeziehung verdeckt armer Menschen gibt, hat der Gesetzgeber einen sozialpolitischen Auftrag, für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen. Gutachten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) 2013 und neuere Forschungen von Irene

Becker 2015 haben aufgezeigt, dass es sehr viele verdeckt arme Haushalte gibt.<sup>1</sup> Der Gesetzgeber bleibt aufgefordert zu prüfen, welchen Weg der Berechnung zur Herausnahme dieser Gruppe er wählen will. 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. Der Betrag von 100 Euro ist ein pauschaler Freibetrag, der Aufwendungen abdecken soll, die nicht im Regelbedarf abgebildet sind. Dazu gehören neben Kosten für Versicherungen alle Kosten, die im Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit entstehen. Bei geringfügiger Beschäftigung ist der Freibetrag sogar auf diesen Wert begrenzt. Sind zum Beispiel im Einzelfall die Fahrtkosten höher, verfügt der Betroffene damit nur über ein Budget unterhalb des Regelbedarfes. Einem erwerbstätigen Leistungsempfänger steht nicht unbedingt mehr, in Einzelfällen sogar weniger 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.

Sinnvoll ist es, Transparenz darüber zu erhalten, welche soziodemografischen Merkmale die Personen im Datensatz aufweisen. Der Deutsche Caritasverband hält deshalb eine soziodemografische Auswertung des Datensatzes für geboten. Dies kann wichtige Aufschlüsse für die Interpretation der Ergebnisse geben.

## 2. Umgang mit Daten mit niedriger Validität

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.

## 3. 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 wenn eine größere Anschaffung ansteht, muss an anderen 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 umgesetzt werden.

## 4. 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 unter den aktuellen Bedingungen 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.

## 5. Kostenübernahme für eine Sehhilfe

Die Kosten einer Brille müssen bislang in der Regel aus dem Regelbedarf gezahlt werden. Diese seltenen, aber relativ hohen Anschaffungskosten fließen über das Statistikmodell nicht bedarfsdeckend in den Regelbedarf ein. Die Finanzierung über ein Darlehen vom Jobcenter nach den geltenden Regelungen in §§ 24, 42a SGB II ist ebenfalls nicht zufriedenstellend. Auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat erkannt, dass es zu einer Unterdeckung kommen kann, „wenn Gesundheitsleistungen wie Sehhilfen weder im Rahmen des Regelbedarfs gedeckt werden können noch anderweitig gesichert sind“. Die Caritas schlägt daher vor, die Kosten für notwendige Sehhilfen als einmalige Leistung zu gewähren. Alternativ ist im SGB V auch eine

Härtefallregelung für Sehhilfen denkbar, die analog zur Regelung für Zahnersatz (§ 55 Abs. 2 SGB V) auszugestalten wäre.

### 6. 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, nach dem die Strombedarfe auf die Haushaltsmitglieder verteilt werden und der für die Bemessung der Kinderregelbedarfe maßgeblich ist, ist überholt.<sup>2</sup> Der Deutsche Caritasverband hat zusammen mit seinem Projekt Stromspar-Check Plus (SSC) und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) eine empirische Analyse „Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung“ erarbeitet, die detaillierte Daten enthält. Legt man der Berechnung des Stromanteils im Regelbedarf den tatsächlichen durchschnittlichen Verbrauch der Grundsicherungsempfänger zugrunde, muss der Regelbedarf in den Stufen 1 und 6 angehoben werden.

### 7. Abgrenzung der Regelbedarfsstufen 1, 2 und 3

Die Regelbedarfsstufen für Erwachsene werden neu abgegrenzt. Dies hat in erster Linie Auswirkungen für Menschen mit Behinderung, die Leistungen nach dem SGB XII erhalten. Regelbedarfsstufe 1 ist für erwachsene Menschen mit Behinderung vorgesehen, die noch bei ihren Eltern leben. Für Menschen, die in einer Einrichtung oder einer Wohngruppe für Menschen mit Behinderung leben, soll Regelbedarfsstufe 2 (90 Prozent) gelten. Personen in stationären Einrichtungen werden Stufe 3 (80 Prozent) zugeordnet. Der Entwurf lässt eine nachvollziehbare Begründung für diese Entscheidungen vermissen. Das gilt insbesondere für Personen, die in stationären Einrichtungen leben. Stationäre Einrichtungen wird es auch unter der Geltung des Bundesteilhabegesetzes geben. Allerdings werden die Lebenshaltungskosten künftig auch dort aus dem Regelsatz zu bestreiten sein. Im Moment ist jedoch noch nicht bekannt, wie die Lebenshaltungskosten innerhalb von Einrichtungen künftig beziffert werden. Eine freihändige Schätzung ohne jede Flexibilität erscheint zum jetzigen Zeitpunkt daher nicht verantwortbar. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes darf es hier zu keinen Verschlechterungen zum Status quo kommen. Es ist sicherzustellen, dass den Betroffenen auch künftig ein Barbetrag zur persönlichen Verwendung mindestens in Höhe des jetzigen Barbetrages nach § 27 b Abs. 2 SGB XII verbleibt.

Bei Asylbewerbern in Sammelunterkünften erfolgt eine Einstufung in Regelbedarfsstufe 2, da davon ausgegangen wird, dass in Sammelunterkünften Einspareffekte durch gemeinsames Wirtschaften entstehen. Dies entspricht nicht der Lebensrealität in solchen Unterkünften. Sachgerecht wäre weiterhin die Regelbedarfsstufe 1.

### 8. 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. Für die Gruppe der sechs- bis 14-jährigen Kinder (Regelbedarfsstufe 5) hat sich aus der EVS 2013 mit 21 Euro die im Vergleich zu den anderen Regelbedarfsstufen größte Erhöhung ergeben.

### Bildungs- und Teilhabepaket und Eigenanteil

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 BVerfG verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass ein Anspruch auf Fahrtkosten zu den Bildungs- und Teilhabeangeboten besteht. Der Gesetzentwurf sieht eine Eigenbeteiligung für Schülerbeförderung von fünf Euro für Verkehr als zumutbar an. Auch bei der Mittagsverpflegung ist ein Eigenanteil von einem Euro vorgesehen. Die im Regelbedarf vorgesehen Ausgaben für Verkehr variieren zwischen 13,28 Euro (Jugendliche 14–18) und 26,49 Euro (Kinder 6–14). Ein pauschaler Abzug von fünf Euro wird dem Einzelfall damit nicht gerecht, da die Personen je nach Altersgruppe unterschiedlich stark belastet werden. Zudem löst die Entscheidung über die Eigenbeteiligung einen hohen Verwaltungsaufwand aus. Aus diesem Grund hat sich der Bundesrat bereits in der Rechtsvereinfachung (BR-Drucksache 66/1/16, S. 6) für eine Streichung des Eigenanteils für das Mittagessen ausgesprochen. Der Deutsche Caritasverband schlägt aus den genannten Gründen vor, den Eigenanteil bei Schülerbeförderung und Mittagessen zu streichen.

### II. 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 Bezahler 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 beziehungsweise 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 Menschen aufrechterhalten werden, die sich im harten Kern der Langzeitarbeitslosigkeit befinden. Hierzu ist eine Weiterentwicklung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik erforderlich, zu der der DCV gesondert Stellung bezogen hat. Es muss aber auch nach Modellen gesucht werden, die die Passung zwischen Grundsicherungssystem und Arbeitsmarkt – insbesondere dem Niedriglohnbereich – verbessern.

### III. Kosten der Unterkunft und weitere Änderungen im SGB XII

Neben der Neufestsetzung der Regelbedarfe enthält der Entwurf auch einige Sonderregelungen bezüglich der Kosten der Unterkunft für bestimmte Personenkreise und eine Reihe von neuen Regelungen, die in erster Linie das Verwaltungsverfahren für Grundsicherungsleistungen betreffen. Besonders problematisch sind die geplanten Sonderregelungen für die Unterkunftskosten. Unter anderem soll hier eine indirekte Einstandspflicht für Eltern erwachsener Kinder mit Behinderung, die noch bei ihren Eltern leben, eingeführt werden. Die sogenannten Mietobergrenzen für Leistungsbezieher, die in Wohngemeinschaften leben, sollen deutlich abgesenkt werden. Schließlich soll eine besondere und deutlich niedrigere Mietobergrenze für Grundsicherungsbezieher eingeführt werden, die nicht in einer Wohnung, sondern zum Beispiel in einer Notunterkunft, einer Pension oder auf einem Campingplatz wohnen. Auch Eltern von erwachsenen Kindern mit Behinderung, die ihre Kinder weiterhin selbst betreuen, wer-

den wirtschaftlich schlechtergestellt als Eltern, deren erwachsene behinderte Kinder zum Beispiel in einer Einrichtung leben. Dasselbe gilt für die geplante besondere Mietobergrenze für Leistungsberechtigte, die keine Wohnung finden oder die gar nicht in einer regulären Wohnung wohnen wollen. Der Deutsche Caritasverband hält die Schlechterstellung der Personengruppen, die von diesen Vorschriften betroffen sind, weder für gerechtfertigt noch für sozialpolitisch sinnvoll.<sup>3</sup>

Freiburg, 28. Oktober 2016  
 Deutscher Caritasverband e.V.  
 Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik  
 PROF. DR. GEORG CREMER  
 Generalsekretär

#### Kontakt:

Claire Vogt, DCV, Freiburg; E-Mail: [claire.vogt@caritas.de](mailto:claire.vogt@caritas.de)  
 Dr. Birgit Fix, DCV, Berliner Büro; E-Mail: [birgit.fix@caritas.de](mailto:birgit.fix@caritas.de)  
 Janina Bessenich, CBP, Freiburg; E-Mail: [janina.bessenich@caritas.de](mailto:janina.bessenich@caritas.de)

#### Anmerkungen

1. BRÜCKMEIER, K. u. a.: *IAB Forschungsbericht 5/2013. Nürnberg, 2013.* BECKER, Irene: *Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau. Arbeitspapier 309 der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf, 2015.*
2. *Vgl. Position des DCV zur Bekämpfung von Energiearmut von 2015: [www.stromspar-check.de/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Hintergrund/DCV\\_Position\\_Energiearmut\\_2015.pdf](http://www.stromspar-check.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Hintergrund/DCV_Position_Energiearmut_2015.pdf)*
3. *Mehr Infos unter: [www.caritas.de/Regelbedarfsermittlung](http://www.caritas.de/Regelbedarfsermittlung)*