

Expertise

Regelbedarfe 2018.

Herleitung und Bestimmung der
Regelbedarfe in der Grundsicherung

Inhalt

Vorwort	3
1. Bedeutung des Regelbedarfes	5
2. Anforderungen an eine sachgerechte Regelbedarfsermittlung mit dem Statistikmodell	6
3. Auswahl der Referenzgruppe für Erwachsene – RBEG 2017 vs. Paritätischer	8
4. Bewertung der privaten Konsumausgaben bei der Regelbedarfsermittlung – RBEG 2017 und Paritätischer im Vergleich	10
5. Vergleich Regelbedarfsermittlung: Regelbedarfsermittlungsgesetz vs. Paritätischer	14
6. Kinderregelbedarfe sind statistisch nicht belastbar und realitätsfern	18
Literatur	20
Anhang	21

Impressum

Herausgeber:

Der Paritätische Gesamtverband
Oranienburger Str. 13-14
D-10178 Berlin
Telefon +49 (0)30 24636-0
Telefax +49 (0)30 24636-110

E-Mail: info@paritaet.org
Internet: www.paritaet.org

Verantwortlich im Sinne des Presserechts:
Dr. Ulrich Schneider

Alle Rechte vorbehalten
Berlin, den 26.04.2018

Expertise:

Dr. Andreas Aust
Paritätische Forschungsstelle
Telefon: 030 24636-322
E-Mail: sozpol@paritaet.org

Greta Schabram
Paritätische Forschungsstelle
Telefon: 030 24636-313
E-Mail: forschung@paritaet.org

Vorwort

Regelbedarf auch in 2018 weit unter Bedarfsdeckung – Erhöhung von 416 Euro auf 571 Euro geboten

Nach den Bestimmungen des SGB XII (Sozialhilfe) ist der Gesetzgeber verpflichtet, mit Vorliegen der alle fünf Jahre neu erhobenen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes die Höhe der Regelbedarfe neu zu bestimmen. Letztmalig geschah dies im Jahr 2017 auf Grundlage der Statistik aus dem Jahr 2013. Mit dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz 2017 hat die Bundesregierung mit Zustimmung der „Großen Koalition“ aus CDU/CSU und SPD den Regelbedarf auf 409 Euro festgelegt. Seit Anfang 2018 wurde dieser Regelbedarf gemäß des gesetzlich festgeschriebenen Fortschreibemechanismus um 1,63 Prozent auf 416 Euro angehoben.

Die Regelbedarfe sind in dieser Höhe in keiner Weise bedarfsdeckend. Die Höhe der Leistungen inklusive der separat gezahlten durchschnittlichen Wohnkosten liegt deutlich unter der Armutsschwelle. Der Lebensstandard weicht insbesondere bei Ausgaben für die soziale Teilhabe dramatisch von der gesellschaftlichen Normalität ab, so dass hier von sozialer Ausgrenzung zu sprechen ist.

Nach den in dieser Expertise vorgelegten Darlegungen der Paritätischen Forschungsstelle ist die geltende Regelbedarfsermittlung massiv zu kritisieren. Das Ermittlungsverfahren entspricht nicht dem Statistikmodell, sondern benutzt eine im Grundsatz unzulässige Mischung aus Statistik- und Warenkorbmodell. Eine korrekte und vollständige Ermittlung der Regelbedarfe auf der Grundlage eines konsequent umgesetzten Statistikmodells ergibt dagegen für das Jahr 2018 einen Regelbedarf für eine Erwachsene von 571 Euro, was eine Erhöhung um ca. 150 Euro bzw. 37 Prozent bedeuten würde.

Ein Grund für dieses Missverhältnis liegt darin, dass die damalige Bundesregierung bereits bei der letztmaligen Neuberechnung der Regelsätze im Jahre 2011 eine Reihe willkürlicher Eingriffe in die statistischen Grundlagen und Verfahren vorgenommen hat, die die nachfolgende Bundesregierung im Wesentlichen unverändert fortschrieb.

Grundlage für die Berechnung des Regelsatzes durch die Bundesregierung ist das Ausgabeverhalten einkommensarmer Haushalte. Grob zusammengefasst betrachtet die Bundesregierung, wofür arme Menschen wie viel Geld ausgeben und entscheidet dann, welche der Ausgabepositionen sie als „regelsatzrelevant“ anerkennt. Das sogenannte Statistikmodell, das bei der Regelsatzermittlung zur Anwendung kommt, wäre dabei theoretisch durchaus geeignet, zu bedarfsgerechten Regelsätzen zu gelangen – würde es konsequent und sachgerecht angewendet, was nicht geschieht.

- Wie der Expertise der Paritätischen Forschungsstelle im Einzelnen zu entnehmen ist, richtet sich die Kritik an den Berechnungen der Bundesregierung vor allem gegen
- den sachlich unbegründeten, willkürlichen Wechsel der Referenzgruppe zur Berechnung der Regelsätze,
- den Verzicht auf die Ausklammerung leistungsberechtigter Personen aus der Referenzgruppe, die ihre Ansprüche nicht geltend machen („verdeckte Arme“)
- die methodisch unzulässige ersatzlose Streichung von zahlreichen Ausgabenpositionen in der Referenzgruppe, insbesondere die Streichung oder Kürzung zahlreicher Ausgaben im Zusammenhang mit sozialer Teilhabe, aber auch etwa für Alkohol und Tabak.

Bei der Ermittlung der Regelbedarfe wurden bis 2011 die Ausgaben des untersten Einkommensquintils (untere 20 Prozent) in den Blick genommen. In der Ermittlung der Regelsätze für 2011 wurde diese Bezugsgruppe willkürlich und ohne überzeugende Begründung geändert und nur noch die untersten 15 Prozent auf der Einkommensskala ausgewählt. Dieser Schritt führte im Ergebnis zu einer deutlichen Reduzierung des Regelbedarfes. Bei der Regelbedarfsermittlung 2017 führt allein dieser Eingriff zu geringeren Konsumausgaben der Referenzgruppe in Höhe von rd. 20 Euro.

Auch die zahlreichen Streichungen bei den Ausgaben der Referenzgruppe stellen einen schwerwiegenden und methodisch unzulässigen Eingriff in die sachgerechte Ermittlung dar. So haben etwa lediglich rund 21 Prozent in der Referenzgruppe Ausgaben für Tabakwaren angegeben und etwa 60 Prozent für alkoholische Getränke. Gleichwohl sind aber alle Beziehenden von Grundsicherungsleistungen von einer pauschalen Kürzung betroffen.

Die Bundesregierung misst dem Umstand, dass der Regelbedarf nicht nur das physische Existenzminimum sicherstellen, sondern auch gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen soll, in der aktuellen amtlichen Berechnungsweise kaum eine Bedeutung zu. So gut wie alle Ausgabenpositionen einkommensschwacher Haushalte, die mit gesellschaftlicher Teilhabe zu tun haben, wurden als „nicht regelsatzrelevant“ gestrichen.

Die vorliegenden Berechnungen der Paritätischen Forschungsstelle geben vor diesem Hintergrund letztlich Zeugnis von dem dringenden Korrekturbedarf in der Feststellung der Regelbedarfe, selbst dann, wenn man der Logik des von der Bundesregierung präferierten sogenannten Statistikmodells zur Ermittlung der Regelsätze folgt.

Was die Regelsätze für Minderjährige anbelangt, sind Korrekturen innerhalb des Statistikmodells nicht möglich, da das gesamte Rechenwerk mit gravierenden methodischen Unzulänglichkeiten und Ergebnisunsicherheiten verbunden ist, dass im Ergebnis von validen und belastbaren Ergebnissen nicht mehr gesprochen werden kann. Eine seriöse alternative Berechnung ist auf Grundlage der vorliegenden Daten nicht leistbar.

In seinem Beschluss vom 23. Juli 2014 hat das Bundesverfassungsgericht (1 BvL 10/12 - Rn. 1-149) die Herleitung der Regelsätze, wie sie durch den Gesetzgeber im Jahr 2011 vorgenommen wurde, als gerade noch an der „Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich geboten“ ist, bewertet und dem Gesetzgeber den Auftrag erteilt, die finanziellen Spielräume zu sichern, damit ein interner Ausgleich noch möglich ist – entweder durch höhere pauschale Leistungen, durch erweiterte Sonderbedarfe oder durch kostenfreie Dienstleistungen (vgl. a.a.O. Rn. 121).

Das Bundesverfassungsgericht hat die Ermittlung der Regelbedarfe damit aus verfassungsrechtlicher Perspektive im Ergebnis „gerade noch“ akzeptiert. Offenkundig ist aber, dass auch das Bundesverfassungsgericht die Ermittlung und das Ergebnis aus sozialpolitischen Erwägungen kritisiert. Dies formuliert das Gericht an verschiedenen Stellen und forderte zumindest Korrekturen in den Bereichen Mobilität, langlebige Konsumgüter wie Kühlschrank oder Waschmaschine und Energiekosten ein. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb seitens der Bundesregierung auf die Hinweise bisher nicht sachangemessen reagiert wurde.

Wir fordern die Bundesregierung daher auf, kurzfristig:

- eine Erhöhung des Regelbedarfes für Erwachsene um 37 Prozent auf 571 Euro vorzunehmen,
- mangels einer statistischen verlässlichen Grundlage, die Regelsätze für Minderjährige ebenfalls um 37 Prozent anzuheben,
- für die Vorbereitung der nächsten anstehende Regelbedarfsermittlung umgehend eine Kommission einzurichten, die
 - alternative Varianten zur Festlegung eines valide ermittelten menschenwürdigen Existenzminimums prüft und dem Gesetzgeber entsprechende Vorschläge unterbreitet,
 - dabei insbesondere ein sachgerechtes Ermittlungsverfahren für das soziokulturelle Existenzminimum für Minderjährige erarbeitet,
 - Vorschläge für eine sachgerechte und bedarfsdeckende Finanzierung der Stromkosten für Grundsicherungsbeziehende und zur Anschaffung von langlebigen Konsumgütern wie Kühlschränken oder Waschmaschinen jenseits der Regelleistung vorlegt und
 - ein Konzept vorlegt, wie dem zum Teil sehr unterschiedlichen Mobilitätsbedarf in Stadt und Land Rechnung getragen werden kann.

Dr. Ulrich Schneider
Hauptgeschäftsführer
Der Paritätische Gesamtverband

1. Bedeutung des Regelbedarfes

Regelsätze haben eine große sozial- wie wirtschaftspolitische Bedeutung. Im Jahr 2016 bezogen annähernd acht Millionen Personen Leistungen der verschiedenen Systeme der Grundsicherung. Dies entspricht einem Anteil von 9,5 Prozent der Bevölkerung. Bei diesen Personen bestimmt wesentlich der Regelbedarf zusammen mit den Wohn- und Heizkosten die Höhe des grundlegenden Lebensunterhalts.

Tabelle 1: Bedeutung der Regelsätze, direkte Bezüge und Berechtigte

Direkte Bezüge	Anzahl Bezieher/-innen 2016 in Mio.
SGB II	
<i>Erwerbsfähige Regelleistungsberechtigte (ALG II)</i>	4,33
<i>Nicht erwerbsfähige Regelleistungsberechtigte (Sozialgeld)</i>	1,65
SGB XII	
<i>Hilfe zum Lebensunterhalt</i>	0,13
<i>Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung</i>	1,02
Asylbewerberleistungsgesetz	0,73

Quelle für Daten: Amtliche Sozialberichterstattung, www.amtliche-sozialberichterstattung.de (Zugriff: 10.4.2018)

Die Bedeutung der Regelsätze reicht weit über das System der Existenzminimumleistungen hinaus. Direkte rechnerische Bezüge bestehen zum Unterhaltsrecht und zu den Grund- und Kinderfreibeträgen in der Einkommensteuer. Eine Erhöhung der Regelbedarfe führt damit über die Erhöhung der Grund- und Kinderfreibeträge auch zu einer geringeren Steuerbelastung aller steuerpflichtigen Erwerbstätigen.

Indirekte Bezüge bestehen darüber hinaus – i. S. einer Orientierung an der Höhe des Existenzminimums – beim Kinderzuschlag, BAföG, Pfändungsfreigrenzen und Wohngeld. **Tabelle 1** liefert eine Liste der direkten Bezüge der Regelsätze im sozialpolitischen System in Deutschland. Insgesamt gesehen hat fast die gesamte deutsche Wohnbevölkerung direkt oder indirekt etwas mit dem Regelbedarf zu tun.

Obwohl die verschiedenen Systeme der Grundsicherung die existentielle Lebensgrundlage für fast ein Zehntel der Bevölkerung darstellt, sind die Ausgaben der verschiedenen politischen Ebenen vergleichsweise bescheiden. Für die etwa sechs Millionen Leistungsbe-

rechtigten allein im SGB II hat der Sozialstaat 2016 in der Summe etwa 42,7 Mrd. Euro ausgegeben. Diese Summe beinhaltet sowohl Ausgaben für die Arbeitsförderung, Verwaltungskosten und Wohnkosten. Bezogen auf das Sozialbudget in Deutschland – also die gesamten sozialen Ausgaben im Land – ist dies ein Anteil von rund 4,5 Prozent bzw. ein Anteil am Bruttoinlandsprodukt von 1,4 Prozent. Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld betragen etwa die Hälfte der Gesamtausgaben für das SGB II – also kaum mehr als zwei Prozent des Sozialbudgets. Die Ausgaben (sog. passive Leistungen) für die annähernd zehn Prozent der Bevölkerung (7,8 Millionen), die in Deutschland insgesamt auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind, belaufen sich in der Summe auf etwas unter 35 Mrd. Euro – deutlich weniger als vier Prozent des Sozialbudgets in Deutschland.¹

¹ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Sozialbericht 2017. Berlin. Die Angaben für das SGB II finden sich auf Seite 239. Die Angaben für die weiteren Grundsicherungsleistungen finden sich auf Seite 243: Hilfe zum Lebensunterhalt (1,5 Mrd. Euro); Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (6,2 Mrd. Euro); Asylbewerberleistungsgesetz (6,9 Mrd. Euro).

2. Anforderungen an eine sachgerechte Regelbedarfsermittlung mit dem Statistikmodell

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem grundlegenden Urteil vom 09.02.2010 das Grundrecht auf die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nachdrücklich bestätigt. Das Grundrecht „sichert jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind“ (BVerfG 1 BvL 1/09, vom 9. Februar 2010, Leitsatz). Das Grundrecht umfasst „das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit (...), als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen.“

Beider Aktualisierung und Konkretisierung insbesondere des soziokulturellen Existenzminimums verfügt der Gesetzgeber zwar über einen Gestaltungsspielraum. Dieser findet aber seine Grenzen in Mindeststandards, die nicht unterschritten werden dürfen. Der Gestaltungsspielraum ist dabei enger, soweit es um die Bedarfe zur Deckung des physischen Existenzminimums geht, und weiter, soweit es um die notwendigen Bedarfe zur Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben geht.

Doch es stellt sich nicht nur die Frage der verfassungsrechtlichen Einschätzung der Regelbedarfsermittlung. Aus einer fachlichen Perspektive stellt sich vor allem die Frage, ob das Verfahren der Regelbedarfsermittlung geeignet ist, um die Bedarfe von fast acht Millionen Menschen realitätsnah abzubilden und Teilhabe zu ermöglichen. Auch diesem Anspruch wird das RBEG 2017 aus Sicht des Paritätischen nicht gerecht.

Das gilt insbesondere dann, wenn der Gesetzgeber im Verfahren der Regelbedarfsermittlung normative Überlegungen mit dem Statistikmodell in unsystematischer und intransparenter Weise vermischt. Durch die vielfältige Einstufung von Ausgabenpositionen als nicht regelbedarfsrelevant vermischt die Bundesregie-

rung in unzulässiger Weise Statistik- und Warenkorbmodell.

1989 erfolgte die Grundentscheidung, die damaligen Regelsätze der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ nicht länger durch das bis dahin geltende Warenkorbmodell zu ermitteln. Der Wechsel zum Statistikmodell mit einer Bezugnahme auf die alle fünf Jahre erhobene Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes versprach dabei eine realitätsgerechtere Regelbedarfsermittlung. Diese Erwartung hat sich allerdings nicht erfüllt. Das Statistikmodell erwies sich nicht als resistent gegen manipulative Eingriffe in das Verfahren, die erkennbar durch die Absicht geprägt waren die Regelbedarfe gering zu halten und Ausgaben für den Bundeshaushalt zu vermeiden.

Ein zentrales Problem der Regelbedarfsermittlung liegt darin, dass die notwendigen Voraussetzungen für ein funktionsfähiges Statistikmodells nicht beachtet wurden.

- Die Einkommenslage der statistisch zu definierenden Gruppe muss so gewählt werden, dass die Verbräuche dieser Gruppe einen plausiblen Hinweis auf die Deckung des Existenzminimums geben und nicht lediglich ein Abbild einer Mangellage sind. Die soziale Lage der Referenzgruppe muss demnach auf die Geeignetheit überprüft werden. Diese Forderung ergibt sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus 2010, in der es heißt: Das Ausgabenverhalten der ausgewählten Bevölkerungsgruppe müsse zu erkennen geben, „welche Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind“ (BVerfG 2010, Rn. 160). Eine Prüfung, ob diese Voraussetzung erfüllt ist, hat es im Rahmen der Regelbedarfsermittlung erkennbar nicht gegeben.
- Die Referenzgruppe muss so gewählt werden, dass „Zirkelschlüsse“ vermieden werden. Es muss methodisch ausgeschlossen werden, dass sich in der Referenzgruppe Personen(-gruppen) befinden, die auf demselben oder womöglich sogar geringeren materiellen Niveau leben wie die Grundsicherungsbeziehenden. Es dürfen sich damit insbesondere

keine sog. „verdeckt Arme“ in der Referenzgruppe befinden; diese sind vielmehr aus der Betrachtung auszuschließen (BVerfG 2010, Rn. 169).

- Das Statistikmodell setzt für seine Funktionsfähigkeit voraus, dass nicht willkürlich Ausgabenpositionen der Referenzgruppe herausgestrichen werden (vgl. hierzu insbesondere Becker 2011; Becker 2016a). Nicht statthaft ist es daher, aus den Ausgabenpositionen in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nach dem Modell des Warenkorb eine Auswahl zu treffen und lediglich selektiv Ausgabenpositionen als regelbedarfsrelevant anzuerkennen. Die Nichtberücksichtigung einzelner Ausgabenpositionen aus der EVS bei der Regelbedarfsermittlung kann zwar diskussionswürdig und verfassungsrechtlich unbedenklich sein, aber nur in begründeten und nachvollziehbaren Einzelfällen und nur insofern, dass die Summe der Ausschlüsse nicht dazu führen darf, die realitätsbezogene Regelbedarfsbemessung insgesamt in Frage zu stellen. Gerade das ist jedoch der Fall, wenn einzelne Ausgabenposten bei der Berechnung insgesamt unberücksichtigt bleiben, denn damit sinkt der Wert der einbezogenen Ausgaben und verringert sich eine zentrale Bezugsgröße für die Regelbedarfsermittlung. Damit reduziert sich aber auch die Möglichkeit der Leistungsberechtigten, individuell zwischen verschiedenen Ausgabenpositionen einen Ausgleich vornehmen zu können. Das Bundesverfassungsgericht 2014 diskutiert diesen Aspekt unter der Überschrift „interner Ausgleich“ und formuliert bereits für die Ermittlung 2011 erhebliche Zweifel an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit an dem Gesetz.

Aus Sicht des Paritätischen ist – wie gezeigt werden wird – die regierungsamtliche Ermittlung der Regelbedarfe in all diesen Aspekten defizitär und daher unzureichend.

Zudem ist es aus Perspektive des Paritätischen keineswegs selbstverständlich oder gar legitim, wenn schon willkürlich bei einzelnen Ausgabenpositionen modifiziert wird, dass die unterstellten gesetzgeberischen Gestaltungsmöglichkeiten bei der Bewertung der Regelbedarfe ausschließlich zur Kürzung der Ansätze genutzt werden. Niedrige Ausgaben der Referenzgruppe sind grundsätzlich kein Beleg für einen niedrigen Bedarf, sie können insbesondere auch Ausdruck von Budgetrestriktionen sein. Aufgrund dessen läge es näher, dass in einem bedarfsorientierten Ermittlungsverfahren Anpassungen nach oben vorgenommen werden, nicht umgekehrt. Schon ein oberflächlicher Blick auf einzelne Regelbedarfspositionen belegt das. Wenn etwa mit dem Ansatz für die gesamten Bedarfe für Körperpflegeartikel und – geräte von Babys und Kleinkindern, – hierzu zählen insbesondere auch Windeln – in einem Monat lediglich 7,74 Euro zugestanden werden, ist das offensichtlich realitätsfern und bedarf einer Anpassung nach oben.

3. Auswahl der Referenzgruppe für Erwachsene – RBEG 2017 vs. Paritätischer

Grundlage für die Berechnung des Erwachsenen-Regelbedarfes sind Ein-Personen-Haushalte. Um Zirkelschlüsse zu vermeiden, werden aus der Gesamtzahl richtigerweise die SGB II-Bezieher sowie die Bezieher von Sozialhilfe und Grundsicherungsleistungen im Alter und Leistungsbeziehende bei dauerhafter Erwerbsminderung ausgeschlossen (SGB XII). Allerdings wurden auch im aktuellen Referentenentwurf des BMAS nicht alle Leistungsbezieher/-innen ausgeschlossen, sondern nur solche, die lediglich Grundsicherungsleistungen erhalten ohne zusätzliche Einkommen.

Damit sind erwerbstätige Leistungsberechtigte, sogenannte „Aufstocker“, vollständig in der Bezugsgruppe eingeschlossen. Damit sind auch Haushalte einbezogen, die lediglich ein marginales Erwerbseinkommen haben, so dass sich ihre soziale Lage kaum von der leistungsberechtigter Haushalte ohne Erwerbseinkommen unterscheidet.

Ebenfalls nicht herausgenommen wurden Haushalte mit einem derart niedrigen Einkommen, dass ein Anspruch auf Grundsicherungsleistungen unterstellt werden kann, der aber nicht realisiert worden ist – die sogenannten „verdeckt Armen“. In der Begründung zum aktuellen Referentenentwurf zur Ermittlung der Regelsätze wird zwar zutreffend festgestellt, dass solche Fälle „statistisch nicht erfasst, sondern nur im Rahmen von Modellrechnungen simuliert werden können“ und die entsprechenden Daten damit eine hohe Fehleranfälligkeit zeigen, doch kann diese Begründung kaum überzeugen, da selbst eine weniger valide Herausrechnung der Dunkelziffer das Endergebnis in jedem Fall nur verbessern könnte.

Bereits anlässlich der Regelbedarfsermittlung 2011 ist der nicht erfolgte Ausschluss von „verdeckt Armen“ aus der Referenzgruppe massiv kritisiert worden, u.a. weil es einen expliziten entsprechenden Handlungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG 2010, Rn. 169) gab. In der Folge hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Auftrag des BMAS auf der Grundlage der EVS 2008 den Umfang durch Simulationsrechnungen abgeschätzt und errechnet, dass zwischen drei und fünf Millionen Menschen in Deutschland unterhalb des Niveaus des menschenwürdigen Exi-

stenzminimums leben. Diese Personen befinden sich auch in der Referenzgruppe der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Verschiedene Berechnungen zeigen für die Regelbedarfsermittlung 2011, dass infolge dessen der Regelbedarf um etwa 12 Euro höher liegen müsste.²

Aus der um Grundsicherungsbezieher bereinigten Gruppe aller Ein-Personen-Haushalte werden als Referenzgruppe zur Bemessung der Regelsätze (Regelbedarfe) für 2017 wie schon bei der Festsetzung der Regelsätze 2011 die untersten 15 Prozent der nach ihrem Netto-Einkommen geschichteten Ein-Personen-Haushalte herangezogen, nicht wie es bis 2010 der Fall war, die untersten 20 Prozent.

Das Bundesverfassungsgericht hat dieses Vorgehen zwar als verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden bestätigt, doch ist diese gravierende Veränderung weder sachgerecht noch nachvollziehbar. Eine fachlich nachvollziehbare Begründung für diese Veränderung der Berechnungsgrundlage blieb die Bundesregierung bis heute schuldig. Da die Bezugshaushalte nach der Höhe ihrer Einkommen geschichtet sind, führt eine solche Verkleinerung der Bezugsgruppe zwangsläufig zu einer Verkleinerung der daraus abgeleiteten Regelsätze. Der Vergleich der privaten Konsumausgaben der untersten 15 Prozent der Haushalte nach dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung (etwa 908 Euro, inklusive Wohn- und Heizkosten) mit der Sonderauswertung für den Paritätischen für die untersten 20 Prozent der Haushalte (etwa 935 Euro) ergibt eine Differenz von fast 30 Euro, wobei hiervon ca. 10 Euro bei den Wohnkosten anfallen. Die Differenz in Bezug auf die regelbedarfsrelevanten Ausgaben beträgt damit in etwa 20 Euro.

² Vgl. IAB (2013): Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen aus Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, Nürnberg: IAB; Rudolf Martens (2013): „Verdeckte Arme“ und die Festlegung der Regelsatz-Höhe. Wie durch einen Zirkelschluss der Regelbedarf gesenkt wird, in: Soziale Sicherheit, 10/2013, S. 348ff.; Irene Becker (2015): Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau, Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 309, Düsseldorf.

Der Paritätische lehnt deshalb die Bestimmung der Referenzgruppe der Bundesregierung als fachlich nicht überzeugend ab und orientiert sich in seinen Berechnungen zur Regelbedarfsermittlung an der fachlich anerkannten Referenzgruppe der ärmsten 20 Prozent.

Verschiedene empirische Befunde lassen daran zweifeln, dass die von der Bundesregierung definierte Referenzgruppe die erste zentrale Bedingung für eine Anwendung des Statistikmodells erfüllt. Die Einkommenssituation der Referenzgruppe ist so prekär, dass kaum Rückschlüsse auf ein angemessenes menschenwürdiges Existenzminimum zulässig sind. Dies ergibt sich aus folgenden Befunden:

- Das durchschnittliche Einkommen der Referenzgruppe in der EVS 2013 liegt bei 764 Euro (Median: 800 Euro); die Obergrenze, also das höchste Einkommen in der Referenzgruppe, liegt bei 951 Euro.
- In Bezug auf das durchschnittliche Einkommen der Gesamtgruppe der Alleinlebenden liegt der Anteil der Referenzgruppe bei lediglich ca. 40 Prozent (Median: 48,4 Prozent).
- Die Alleinlebenden in der Referenzgruppe sind demnach nach den gängigen Armutdefinitionen vollständig als arm / armutsgefährdet zu bezeichnen.

Angesichts dieser Restriktionen dürften „die Ausgaben der Referenzgruppe (weniger) das soziokulturelle Existenzminimum als vielmehr Mangellagen spiegeln“ (Daten und Zitat: Becker 2016b, S. 13)

Der Paritätische geht infolge dieser Überlegungen von einer Referenzgruppe aus den untersten 20 Prozent der Haushalte aus. Eine entsprechende Sonderauswertung durch das Statistische Bundesamt wurde in Auftrag gegeben und bildet die Grundlage der weiteren Berechnungen. Die Einkommensgrenze der Referenzgruppe verschiebt sich dadurch nach oben. Die Einkommensobergrenze der Referenzgruppe in der Sonderauswertung für den Paritätischen liegt bei 1.050 Euro und damit um etwa 100 Euro höher als bei der Referenzgruppe im Regelbedarfsermittlungsgesetz.

Eine Sonderauswertung, die zusätzlich die Referenzgruppe um die „verdeckt Armen“ bereinigen würde, liegt dem Paritätischen für die EVS 2013 leider nicht vor. Näherungsweise werden die Auswirkungen nach den Berechnungen für die EVS 2008 wie oben begründet konservativ mit 12 Euro veranschlagt und pauschal auf die Regelbedarfsermittlung aufgeschlagen.

4. Bewertung der privaten Konsumausgaben bei der Regelbedarfsermittlung – RBEG 2017 und Paritätischer im Vergleich

Das Vorgehen der letzten Bundesregierung entspricht weitgehend der Regelbedarfsermittlung 2011. Die Kritiken an der Vorgehensweise behalten damit unverändert ihre politische Bedeutung.³ Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung von 2014 das Vorgehen der Bundesregierung zwar nicht als verfassungswidrig eingestuft. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht die kritische Einschätzung der Vorgehensweise deutlich gemacht, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers endet, wenn die Regelbedarfsermittlung derart restriktiv erfolgt, dass der interne Budgetausgleich das erforderliche Mindestmaß an sozialen Teilhabemöglichkeiten nicht mehr zulässt. So hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil 2014 festgestellt:

„Nach den angegriffenen Regelungen sind die monatlichen Pauschalleistungen jedoch so berechnet, dass nicht etwa alle, sondern bei Alleinstehenden 132 Euro weniger und damit insgesamt lediglich 72 Prozent, bei Kindern je nach Altersstufe zwischen 69 Euro und 75 Euro weniger und damit 75 Prozent bzw. 78 Prozent der in der EVS erfassten Konsumausgaben der den unteren Einkommensgruppe zugehörigen Referenzhaushalten als existenzsichernd anerkannt werden. Zwar ist es begründbar, einzelne Verbrauchspositionen nicht als Bedarfe anzuerkennen. Wenn in diesem Umfang herausgerechnet wird, kommt der Gesetzgeber an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist. Verweist der Gesetzgeber auf einen internen Ausgleich zwischen den Bedarfspositionen, auf ein Ansparen oder auch auf ein Darlehen zur Deckung existenzsichernder Bedarfe, muss er jedenfalls die finanziellen Spielräume sichern, die dies tatsächlich ermöglichen“ (BVerfG 1 BvL 19/12 vom 23.7.2014, Rn. 121).

Auch wenn einzelne normative Wertungen des Gesetzgebers für sich genommen innerhalb der verfassungsrechtlich gegebenen Gestaltungsräume liegen, kann die Vielzahl von nur im Einzelfall gerade noch an-

³ Vgl. dazu insbesondere: Becker, Irene (2011): Bewertung der Neuregelungen des SGB II, Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung vor dem Hintergrund des „Hartz-IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts, in: Soziale Sicherheit Extra, Sonderheft September 2011 und die Sachverständigen-Anhörungen im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 16. November 2010 (Materialien mit Stellungnahmen unter Ausschussdrucksache 17(11)309) und am 25. November 2016 (Materialien mit Stellungnahmen unter Ausschussdrucksache 18(11)849).

gemessen erscheinenden Ansätze zusammengenommen zu einem evident unzureichenden Gesamtbedarf führen. Die Berechnungen in der angehangenen **Tabelle** zu der Anerkennung der Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe durch das RBEG 2017 zeigen, dass ohne Betrachtung der Abteilung 4, die weitgehend separat über die Kosten der Unterkunft und Heizung finanziert werden, über 140 Euro der Verbrauchsausgaben nicht als regelbedarfsrelevant anerkannt werden (Anhang Tabelle A1). Bezogen auf die Ausgaben der Referenzgruppe werden damit wiederum lediglich etwas mehr als 72 Prozent der Ausgaben als regelbedarfsrelevant erkannt. Das Bundesverfassungsgericht hatte 2014 gefordert, dass bei Kürzungen in diesem Umfang der Gesetzgeber Vorkehrungen treffen müsse, um eine verfassungswidrige Unterdeckung der Bedarfe zu vermeiden und einen internen Ausgleich weiterhin zu ermöglichen. Drei Wege hat das Gericht hierfür gewiesen: Erhöhung der pauschalen Leistung, Erweiterung von zusätzlichen Sonderbedarfen und / oder kostenfreie Dienstleistungen. Der Gesetzgeber ist dieser Aufforderung nicht gefolgt, obwohl die Abschläge sich auf einem vergleichbaren Niveau wie 2011 bewegen.

- Betrachtet man die einzelnen Abteilungen im Überblick, so zeigt sich, dass die wesentlichen Kürzungen in vier Ausgabenpositionen zu finden sind (in Klammern: Differenz von Ausgaben der Referenzgruppe zu als regelbedarfsrelevante anerkannten Ausgaben durch das RBEG 2017)
- Freizeit, Unterhaltung und Kultur (Kürzung um 36,94 Euro);
- Verkehr (Kürzung um 31,43 Euro)
- Beherbergungs- und Gaststätdienstleistungen (Kürzung um 23,36 Euro) und
- Alkohol und Tabak (Komplette Streichung von 20,52 Euro; zur „Kompensation“ Anerkennung 3,63 Euro als Warenwert der Flüssigkeit; der Abteilung „Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke“ zugerechnet).

Somit wird den Leistungsberechtigten im Kern soziale und kulturelle Teilhabe verweigert.

Im Ergebnis wurden durch die Neuermittlung der Regelbedarfe die Leistungen für die Grundsicherungsbeziehenden nicht erhöht, sondern lediglich an die Preisentwicklung angepasst. Tatsächlich fiel die Anpassung geringer aus als im Durchschnitt der vorangegangenen Jahre. Lediglich für die Altersgruppe der 7 bis unter 14-Jährigen gab es eine kleine Erhöhung der Regelbedarfe:

Tabelle 2: Regelbedarfe nach dem Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG 2017)

	Stand 2016 (in Euro)	Neuermittlung 1.1.2017 (in Euro)	Differenz (in Euro)	Differenz (in Prozent)	Nachrichtlich: Regelbedarfe 2018 (in Euro)
Alleinstehende Erwachsene	404	409	+ 5	1,2	416
Partner/-in (90 Prozent)	364	368	+ 4	1,2	374
Andere erwachsene Person in Bedarfs-gemeinschaft	324	327	+ 3	1,5	332
Jugendliche 14 – 17	306	311	+ 5	1,6	316
Kinder 6 – 13	270	291	+ 21	7,7	296
Kinder 0 – 5	237	237	0	0	240

Nach Auffassung des Paritätischen ist das Vorgehen der Bundesregierung massiv zu kritisieren. Das Vorgehen ist zum einen sachlich nicht zu rechtfertigen, weil mit den Kürzungen methodische Fehler gemacht werden. In dem Regelbedarfsermittlungsgesetz werden unzulässig Elemente von Statistik- und Warenkorbmodell gemischt, willkürlich einzelne Ausgabenkomponenten als nicht regelsatzrelevant bewertet und damit der ermittelte Regelbedarf für Alle gedrückt. Der Paritätische kann zum anderen auch die einzelnen Begründungen für die Nicht-Anerkennung von Ausgabenpositionen nicht teilen (zur Kritik im Einzelnen weiter unten). Im Ergebnis ist der Paritätische der Auffassung, dass der Gesamtbedarf 2018 mit 416 Euro für eine/n alleinstehende/n Erwachsene/n vollkommen unzureichend abgedeckt ist. Angesichts des wiederum dramatischen Umfangs der Kürzungen der Ausgabenpositionen ist die mit dem Statistikmodell angestrebte Orientierung an dem (ohnehin äußerst bescheidenen) Lebensstandard der sta-

tistisch festgelegten Referenzgruppe eine reine Illusion. Ob und inwieweit der Gesetzgeber nunmehr die Grenze des verfassungsrechtlich noch zulässigen Vorgehens überschritten hat, obliegt der Prüfung durch die dafür zuständigen Instanzen.

Der Paritätische geht in seiner alternativen Ermittlung des Regelbedarfs von dem Grundsatz des „reinen“ Statistikmodells aus und bewertet im Wesentlichen alle Ausgaben der Referenzgruppe als regelbedarfsrelevant. Angesichts der Einkommensobergrenze der Referenzgruppe von 1.050 Euro ist dieses Vorgehen auch keineswegs sonderlich generös. Ausnahmen betreffen lediglich Ausgabenpositionen, die bei Grundsicherungsbeziehenden nicht anfallen (wie etwa GEZ) oder anderweitig gedeckt werden (Anschaffung PKW oder anderes Fahrzeug sofern für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder sonstige soziale Teilhabe notwendig).

Grundsätzlich spricht sich der Paritätische für eine Ausgliederung der Ausgabeposten für Haushaltsenergie (Strom) und langlebige Konsumgüter („Weiße Ware“) aus dem Regelbedarf aus. Der Regelbedarf könnte um die entsprechenden Summen reduziert werden, sofern eine anderweitige vollständige Bedarfsdeckung gesichert ist. Solange diese Umstellungen aber nicht gesetzlich vollzogen werden, müssen die entsprechenden Ausgaben der Referenzgruppe vollständig übernommen werden.

Für 2013 ergibt sich aus dem skizzierten Vorgehen ein Regelbedarf von 530 Euro für eine/n alleinstehende/n Erwachsene/n. Um die fehlende Ausgliederung der „verdeckt Armen“ aus der Referenzgruppe zu kompensieren wird in Anlehnung an die übereinstimmenden Ergebnisse von Becker (2015) und Martens (2013) der Regelbedarf pauschal um 12 Euro erhöht. Anschließend wird der so ermittelte Regelbedarf gemäß der bestehenden gesetzlichen Regelungen auf 2018 fortgeschrieben.⁴

Im Ergebnis ermittelt der Paritätische damit einen angemessenen Regelbedarf für eine/ alleinlebende/n Erwachsene/n für 2018 von 571 Euro.⁵

⁴ Anpassung um 3,46 Prozent nach RBEG 2017 auf den Wert für 2017: 562 Euro; Fortschreibung auf 2018 nach gesetzlich festgelegtem Mischindex laut Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung (1,63 Prozent): 571 Euro.

⁵ Zu einer ähnlichen Höhe für eine angemessene Regelbedarfshöhe für Erwachsene kommt auch Irene Becker unter Mitarbeit von Verena Tobsch (2016a).

Tabelle 3: Alternative Berechnung des Paritätischen: Ausgaben der Ein-Personen-Haushalte nach Abteilungen, unterste 20 Prozent nach Ausschluss der Grundsicherungsbeziehenden

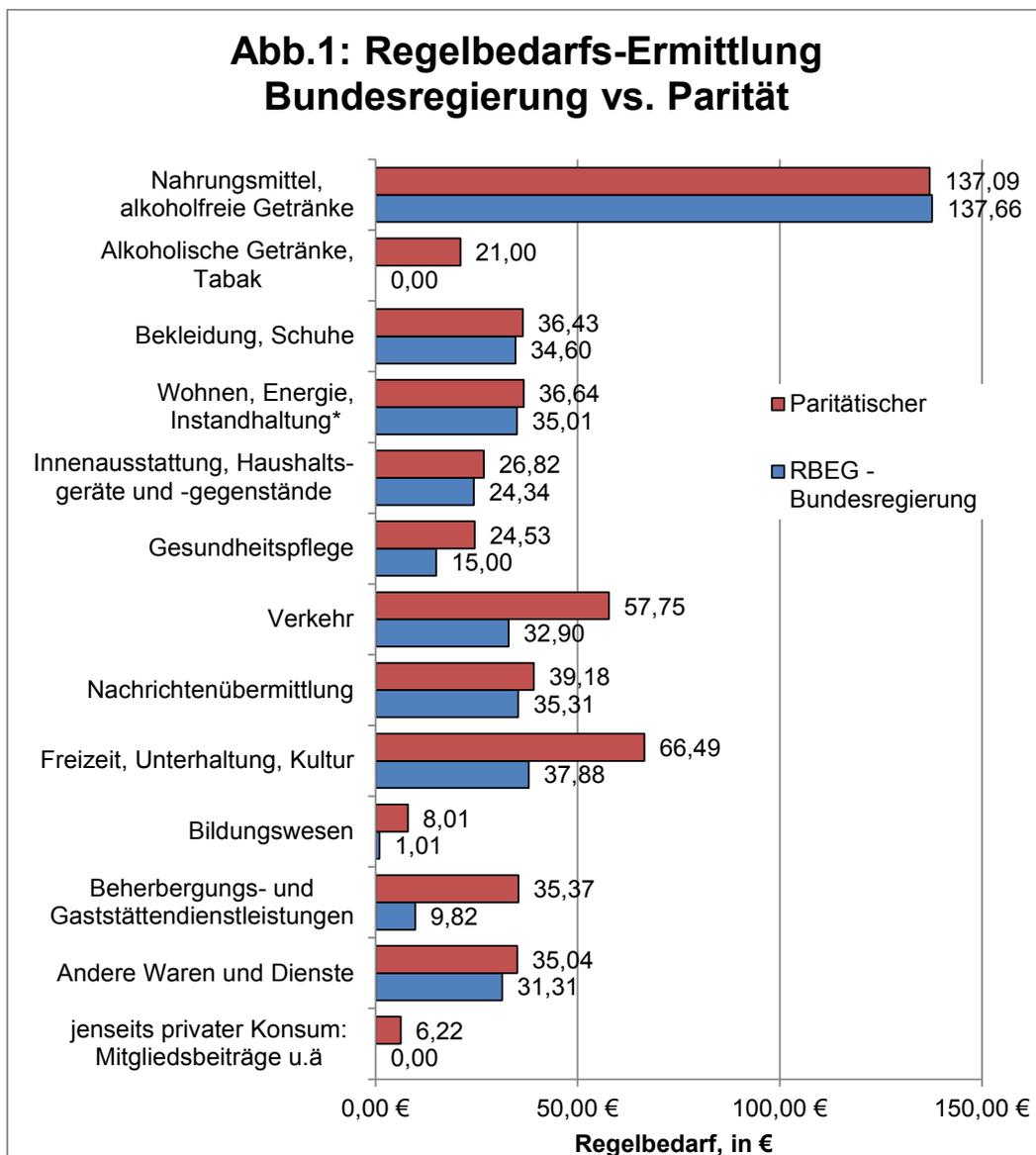
Ausgaben Ein-Personen-Haushalte nach Paritätischer 2018			
in Euro	tatsächliche Ausgaben	regelbedarfs-relevant	Begründung
Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke	137,09	137,09	
Alkoholische Getränke, Tabak	21,00	21,00	
Bekleidung, Schuhe	36,91	36,43	ohne Kinderschuhe
Wohnen, Energie, Instandhaltung	418,16	36,64	Kosten der Unterkunft, Stromkosten
Innenausstattung, Haushaltgeräte und -gegenstände	26,82	26,82	
Gesundheitspflege	24,53	24,53	
Verkehr	67,91	57,75	ohne Kauf oder Leasing von Kfz und Krafträdern
Nachrichtenübermittlung	39,18	39,18	
Freizeit, Unterhaltung, Kultur	79,07	66,49	ohne GEZ
Bildungswesen	8,01	8,01	
Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	35,37	35,37	
Anderer Waren und Dienste	37,08	35,04	ohne kinderbezogenen Ausgaben
<i>jenseits privater Konsum: Mitgliedsbeiträge u.ä</i>	6,22	6,22	
Summe Ausgaben 2013	931,13		
Summe Ausgaben 2013 ohne Abteilung 4	512,97	493,93	
Summe Regelbedarf		530,57	
plus verdeckte Armut		12,-	nach Becker 2015
Summe Regelbedarf 2013		542,57	
gerundet		543,-	
Regelbedarf 2017 3,46%		561,79	
gerundet		562,-	
Regelbedarf 2018 1,63%		571,16	
		571,-	

Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts für den Paritätischen Gesamtverband

5. Vergleich Regelbedarfsermittlung: Regelbedarfsermittlungsgesetz vs. Paritätischer

In der **Abbildung 1** wird die Regelbedarfsermittlung nach dem Regelbedarfsermittlungsgesetz mit dem Vorschlag des Paritätischen verglichen. In der Summe muss der Regelbedarf nach der Darlegung des Paritätischen um etwa 150 Euro angehoben werden. Die größten Unterschiede zeigen sich in den für die sozi-

ale Teilhabe relevanten Bereichen (Freizeit, Unterhaltung, Kultur, Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen sowie Verkehr) und der methodischen wie normativen Bewertung der Ausgaben für Alkohol und Tabak. Bereits die Unterschiede in diesen Bereichen ergeben eine Summe von über 100 Euro.



© Der Paritätische 2018

Eigene Darstellung und Berechnung

Quelle: Regelbedarfsermittlungsgesetz und Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts für den Paritätischen Gesamtverband

Im Folgenden werden die unterschiedlichen Bewertungen von BMAS und Paritätischem in den einzelnen Abteilungen kurz erläutert.

Abteilung 01 / 02: Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke / Alkoholische Getränke, Tabakwaren.

Die Ausgaben „Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke“ wurden im RBEG 2017 komplett übernommen. Zusätzlich wurden 3,63 Euro eingesetzt, um die komplette Kürzung der Abteilung 02 „Alkoholische Getränke, Tabakwaren“ zu kompensieren.

Der Paritätische hält diese Kürzungen für nicht sachgerecht. Mit dem gewählten Umrechnungsverfahren der durchschnittlichen Ausgaben für alkoholische Getränke in Mineralwasser reduziert das BMAS auch die Bedarfe für Haushalte, in denen keine Mittel für Alkohol verausgabt werden. Darüber hinaus werden die Möglichkeiten, individuell Ausgleich zwischen verschiedenen Bedarfspositionen vorzunehmen, weiter verringert. Auf dieser Ausgleichsmöglichkeit beruht jedoch das Statistikmodell der Regelbedarfsermittlung. Der Paritätische Vorschlag folgt der Kürzung nicht.

Abteilung 03: Bekleidung und Schuhe.

Als existenznotwendig werden alle Ausgaben für Kleidung und Schuhe – mit Ausnahme der Ausgaben für Kinderkleidung – gerechnet. Allerdings zählt die Bundesregierung die Kosten für chemische Reinigung nicht zur Existenzsicherung. Bezüglich der Kleidungs Ausgaben bleibt festzuhalten: Der Bezug von Sozialhilfe bzw. Sozialgeld oder Arbeitslosengeld II darf nicht an der Kleidung eines Menschen sichtbar werden. Verschiedene Kleidungsstücke (z. B. Anzüge) können schlechterdings nicht selbst gewaschen werden, sondern müssen in die chemische Reinigung.

Entsprechend berücksichtigt der Paritätische Vorschlag den in der EVS nachgewiesenen Bedarf von 80 Cent / Monat.

Abteilung 04: Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung.

Die Ausgaben in der Abteilung 04 werden im Wesentlichen über die Kosten der Unterkunft und Heizung jenseits der Regelbedarfe übernommen. Angesichts der zahlreichen nicht gedeckten Bedarfen bei den Wohnkosten und der Probleme finanzierbaren Wohnraum zu finden, ist auch der Aspekt Kosten der Unterkunft und Heizung ein prioritäres Problem mit akutem Reformbedarf. Dieses ist aber nicht Gegenstand der Regelbedarfsermittlung.

Dem Regelbedarf zugerechnet werden aber die Kosten für die Haushaltsenergie (Strom). Der Zugang zu Energie stellt ein grundlegendes Element der Daseinsvorsorge und gesellschaftlichen Teilhabe dar. Ohne Strom geht in den betreffenden Haushalten nicht nur das Licht aus, elementare Einrichtungen wie Kochen und Warmwasserzubereitung sind nicht mehr möglich. Die steigende Zahl von Stromabschaltungen (2016: 318.000) zeigt, dass wir es hier mit einem gesellschaftlich relevanten Problem zu tun haben. Besonders betroffen von Stromabschaltungen sind Grundsicherungsbeziehende. Wesentliche Einsparungen oder Umschichtungen im Verbrauchsverhalten sind für diese Haushalte kaum möglich, ein gewisser Stromverbrauch ist unumgänglich und nicht weiter zu reduzieren. Die Anschaffung energieeffizienter Elektrogeräte ist mit dem Regelbedarf regelmäßig nicht zu finanzieren. Stromschulden und -sperren sind daher häufige Folge von zu geringem Einkommen. Zentrales Problem für Grundsicherungsbeziehende ist, dass der in den Regelbedarfsberechnungen des BMAS enthaltene Anteil für Strom regelmäßig nicht ausreicht, um die durchschnittlichen Stromkosten zu decken. So gaben Ein-Personen-Haushalte 2014 durchschnittlich 43 Euro pro Monat aus, während im Regelbedarf lediglich 34 Euro vorgesehen waren.⁶

⁶ Vgl. etwa: Gerd Aigeltinger u.a. (2015): Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung. Eine empirische Analyse für Deutschland. Mannheim: ZEW Discussion Paper 15-075. Empirisch fundierte Berechnungen zur Unterdeckung bei den Stromkosten für Haushaltsenergie und dezentrale Warmwasserbereitung finden sich auch von der Verbraucherzentrale NRW: <https://www.verbraucherzentrale.nrw/sites/default/files/2017-11/%C3%9Cber-%20Unterdeckung%20der%20Stromkostenanteile%20f%C3%BCr%20Haushaltsenergie%20und%20dezentrale%20Warmwasserbereitung%20in%20Regel-%20und%20Mehrbedarfen.pdf>

Der Paritätische spricht sich grundsätzlich für eine Ausgliederung der Energiekosten aus dem Regelbedarf aus, um die Deckung der tatsächlichen Energiekosten zu gewährleisten. Die vorgeschlagene Expertenkommission ist aufgerufen, einen konkreten Vorschlag für eine sachgerechte Umsetzung zu unterbreiten. Im Rahmen der hier vorgelegten Regelbedarfsbestimmung orientiert sich der Paritätische aus Gründen der fachlichen Systematik (reines Statistikmodell) an den durchschnittlichen Ausgaben der Referenzgruppe. Solange und soweit allerdings das Statistikmodell lediglich selektiv angewendet wird, ist dagegen auf die durchschnittlichen Energieausgaben aller Haushalte abzustellen.

Abteilung 05: Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände.

Mehr noch als in anderen Bereichen bewegt sich das BMAS mit seinem Entwurf eines Regelbedarfsermittlungsgesetzes (RBEG 2017) bei dieser Abteilung in einer statistischen „terra incognita“. Die Angaben aus dem Gesetzentwurf suggerieren hier wie an anderen Stellen eine scheinbare Objektivität, obwohl die den Berechnungen zugrundeliegenden Fallzahlen häufig derart niedrig sind, dass sich eine Ableitung von Bedarfen methodisch verbietet. Ein Beispiel dafür sind die Ausgaben der Referenzgruppe für Kühlschränke, Gefrierschränke und Gefriertruhen. Von insgesamt 2206 in der Referenzgruppe erfassten Haushalten hatten lediglich 30 Haushalte entsprechende Ausgaben. Diese hatten einen Wert von durchschnittlich 111,87 Euro. Diese schmale statistische Grundlage der Ausgaben von nur 30 Haushalten wird mit ihrer Berücksichtigung in der Regelbedarfsermittlung zum Maßstab der entsprechenden Bedarfe aller Leistungsbeziehenden und Leistungsbezieher. Dabei berücksichtigt der RBEG 2017 monatlich 1,67 Euro als Anteil am Regelbedarf. Daraus folgt, dass selbst für den Kauf eines gebrauchten Kühlschranks für beispielsweise 111,87 Euro eine Ansparzeit von über fünf Jahren notwendig wäre, wenn die Anschaffung aus den dafür vorgesehenen Regelbedarfen erfolgen soll. Bei anderen Ausgabenposten liegt die Fallzahl sogar unter 25, so dass keine Beträge dafür ausgewiesen werden. Der Paritätische plädiert bereits seit langem dafür, wieder einen Rechtsanspruch auf notwendige einmalige Leistungen einzuführen. Solange dies nicht der Fall ist, übernehmen auch die Berechnungen des Paritätischen

die in der Statistik ausgewiesenen Kleinstbeträge zur Anschaffung von Haushaltsgeräten, Teppichen u.ä.. Den Streichungen der Ausgabepositionen für die „Anfertigung oder Reparatur von Heimtextilien“ durch das BMAS wird dabei nicht gefolgt. Die Begründung des BMAS, dass ja bereits die Ausgaben für die Anschaffung neuer Textilien übernommen werden, ist nicht plausibel, da der Verzicht auf Reparaturen erhöhte Aufwendungen bei Neuanschaffungen nötig werden ließe. Ebenfalls ist nicht nachvollziehbar, weshalb Ausgaben für Gartengeräte keine Berücksichtigung finden sollen. Bei bereits vorhandenem Garten ist der Besitz entsprechender Gartengeräte geradezu zwingend.

Abteilung 6: Gesundheitspflege.

Die Kosten für die Gesundheitspflege werden im Sinne des reinen Statistikmodells vollständig anerkannt.

Abteilung 07: Verkehr.

Im Zusammenhang mit den Regelbedarfsberechnungen zu Verkehrsausgaben wurde regierungsseitig eine Sonderauswertung zu Haushalten ohne Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel veranlasst. Mit anderen Worten, es geht um Haushalte, die ohne diese Ausgabenpositionen keinen Personenkraftwagen (PKW) und kein Motorrad nutzen und folglich ihren Mobilitätsbedarf durch Fahrrad, öffentlichen Personennah- und -fernverkehr sowie zu Fuß decken. Bei Erwerbstätigen verweist die Begründung im RBEG 2017 auf die Möglichkeit, notwendige Fahrtkosten mit einem PKW als Werbungskosten vom anzurechnenden Einkommen abzuziehen. Dass gerade im strukturschwachen ländlichen Raum ein Fahrzeug zur Bewältigung des Alltags zwingend notwendig sein kann, bleibt völlig außer Betracht.

Gemäß SGB II wird bei dem zu berücksichtigenden Vermögen „ein angemessenes Kraftfahrzeug für jeden in der Bedarfsgemeinschaft lebenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ (§ 12 Abs. 3 Satz 2 SGB II) ausdrücklich nicht angerechnet. Ein Fahrzeug wird oft benötigt, um eine Beschäftigung zu finden oder aufnehmen zu können. Dies hat der Gesetzgeber ausdrücklich anerkannt und den Besitz eines Fahrzeugs zugebilligt, als er die zitierte Bestimmung im SGB II formulierte. Konsequenterweise muss der Gesetzgeber im monatlichen

Bedarf auch die Ausgaben für den entsprechenden Kraftstoff und Kfz-Bedarf zubilligen, da ansonsten die Beibehaltung eines Fahrzeugs keinen Sinn ergibt. Entsprechend dieser Überlegung enthält der Paritätische im Unterschied zu den Berechnungen des BMAS auch Ausgaben für den Unterhalt eines PKW.

Nicht anerkannt werden in der normativen Bewertung durch den Paritätischen in der Abteilung Verkehr lediglich die Anschaffung und / oder Leasing eines Kfz oder Kraftrads. Die Anschaffung eines Kraftfahrzeugs ist eine seltene Ausgabe, die als nicht angemessen pauschalierbar eingeschätzt wird. Sofern es einen begründeten Bedarf nach der Anschaffung eines Kraftfahrzeugs gibt – etwa für die Aufnahme einer Beschäftigung – sind andere Finanzierungswege zu öffnen, etwa über die Arbeitsförderung, wie es teilweise bereits Praxis ist.

Abteilung 8: Bildung.

Die Ausgaben der Erwachsenen für die Bildung werden im Sinne des Statistikmodells vollständig anerkannt.

Abteilung 09: Freizeit, Unterhaltung und Kultur.

Die in der Abteilung 09 zusammengefassten Bedarfe werden vom BMAS überwiegend nicht als Grundbedarfe eingestuft. Entsprechend wird auch nur ein kleiner Teil der Ausgaben der Referenzgruppe als regelbedarfsrelevant anerkannt. Gestrichen werden Ausgaben für Schnittblumen und Zimmerpflanzen (wozu auch Grabschmuck oder zur Weihnachtszeit ein Weihnachtsbaum gehören), Auslagen für Haustiere wie Tierfutter, Ausgaben für den Garten, Dienstleistungen von Fotolaboren (auch Passbilder u.ä.), Campingartikel und die sehr bescheidenen Ansätze für Reisen.

Diese Bewertung teilt der Paritätische nicht. Es gehört vielmehr zum soziokulturellen Existenzminimum, zu ausgewählten Anlässen, etwa Familienfeiern, eine Blume verschenken zu können oder Passbilder bzw. Bewerbungsfotos erstellen zu lassen. Die Pflege eines eigenen Gartengrundstücks muss ebenso möglich sein wie Erholungsausflüge in die freie Natur oder mal eine Zeltübernachtung. Es ist darüber hinaus nicht einzusehen, dass Leistungsberechtigte – von denen ein großer Teil ohnehin erwerbstätig ist und die Leistungen ergänzend zum eigenen Einkommen bezieht

oder alleinerziehend ist – überhaupt keine Möglichkeit haben sollen, auch einmal Ferien zu machen und eine bescheidene Urlaubsreise zu unternehmen. Mit den in der Referenzgruppe darauf verwandten Ausgaben von 10,91 Euro im monatlichen Durchschnitt lassen sich ohnehin im Wortsinne keine großen Sprünge machen. Aus Sicht des Paritätischen sind die entsprechenden Ausgaben daher vollständig als regelbedarfsrelevant anzuerkennen.

Abteilung 11: Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen.

Bei den Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen wird besonders deutlich, dass die Berechnungen des BMAS nicht von dem Anspruch geprägt sind, soziokulturelle Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft sicherzustellen, sondern die bloße Sicherung der physischen Existenz als ausreichend angesehen wird. Wörtlich heißt es auf Seite 46 des Gesetzentwurfs: *„Bei den Verbrauchsausgaben in Abteilung 11 handelt es sich grundsätzlich nicht um regelbedarfsrelevante Ausgaben, da die auswärtige Verpflegung (...) nicht zum physischen Existenzminimum zählt“*. Das ist richtig. Sie zählt jedoch zum soziokulturellen Existenzminimum. Soziokulturelle Teilhabe findet typischerweise in der Gemeinschaft statt, nicht allein in den eigenen vier Wänden.

Im öffentlichen Raum ist die Tasse Kaffee in der Regel als Dienstleistung berechnet. Es erscheint deshalb geradezu abstrus, dass mit dem Gesetz lediglich der häusliche Verpflegungsaufwand anerkannt wird, im Beispiel also nur Kaffeepulver, Wasser und anteilig die Kosten für einen Kaffeefilter. Es sind Annahmen wie diese, die dazu beitragen, dass sich Leistungsberechtigte aus ihren sozialen Zusammenhängen zurückziehen und aus Mangel und Scham darauf verzichten, soziale Kontakte zu pflegen. Auch soziales oder politisches Engagement verliert seine sozial-integrative Funktion, wenn es den Leistungsberechtigten nicht möglich ist, im Anschluss beispielsweise an den Seniorennachmittag mit den anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmern noch ins Café zu gehen. Während die Regelbedarfsermittlung ausschließlich den Warenwert berücksichtigt, berücksichtigt der Paritätische die Bedarfspositionen vollständig. Das gilt auch für im Einzelfall notwendige Übernachtungskosten bei Familienbesuchen.

Abteilung 12: Andere Waren und Dienstleistungen.

In der Abteilung 12 bestehen in der Summe nur geringfügige Unterschiede zwischen den Berechnungen des BMAS und des Paritätischen, hinter denen allerdings grundsätzlich andere Wertungen stehen. Das BMAS stuft Schmuck und persönliche Gebrauchsgegenstände nicht als regelbedarfsrelevant ein. Hier handelt es sich um Bagatellbeträge, die den Betroffenen jedoch ein Mindestmaß an Ausdrucksmöglichkeiten individueller Präferenzen gewähren sollen. Aus Sicht des Paritätischen ist es unbillig, Leistungsberechtigten diese Möglichkeit zu verweigern, indem es als nicht teilhaberelevant eingestuft wird.

6. Kinderregelbedarfe sind statistisch nicht belastbar und realitätsfern

Die Berechnungen der Bundesregierung für die Kinderregelbedarfe gehen von Paarhaushalten mit einem Kind aus. Im Gegensatz zur Bezugsgruppe bei den Erwachsenenregelbedarfen mit 15 Prozent gehen die Berechnungen von einer Bezugsgruppe der unteren 20 Prozent aus. Zuvor wurden – nach dem gleichen Verfahren wie bei den Ein-Personen-Haushalten – die SGB II-Bezieher sowie die Bezieher von Sozialhilfe und Grundsicherungsleistungen herausgenommen.

Viele der einzelnen Verbrauchspositionen sind in den Materialien zur Regelbedarfsermittlung nicht mit Zahlen unterlegt sondern mit „/“ gekennzeichnet. Tatsächlich ist es so, dass das Statistische Bundesamt Ergebnisse in einzelnen Zahlenfeldern nicht veröffentlicht, wenn zur Berechnung weniger als 25 Haushalte vorhanden sind. Die Ergebnisse sind dann, statistisch betrachtet, nicht sicher genug, weil sie mit einem relativen Standardfehler von 20 und mehr Prozent behaftet sind, und werden an den Statistik-Nutzer nicht weitergegeben. Im Falle der Bundesregierung liegen die Verhältnisse anders. Erscheint eine „-***“ sind gar keine Angaben vorhanden. Häufig erscheinen auch eingeklammerte Zahlen, wobei die Klammern eben-

falls signalisieren sollen, dass der Aussagewert eingeschränkt ist, da die Zahl nur mit 25 bis unter 100 Haushalten unterlegt ist; daraus ergibt sich ein relativer Standardfehler von 10 bis 20 Prozent.

Aus den Unterlagen geht hervor, dass das BMAS die Daten kennt, die mit „/“ unterlegt sind. Auch wenn viele „/“ als Platzhalter vorhanden sind, weist das BMAS Ergebnisse aus; mit anderen Worten, die Bundesregierung hat aus solchen Angaben Kinderregelbedarfe berechnet. Durch die vielen nicht bekannten bzw. durch „/“ gesperrten Felder ist es aber nicht möglich, die Regelbedarfsrechnungen der Bundesregierung zu bewerten oder Vergleichsrechnungen und Alternativrechnungen wie im Falle der Ein-Personen-Haushalte anzustellen. Obwohl Daten auf hunderten von Seiten vorliegen, bleibt das Rechenverfahren im Falle der Kinderregelbedarfe intransparent und statistisch sehr fragwürdig.

Letzteres wegen der Vielzahl der gar nicht oder nur sehr schwach besetzten Felder. Dies wiederum hängt an der kleinen Zahl von Haushalten in den Referenzgruppen. Sind es bei den Einpersonenhaushalten im-

mer noch 2206 Haushalte, mit denen gerechnet werden kann, sind es bei den Paarhaushalten mit einem Kind bis unter 6 Jahren nur noch 243 Haushalte, bei denen mit Kindern von 6 bis unter 14 Jahren 130 und bei Paarhaushalten mit Kindern von 14 bis unter 18 Jahren gerade noch 89 Haushalte. Die Gruppen sind deutlich zu klein, um verlässliche Hochrechnungen zum Ausgabeverhalten anstellen zu können, wie ein Blick in die Details zeigt: So sind bei den Paarhaushalten mit einem Kind bis unter 6 Jahren von 74 Einzelpositionen 56 statistisch unsicher, was einer Quote von 62 Prozent entspricht. Bei den Paarhaushalten mit einem Kind zwischen 6 und 14 Jahren betrug der Anteil unsicherer Positionen sogar 78 Prozent und bei den ohnehin schwach besetzten Paarhaushalten mit einem Kind zwischen 14 und 18 Jahren waren es sogar 87 Prozent. Von den insgesamt 78 Positionen war eine überhaupt nicht besetzt, 24 mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von 10 bis 20 Prozent, und gleich 43 mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von 20 und mehr Prozent. Das Argument, dass sich die Fehler im Sinne eines Gesamtbudgets ausgleichen könnten, ist angesichts der sehr großen Zahl invalider Daten bei gleichzeitigen Eingriffen in die Systematik und die Höhe einzelnen Ausgabepositionen methodisch nichtig.

Wo die Datenlage derart unzureichend ist, ist es umso zwingender, die Realitätsnähe der Ergebnisse einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen, was jedoch unterlassen wurde. Am augenfälligsten sind die diesbezüglichen Mängel bei der Gruppe der 14- bis 18-Jährigen. Bei rund 83 Euro im Jahr für das Schuhwerk eines 14- bis 18-Jährigen Jungen oder 2,55 Euro im Monat für Bücher und Broschüren (einschließlich Downloads und Apps) müssen ebenso Zweifel am Verfahren aufkommen wie etwa bei 7,74 Euro im Monat für die gesamte Pflege und Hygieneartikel für Säuglinge und Kleinkinder.

Es existiert damit keinerlei statistisch auch nur halbwegs verlässliche Grundlage zur Ermittlung von Kinderregelbedarfen nach dem Statistikmodell. Die Bundesregierung ist dringend aufgerufen, eine Kommission einzusetzen, die ein alternatives System zur Feststellung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern erarbeitet.

Literatur

- Aigeltinger, Gerd u.a. (2015): Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung. Eine empirische Analyse für Deutschland. Mannheim: ZEW Discussion Paper 15-075.
- Becker, Irene (2011): Bewertung der Neuregelungen des SGB II, Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung vor dem Hintergrund des „Hartz-IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts, in: Soziale Sicherheit Extra, Sonderheft September 2011.
- Becker, Irene (2015): Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau. Hans-Böckler-Stiftung. Arbeit und Soziales. Arbeitspapier 309. Düsseldorf.
- Becker, Irene (2016a): Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland. Riedstadt / Berlin, online: https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Becker_11_2016_Gutachten_Regelbedarfsbemessung.pdf.
- Becker, Irene (2016b): Regelbedarfsbemessung – Methode und Ergebnisse: Eine kritische Bestandsaufnahme. Kurzexpertise für die Fraktion DIE LINKE. Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Sozialbericht 2017. Berlin.
- Bundesverfassungsgericht (2010): 1 BvL 1/09 vom 9. Februar 2010.
- Bundesverfassungsgericht (2014): 1 BvL 10/12 vom 23. Juli 2014.
- IAB (2013): Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, Nürnberg: IAB.
- Martens, Rudolf (2013): „Verdeckte Arme“ und die Festlegung der Regelsatz-Höhe. Wie durch einen Zirkelschluss der Regelbedarf gesenkt wird, in: Soziale Sicherheit, 10/2013, S. 348ff.

Anhang

Tabelle A1: Ausgaben Ein-Personen-Haushalte nach dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz – RBEG 2017, Abteilungen in Euro

	Ausgaben laut Gesetzentwurf (18/9984)	davon regelbedarfsrelevant laut RBEG 2017	Differenz	Beispiele für Kürzungen
Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke	134,03	137,66	-3,63	Umrechnung der Ausgaben alkoholischer Getränke (9,90 €) ohne Spirituosen (-11,9%) in äquivalente Menge Mineralwasser = 8,72 €/2,40 (Preisrelation zu Mineralwasser) = 3,63 €
Alkoholische Getränke, Tabak	20,52	0	20,52	kein Tabak und Alkohol
Bekleidung, Schuhe	35,77	34,6	1,17	keine chemische Reinigung, kein Waschsalon bei defekter Waschmaschine
Wohnen, Energie, Instandhaltung*	408,16	35,01	KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung werden außerhalb des Regelbedarfs übernommen
Innenausstattung, Haushaltgeräte und -gegenstände	26,13	24,34	1,79	keine Anfertigung und Reparaturen von Heimtextilien, Möbelbezugsstoffen usw.
Gesundheitspflege	24,37	15	9,37	keine orthopädischen Schuhe, Miete und Reparaturen von therapeutischen Geräten inkl. Eigenanteil
Verkehr	64,33	32,9	31,43	kein Kauf / Miete / Reparatur / TÜV / Kraftstoff für Kfz oder Krafträder
Nachrichtenübermittlung	38,65	35,31	3,34	Mobiltelefon (keine zwei Telekommunikationsarten anerkannt)
Freizeit, Unterhaltung, Kultur	74,87	37,88	36,99	keine Foto-/ Filmausrüstung und Zubehör oder Ferngläser, Lupen usw., keine Campingartikel, Schnittblume, Zierpflanzen, Weihnachtsbäume, Grabschmuck, keine Gartengeräte, keine Kosten für Haustiere
Bildungswesen	7,83	1,01	6,82	keine Studien-, Lehrgangs- und Prüfungsgebühren an Schulen
Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	33,18	9,82	23,36	keine Campingplatzgebühren, Speisen und Getränke in Restaurants und kein Eis in der Eisdiele (nur Warenwerte anerkannt)
Andere Waren und Dienste	35,72	31,31	4,41	kein Schmuck oder dessen Reparaturen, keine Umhängetaschen, Koffer, Schirme bzw. deren Reparatur, keine Verwaltungsgebühren für Reisepass und Beglaubigungen, keine Vervielfältigungskosten
jenseits privater Konsum: Mitgliedsbeiträge u.ä.	7,39		7,39	kein Beitrag für Parteien, Verbände o.ä.
Summe Ausgaben 2013	910,95			
Summe Ausgaben 2013 ohne Abteilung 4	502,79	359,83	142,96	

Quelle: Ausgaben der Referenzgruppe nach Gesetzentwurf der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 18/9984); regelbedarfsrelevante Ausgaben: Regelbedarfsermittlungsgesetz 2017.

**Tabelle A2: Ermittlung des Erwachsenen-Regelbedarf.
Vergleich RBEG 2017 und Paritätischer 2018 nach Abteilungen, in Euro**

	RBEG 2017 – Bundesregierung	Paritäts- scher	Differenz
Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke*	137,66	137,09	-0,57
Alkoholische Getränke, Tabak	0	21	21
Bekleidung, Schuhe	34,6	36,43	1,83
Wohnen, Energie, Instandhaltung*	35,01	36,64	1,63
Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände	24,34	26,82	2,48
Gesundheitspflege	15	24,53	9,53
Verkehr	32,9	57,75	24,85
Nachrichtenübermittlung	35,31	39,18	3,87
Freizeit, Unterhaltung, Kultur	37,88	66,49	28,61
Bildungswesen	1,01	8,01	7
Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	9,82	35,37	25,55
Andere Waren und Dienste	31,31	35,04	3,73
<i>jenseits privater Konsum: Mitgliedsbeiträge u.ä</i>		6,22	6,22
Summe Ausgaben 2013 ohne Abteilung 4	359,83	493,93	135,73
Summe Regelbedarf	394,84	530,57	137,36
plus verdeckte Armut	0	12	12
Summe Regelbedarf 2013	394,84	542,57	149,36
gerundet	395	543	
Regelbedarf 2017 (3,46%)	408,67	561,79	
gerundet	409	562	
Regelbedarf 2018 (1,63%)	415,67	571,16	
gerundet	416	571	

* Die höhere Summe beim RBEG 2017 ergibt sich aus der Umrechnung von Alkohol in Mineralwasser durch die Bundesregierung (vgl. Anmerkung in A1). Dies entspricht hier nicht den 3,63 Euro aus dem RBEG, weil der Paritätische sich im Gegensatz zur Bundesregierung auf die Referenzgruppe der untersten 20% der Haushalte bezieht.

Quelle: Regelbedarfsermittlungsgesetz und Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts für den Paritätischen Gesamtverband.

Berechnung und Darstellung: Paritätische Forschungsstelle.