

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum
Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch so- wie des Asylbewerberleistungsgesetzes

21.07.2020

1. Zusammenfassung

Das Verfahren zur Herleitung der Regelsätze ist bis auf eine Verbesserung (Berücksichtigung der Kosten für die Handy-Nutzung) identisch mit dem Verfahren, das unter der Regierungsverantwortung von CDU, CSU und FDP beim Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) 2011 eingeführt und auch bei der letzten Neuermittlung im Jahr 2016 praktiziert wurde. Das Verfahren ist mit erheblichen Defiziten behaftet:

- Es bleibt die zentrale Schwachstelle im Herleitungsverfahren, dass die statistisch gemessenen Konsumausgaben nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) der „Ärmsten der Armen“ unreflektiert mit dem soziokulturellen Existenzminimum gleichgesetzt werden. Es fehlen jedwede qualitative Kriterien zur Auswahl der Referenzgruppe, die sicherstellen würden, dass die Referenzgruppe nicht völlig von einer normalen Lebensführung in der Mitte der Gesellschaft abgekoppelt ist.
- Weiterhin kommt es zu Zirkelschlüssen, da „verdeckt Arme“ und auch Aufstocker/innen mit geringem Erwerbseinkommen in der Vergleichsgruppe verbleiben. Die Regelsätze werden somit auch von den Ausgaben von Haushalten abgeleitet, deren Einkommen unter dem Grundsicherungsniveau liegt.
- Es wird eine Vielzahl von Ausgabepositionen als nicht regelsatzrelevant herausgerechnet; dadurch sinkt der Regelsatz deutlich. Bei vielen der herausgerechneten Ausgaben handelt es sich um Ausgaben, die aus Sicht des DGB dem soziokulturellen Existenzminimum zuzurechnen sind. Ein Teil dieser Herausnahmen ist zudem methodisch unsauber, da er die Ergebnisse der EVS unzulässig verzerrt.

Im Ergebnis sollen die Regelsätze für Erwachsene nur sehr geringfügig um maximal bis zu 1,7 Prozent steigen. Die Veränderungen bei den Sätzen für Kinder und Jugendliche differenzieren stark: Vorgesehen ist eine „Nullrunde“ bei den Kindern zwischen 6 und 13 Jahren bis hin zu einer Steigerung um knapp 12 Prozent bei Jugendlichen ab 14 Jahren.

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Bundesvorstand

Martin Künkler
Referatsleiterin
Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Martin.Kuenkler@dgb.de

Telefon: +49 30 240 60 754
Telefax: +49 30 240 60 771

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Ein Vergleich mit der Armutsrisikogrenze zeigt, dass das neue Leistungsniveau (Summe aus neuen Regelsätzen plus Wohnkosten) bei der überwiegenden Anzahl von Haushaltstypen die Armutsgrenze unterschreitet. Armut wird nicht überwunden, sondern vielfach festgeschrieben.

Aufgrund der vielfältigen und gravierenden Defizite fordert der DGB eine grundlegende Neubemessung der Regelsätze. Dazu sollte eine Sachverständigenkommission eingerichtet werden, die Empfehlungen für den Gesetzgeber erarbeitet. Als schnell wirksame Sofortmaßnahmen sollten Einmalbeihilfen insbesondere für langlebige Gebrauchsgüter und für Brillen eingeführt werden und als zusätzliche Zwischenlösung, bis die Ergebnisse der Kommission vorliegen, die Regelsätze um einen weiteren Prozentsatz als Ausgleich für die gegebene Bedarfsunterdeckung angehoben werden.

2. Vorbemerkung

Der DGB bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen der Verbändeanhörung den Referentenentwurf zur Neuermittlung der Regelsätze (RBEG-REF 2017) bewerten zu können.

Der DGB weist allerdings darauf hin, dass die gewährte Bearbeitungszeit von vier Werktagen in der Sommerpause ausgesprochen kurz und dem Beratungsgegenstand in keiner Weise angemessen ist – schließlich handelt es sich bei der Festsetzung der Regelsätze um eine zentrale Stellschraube im System der sozialen Sicherung, die unmittelbar die Lebenslage von über sieben Millionen Leistungsberechtigten betrifft und weitreichende indirekte Auswirkungen hat, insbesondere auch auf die Machtasymmetrie auf dem Arbeitsmarkt.

Mit dem vorliegenden Referentenentwurf wird das erstmals 2010 unter Regierungsverantwortung von CDU, CSU und FDP vom Arbeitsministerium unter Leitung von Ursula von der Leyen entwickelte Herleitungsverfahren, das auch bei der letzten Neuermittlung der Regelsätze im Jahr 2016 angewendet wurde, abermals (nahezu) unverändert wiederholt. Wohlfahrts- und Sozialverbände, der ganz überwiegende Teil der Wissenschaft und der DGB haben mehrfach grundlegende Kritik an diesem Verfahren vorgetragen und Alternativen aufgezeigt – zuletzt in einem gemeinsamen Appell an Bundesarbeitsminister Hubertus Heil sowie die Mitglieder im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Bundestags.¹ Der DGB bedauert, dass es im Vorfeld der nun bevorstehenden Neuermittlung der Regelsätze keinen Dialog zwischen dem BMAS und den Verbänden über die grundlegende Kritik am Herleitungsverfahren gegeben hat. Der DGB erkennt an, dass das BMAS in den letzten Monaten in Folge der Corona-Pandemie unter hohem Zeitdruck eine Vielzahl von Gesetzgebungsverfahren zu Hilfsmaßnahmen erarbeiten musste. Aber auch bei extrem hoher Arbeitsbelastung muss das BMAS einen Dialog sicherstellen können, zumal die Kritik der Verbände lange bekannt und die nun turnusmäßige anstehende Neuermittlung der Regelsätze lange absehbar war.

Für hochproblematisch erachtet der DGB auch das wiederholte Vorgehen, bei dem das BMAS im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens ohne Beteiligung von Bundestag und Bundesrat

¹ „Spaltungen verhindern, Zusammenhalt stärken – kein „Weiter-So“ bei den Regelsätzen!“, gemeinsamer Brief vom 10. März 2020, siehe: <https://t1p.de/4j4l>

und ohne öffentlichen Diskurs beim Statistischen Bundesamt Sonderauswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe in Auftrag gibt, die die entscheidende Basis für die Regelsatzermittlung darstellen. Beim angewendeten Statistikmodell werden bekanntlich die Regelsätze aus dem Verbrauchsverhalten von Haushalten mit geringem Einkommen hergeleitet. Die Höhe der Regelsätze wird somit maßgeblich von der Frage bestimmt, welche Referenzgruppe von Haushalten gewählt wird und diese entscheidende Vorgabe findet bereits bei den Vorgaben des BMAS ans Statistische Bundesamt statt. Zwar ist die Auswahl der Referenzgruppe auch Gegenstand des Regelbedarfsermittlungsgesetzes – sie soll also im Nachhinein von Bundestag und Bundesrat legitimiert werden. Die Erfahrungen aus den beiden letzten Gesetzgebungsverfahren zu Neuermittlung der Regelsätze 2010/11 und 2016 zeigen jedoch, dass mit dem Vorliegen der Sonderauswertungen des Statistischen Bundesamtes nach den Vorgaben des BMAS faktisch eine Vorentscheidung getroffen worden ist, die im Parlament nicht mehr in Frage gestellt wird.

Die Stellungnahme des DGB beschränkt sich auf den Kerninhalt des vorliegenden Gesetzentwurfs, auf die Herleitung der Regelsätze².

3. Neues Leistungsniveau

Nach dem vorliegenden Referentenentwurf sollen im Ergebnis die Regelsätze für Erwachsene (Regelbedarfsstufen 1-3) nur sehr geringfügig ansteigen, die Regelsätze für Jugendliche ab 14 Jahre sowie für Vorschulkinder (Regelbedarfsstufe 6) jedoch deutlicher um rund elf Prozent – allerdings ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau. Für Kinder zwischen sechs und 13 Jahren (Regelbedarfsstufe 5) ergibt die Neuermittlung einen geringeren Regelsatz als bisher. Die Kürzung wird nicht vollzogen sondern der bisherige Betrag von 308 Euro wird beibehalten:

Tabelle 1: Höhe der Regelsätze nach Regelbedarfsstufen (RB)

	RB 1	RB 2	RB 3	RB 4	RB 5	RB 6
	Alleinstehende, Alleinerziehende	„Partner*innen“, jeweils	„in Einrichtungen“	Kinder, 14 -17 Jahre	Kinder, 6 - 13 Jahre	Kinder, 0- 5 Jahre
Ist-Betrag (2020) in Euro	432	389	345	328	308	250
Nach RBEG (2020) in Euro	439	395	351	367	304 (308)	278
Veränderung absolut in Euro	7	6	6	39	-4 (0)	28
Veränderung in Prozent	1,6	1,5	1,7	11,9	- 1,3 (0)	11,2
Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnungen des DGB nach Daten des RBEG (Referentenentwurf)						

² Der Referentenentwurf enthält darüber hinaus noch die Streichung der abweichenden Erbringung von Leistungen für die dezentrale Warmwasseraufbereitung sowie eine Folgeänderung aufgrund des Wegfalls des Kriteriums des „Führens eines eigenen Haushalts“ bei der Zuordnung von Leistungsberechtigten zu den einzelnen Regelsatzstufen. Beide Änderungen betreffen den Rechtskreis SGB XII.

Die Regelsätze wurden aus Sonderauswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2018 abgeleitet. Die EVS wird nur alle fünf Jahre durchgeführt. Die für 2018 ermittelten Werte wurden entsprechend dem geltenden Fortschreibungsmechanismus aus Preis- und Lohnentwicklung³, mit dem die Regelsätze jährlich in den Zeiträumen zwischen den EVS-Erhebungen angepasst werden, auf den Stichtag 1.1.2020 fortgeschrieben. Da die neuen Regelsätze zum 1.1.2021 in Kraft treten sollen, steht eine zweite Fortschreibung der Werte vom 1.1.2020 auf das Datum des Inkrafttretens noch aus und soll noch nachfolgen⁴.

Die Erhöhungen der Regelsätze werden den Zielen einer Armutsbekämpfung nicht gerecht. Armut wird nicht überwunden, sondern festgeschrieben. Das neue Leistungsniveau (Summe aus Regelsätzen und durchschnittlichen Wohnkosten) liegt für viele Haushaltstypen unter der Armutsrisikogrenze (siehe Anlage 1). Dies betrifft alle Single-Haushalte ohne Kinder, die den größten Anteil der Bedarfsgemeinschaften ausmachen, alle Paarhaushalte ohne sowie alle Paarhaushalte mit Kindern. Der Abstand zur Armutsrisikogrenze ist teilweise extrem und beträgt bis zu 362 Euro bei Paaren mit zwei Kindern ab 14 Jahren. Das heißt, die Erhöhungen von rund 11 Prozent bei zwei der drei Altersklassen für Kinder führen noch nicht zu Leistungen oberhalb der Armutsrisikogrenze.

Bei den Alleinerziehenden ergibt der Vergleich mit der Armutsrisikogrenze ein differenziertes Bild: Bei Alleinerziehenden mit einem Kind unter sieben Jahren bzw. zwei Kindern unter 16 Jahren liegen die Grundsicherungsleistungen etwas – maximal bis 10 Prozent – über der Armutsrisikogrenze. Grund hierfür ist, dass bei dieser Konstellation ein Mehrbedarfzuschlag von 36 Prozent gewährt wird. Bei den anderen Haushaltskonstellationen von Alleinerziehenden wird die Armutsrisikogrenze ebenfalls wie bei den Paarhaushalten mit Kindern unterschritten.

Die geplante „Nullrunde“ bei den Kindern zwischen sechs und 13 Jahren führt aufgrund von Kaufkraftverlusten faktisch zu einer Schlechterstellung, die keinesfalls akzeptabel ist.⁵ Der DGB spricht sich für deutlich höhere Regelsätze aus.

4. Relevanz der Regelsätze

Die Höhe der Regelsätze prägt unmittelbar die Lebenssituation von über 7,2 Millionen Leistungsbezieher*innen.⁶ Zudem beeinflusst die Höhe der Regelsätze mittelbar

³ Allerdings wurden die gesetzlich vorgegebenen Vergleichszeiträume (§ 28a SGB XII) leicht modifiziert.

⁴ Laut RBEG-REF liegen die dazu erforderlichen Daten erst Ende August vor (S. 1).

⁵ Zur Interpretation der großen Unterschiede bei den Veränderungsraten der drei Altersklassen siehe S. 8.

⁶ 5.351.654 Regelleistungsberechtigte der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II, 1.085.043 Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII, 370.159 Bezieher von Sozialhilfe nach SGB XII, 411.211 Bezieher von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Vgl. Statistisches Bundesamt, Soziales, www.destatis.de, Datenabfrage vom 20.7.2020. Die Angaben zu den Leistungsberechtigten nach SGB XII beziehen sich auf den Stichtag 31.12.2019, die Angaben zum Asylbewerberleistungsgesetz auf den Stichtag 31.12.2018; Statistik

die Höhe weiterer Leistungen (z.B. Kinderzuschlag, BAföG), die Pfändungsfreigrenze und die Freibeträge im Steuerrecht. Die Regelsätze sind somit eine zentrale Stellschraube im System der sozialen Sicherung und darüber hinaus, die die Verteilungsverhältnisse in Deutschland maßgeblich prägt.

Zudem entscheidet die Höhe der Regelsätze über die „Fallhöhe“ des sozialen Abstiegs nach Arbeitsplatzverlust und bei länger andauernder Erwerbslosigkeit und somit auch über die „Konzessionsbereitschaft“ der Beschäftigten. Je niedriger die Regelsätze, desto größer ist der Druck, aus materieller Not heraus auch prekäre und niedrig entlohnte Arbeit annehmen zu müssen. Nicht bedarfsdeckende Regelsätze beeinflussen somit auch die Machtasymmetrie auf dem Arbeitsmarkt zu Ungunsten der abhängig Beschäftigten.

Der Gesetzgeber ist anfangs davon ausgegangen, dass die Hilfe nur vorübergehend in Anspruch genommen wird, insofern sollten auch Anreize gesetzt werden, das System wieder durch Arbeitsaufnahme zu verlassen. Diese Annahme hat sich jedoch als falsch erwiesen. Große Gruppen von Betroffenen sind lange oder gar dauerhaft auf Hilfe angewiesen. Davon ist ein erheblicher Teil erwerbstätig. Die Hilfe muss deswegen so bemessen werden, dass auch eine längere Hilfeabhängigkeit nicht zur Verarmung führt. 3,5 Millionen Bezieher*innen (67 Prozent) im Hartz-IV-Bezug beziehen die Leistungen mindestens zwei lang, darunter 2,3 Millionen (43 Prozent), die die Leistungen vier Jahre und länger beziehen. Zu denken ist auch an die über eine Million Bezieher*innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, denen eine Ausstiegsperspektive über die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gänzlich fehlt und die bis ihr Lebensende auf die Regelsätze angewiesen sind.

5. Bewertung einzelner Aspekte der Regelsatz-Neuermittlung

5.1 Interpretation von Verbrauchsausgaben als Existenzminimum

Wie auch in der Vergangenheit werden die Regelsätze aus dem Konsumausgaben der privaten Haushalte abgeleitet. Datengrundlage sind Sonderauswertungen des statistischen Bundesamtes zur EVS 2018.

Die EVS erfasst die Konsumausgaben der Haushalte, die von den verfügbaren Einkommen der Haushalte determiniert sind. Aus den Daten der EVS lassen sich grundsätzlich keine direkten Aussagen dazu gewinnen, ob mit einer getätigten Ausgabe ein gegebener Bedarf „über die Maßen“, gerade vollständig oder nur teilweise gedeckt wird, so dass Unterversorgungslagen bestehen bleiben.

Bei den Sonderauswertungen zur Herleitung der Regelsätze werden nach den vom BMAS gemachten Vorgaben die Ausgaben von Haushalten am unteren Ende der Einkommensverteilung betrachtet (die 15 Prozent der Einpersonenhaushalte mit dem niedrigsten Einkommen bzw. die 20 Prozent der Paarhaushalte mit einem Kind mit dem niedrigsten Einkommen). Diese EVS-Daten geben somit nur an, wie viel Geld Menschen, die nur über sehr geringe finanzielle Möglichkeiten verfügen („Budgetrestriktionen“), für einzelne Ausgabenbereiche wie beispielsweise Ernährung oder Freizeitaktivitäten *ausgeben können*.

Aus Sicht des DGB ist es nicht zulässig, ohne weiteres davon auszugehen, dass diese Ausgaben bedarfsdeckend sind und in der Summe das Existenzminimum darstellen.

Die Interpretation von statistisch gemessenen Durchschnittsausgaben einer Referenzgruppe als soziokulturelles Existenzminimum ist aus Sicht des DGB sozialpolitisch nur dann vertretbar und methodisch zulässig, wenn zunächst qualitative Anforderungen an die Referenzgruppe gestellt werden: Das Existenzminimum einschließlich sozialer Teilhabe lässt sich nur als relatives Minimum mit Bezugnahme auf ein „normales Leben“ und die materiellen Möglichkeiten in der Mitte der Gesellschaft bestimmen. Oder mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts: Notwendig ist eine „Ausrichtung am Entwicklungsstand des Gemeinwesens und an den bestehenden Lebensbedingungen“⁷. Dies erfordert nicht, die Konsumausgaben „der Mitte“ als Ausgangspunkt der Regelsatzermittlung zu nehmen. Die Referenzgruppe darf aber nicht völlig abgehängt von der Mitte sein und nicht nur aus den „Ärmsten der Armen“ bestehen, sondern die Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe müssen noch einen Bezug zur Mitte haben und die Unterschreitungen der Ausgaben von Haushalten mit mittleren Einkommen müssen innerhalb gewissen Grenzen liegen. Die Sozialwissenschaftlerinnen Irene Becker und Verena Tobsch haben ein konkretes Verfahren zur Bestimmung einer geeigneten Referenzgruppe entwickelt.⁸ Dabei werden Mindestversorgungsstandards und -teilhabestandards in Form von Prozentanteilen der Verbrauchsausgaben der Mitte differenziert nach unterschiedlich relevanten Ausgabenbereichen definiert⁹ – das heißt, die maximal zulässigen Rückstände zur Mitte werden vorab in einer politischen Setzung festgelegt. Die Referenzgruppe besteht dann aus den 20 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte, die oberhalb der definierten Mindeststandards liegen.

Die Auswahl der Referenzgruppe im Referentenentwurf erfolgt hingegen völlig losgelöst von qualitativen Anforderungen an die Referenzgruppe. Es sind somit keine Belege angeführt,

⁷ BVerfG vom 09.02.2010, Az. 1 BvL 1, 3, 4/09, Rz. 133

⁸ Vgl. Irene Becker/Verena Tobsch: Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland, Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, 2016 sowie Irene Becker/Verena Tobsch: Ermittlung der „Grünen Garantiesicherungs-Regelbedarfe“, Bericht zum Gutachtensauftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 2020

⁹ In einer Modellvariante im o.g. Gutachten für die Diakonie werden beispielsweise folgende Werte zur Diskussion gestellt: Im Bereich Ernährung sollen 85 Prozent der Ausgaben der Mitte finanzierbar sein, 75 Prozent der Ausgaben für weitere Grundbedürfnisse sowie 60 Prozent der Ausgaben im Bereich „soziale Teilhabe“.

die darauf schließen lassen, dass die Ausgaben der Referenzgruppe als Existenzminimum interpretiert werden könnten.

Hinzu kommt: Aus Sicht des DGB war die mit dem RBEG 2011 vollzogene und aktuell beibehaltene Verkleinerung der Referenzgruppe (§ 4 RBEG-REF) bei den Einpersonenhaushalten von 20 auf 15 Prozent sachlich nicht begründet. Diese Engfassung führte und führt zu einer deutlichen Reduzierung der statistisch erfassten Konsumausgaben und somit zu einer politisch gewollten Absenkung der Regelsatzhöhe.

5.2 Verdeckte Armut

Die Regelung (§ 3 RBEG-REF 2021) zu den Haushalten, die aus der Vergleichsgruppe auszuschließen sind, ist zu eng gefasst. Zirkelschlüsse werden so nicht vollständig ausgeschlossen. In der Vergleichsgruppe verbleiben Haushalte, deren Einkommen unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegen, also Haushalte, die einen bestehenden Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII nicht realisieren (verdeckte Armut). Ebenso nicht herausgerechnet werden alle Haushalte, die Erwerbseinkommen beziehen. Letzteres ist problematisch bei Erwerbstätigen, deren Einkommen das Grundsicherungsniveau nur bis zur Höhe der 100-Euro-Grundpauschale (nach § 11b Abs. 2 Satz 1 SGB II) übersteigt. Da die Grundpauschale typisierend im Wesentlichen die mit der Erwerbstätigkeit verbundenen Kosten abdecken soll, verfügt die genannte Gruppe Erwerbstätiger ebenfalls nur über ein verbleibendes Einkommen in Höhe des Grundsicherungsniveaus.

Aus Sicht des DGB ist es nicht akzeptabel, das Existenzminimum auch aus dem Ausgabeverhalten von Haushalten abzuleiten, die nur ein Einkommen in Höhe des Existenzminimums oder sogar ein geringeres Einkommen haben. Der DGB fordert den Gesetzgeber auf, die verdeckt Armen und Haushalte mit einem Erwerbseinkommen knapp über dem Grundsicherungsniveau aus der Vergleichsgruppe auszuschließen.

Im Referentenentwurf (S. 16) wird richtigerweise darauf hingewiesen, dass die verdeckten Armen statistisch nicht erfasst sondern nur im Rahmen von Modellrechnungen simuliert werden können. Da solche Modellrechnungen mit Unsicherheiten und einer gewissen Fehleranfälligkeit behaftet sind, zieht das BMAS die Konsequenz, auf eine Herausnahme der verdeckten Armen aus der Vergleichsgruppe ganz zu verzichten. Der DGB hält diese Schlussfolgerung für nicht überzeugend: Es ist sachgerechter „kleine Fehler“ bei der Abschätzung der verdeckten Armen in Kauf zu nehmen als den „großen Fehler“ zu begehen, die verdeckten Armen vollständig in der Vergleichsgruppe zu belassen. Auch ist der Hinweis auf ein Gutachten des IAB¹⁰ irreführend, das die Unmöglichkeit einer Herausnahme der verdeckten Armen wissenschaftlich belegen soll. Vielmehr führt das IAB in dem zitierten Gutachten gerade solche Mo-

¹⁰ Bruckmeier, Kerstin; Pauser, Johannes; Riphahn, Regina T.; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen: Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 - Simulationsrechnungen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Endbericht, 17. Juni 2013, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Gutachten. Nürnberg

dellrechnungen durch und weist darauf hin, dass Unschärfen durch mehrere Simulationsvarianten minimiert werden können. Tenor des Gutachtens ist eine Abwägung der Vor- und Nachteile unterschiedlicher methodischer Ansätze (Mikrosimulation versus Mindesteinkommensgrenze), nicht jedoch ein Plädoyer für einen Verzicht auf die Herausnahme der verdeckten Armen.¹¹

Neben dem IAB hat auch Irene Becker praktikable Verfahrensvorschläge zur annäherungsweisen Herausnahme der verdeckten Armen vorgelegt.¹²

5.3 Datenqualität zur Ermittlung der Regelsätze für Kinder und Jugendliche

Aufgrund der geringen Fallzahlen in den Vergleichsgruppen bestehen bezogen auf die Regelsätze für Kinder und Jugendliche erhebliche Zweifel, ob die Daten überhaupt valide und hinreichend signifikant sind.

Die Regelsätze für Kinder und Jugendliche haben eine besondere Bedeutung, da sie nicht nur über die materielle Versorgung und Ausstattung, sondern auch über Entwicklungschancen entscheiden. Die Herleitung der Sätze ist daher besonders sensibel. Die bestehenden Zweifel an der Validität und Signifikanz aufgrund der geringen Fallzahlen ist daher aus Sicht des DGB nicht hinnehmbar.

Kleine Fallzahlen führen zu einem großen statistischen Fehler. Als aussagekräftig gelten erst Fallzahlen von 100 und mehr, da der statistische Fehler ab dieser Gruppengröße kleiner als zehn Prozent ist. Bei Fallzahlen zwischen 25 und 99 muss von einem Fehler zwischen 10 und 20 Prozent ausgegangen werden und bei Fallzahlen unter 25 von einem statistischen Fehler, der größer als 20 Prozent ist.

In der nachfolgenden Tabelle sind die Fallzahlen der Vergleichsgruppen dargestellt, aus denen die Regelsätze für Kinder und Jugendliche abgeleitet werden. Die Fallzahlen wurden den Tabellen in der Anlage zum Referentenentwurf entnommen.

¹¹ „Letztlich muss bei der Entscheidung zwischen Mikrosimulation und Mindesteinkommensgrenzen abgewogen werden, ob der Nachteil der vergleichsweise hohen Komplexität und damit vergleichsweise geringeren Transparenz der Mikrosimulation deren grundsätzliche methodische Überlegenheit bei der Identifikation verdeckter Armut überwiegt.“, ebenda, S. 216

¹² Siehe die in Fußnote 5 genannten Arbeiten.

Tabelle 2:

Geringe Fallzahlen der Vergleichsgruppen zur Ermittlung der Regelsätze für Kinder und Jugendliche

	Anzahl der Haushalte mit einem Kind		
Alter des Kindes	Konsumausgaben insgesamt	Sonderauswertung Energie	Sonderauswertung Verkehr/Mobilität
0-5 Jahre	278	259	46
6-13 Jahre	144	136	15
14-17 Jahre	105	99	14
0-17 Jahre	520	484	76
Quelle: Eigene Zusammenstellung des DGB nach Daten der Anlagen zum RBEG-REF.			

Die Fallzahlen sind Teils extrem niedrig. Die Sonderauswertung zur Ermittlung der Mobilitätskosten für Jugendliche zwischen 14 und 17 Jahren umfasst beispielsweise die Angaben von nur 14 Haushalten! Laut Begründung wurde aufgrund der geringen Fallzahlen bei der Ausgabenposition „fremde Verkehrsdienstleistungen“, die Aufwendungen für den ÖPNV beinhaltet und den größten Posten der Mobilitätsausgaben darstellt, auf eine Altersdifferenzierung verzichtet.¹³ Aber auch der Durchschnittswert aller Haushalte mit einem Kind (ohne Altersdifferenzierung) liefert keine validen Ergebnisse, da die Fallzahl mit 76 immer noch niedrig ist.

Wie fragwürdig die Datengrundlage ist, zeigt auch ein Vergleich der Verkehrsansätze für die einzelnen Altersgruppen: Für Kinder unter sechs Jahren wurden 25,39 Euro monatlich ermittelt, um den Mobilitätsbedarf zu decken (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 RBEG-REF). Für Jugendliche ab 14 Jahren, bei denen von einem deutlich höheren Mobilitätsbedarf ausgegangen werden kann, soll jedoch ein etwas niedrigerer Betrag von 22,92 Euro ausreichend sein (§ 6 Abs. 1 Nr. 3 RBEG-REF).¹⁴

Schließlich möchte der DGB auf eine weitere „Merkwürdigkeit“ bei den ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten mit einem Kind hinweisen, die im Referentenentwurf nicht aufgelöst wird: Wie in Tabelle 1 dargestellt variieren die Veränderungsraten zwischen den bisherigen Regelsätzen und den neu ermittelten Regelsätzen je nach Alter des Kindes stark: Zwischen (rechnerisch) minus 1,3 Prozent bei den Kindern zwischen 6 und 13 Jahren und fast plus 12 Prozent bei den Kindern ab 14 Jahren. Beachtlich ist zudem, dass diese aktuellen

¹³ RBEG-REF, S. 39. Nach dem Wortlaut der Begründung wird auf die Gruppe „alle Haushalte mit einem Kind“ (ohne Altersdifferenzierung) nur bei der explizit genannten Ausgabenposition „fremde Verkehrsdienstleistungen“ Bezug genommen, nicht jedoch bei allen anderen Ausgabenpositionen der Abteilung „Verkehr“.

¹⁴ Bei den genannten Geldbeträgen handelt es sich um die Ergebnisse der EVS 2018 vor der Fortschreibung der Werte auf den 1.1.2020

Veränderungsraten deutlich von den Veränderungsraten der letzten Neuermittlung im Herbst 2016 abweichen: Damals gab es den größten Sprung mit einem Plus von 7,8 Prozent gerade bei der Altersgruppe der Kinder, für die nun eine Nullrunde vorgesehen ist, und eine Nullrunde für die Vorschulkinder, bei denen nun ein Anstieg der Verbrauchsausgaben um über 10 Prozent ermittelt wurde. Da für beide Phänomene, den Unterschieden zwischen den Altersgruppen und den Unterschieden zwischen den Erhebungszeitpunkten 2013 und 2018, keine plausiblen Begründungen ersichtlich sind, weder aufgrund unterschiedlicher Bedarfsentwicklungen noch aufgrund sich unterscheidender Einkommensentwicklungen der Haushalte, ist zu befürchten, dass hier „Zufälligkeiten“ durchschlagen, die die Belastbarkeit der Daten insgesamt in Frage stellen.

Würden die Ergebnisse der EVS 1:1 für die Regelsätze übernommen, d.h. wenn auf das Herausnehmen vermeintlich nicht regelsatzrelevanter Positionen verzichtet würde (siehe unten), wäre das Problem der kleinen Fallzahlen obsolet. Denn in der Logik des Statistikmodells sind die ausgewiesenen Durchschnittswerte für einzelne Ausgabepositionen irrelevant und nur die Summe der Ausgaben relevant, für die ja eine ausreichende Fallzahl vorliegt. Da aber bei der Herleitung nur ein Teil der Ausgabepositionen einfließt, ein anderer Teil herausgerechnet wird und sich sowohl bei den einfließenden als auch bei den herausgerechneten Position solche mit großem statistischen Fehler befinden, stellen die kleinen Fallzahlen auch die Validität und Signifikanz des Gesamtergebnisses in Frage.¹⁵

5.4 Streichung einzelner Ausgabepositionen

Von den statistisch erfassten Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe werden erneut nicht alle Ausgaben als regelsatzrelevant anerkannt. Ausgaben, die als nicht regelsatzrelevant gelten, werden herausgerechnet und senken die Höhe des Regelsatzes ab. Ein kleiner Teil dieser Kürzungen ist begründet wie etwa die Herausnahme der GEZ-Gebühren, von denen Leistungsberechtigte befreit sind. Der ganz überwiegende Teil der Kürzungen ist aber sachlich nicht begründet, oder führt zu methodisch problematischen Ergebnissen, da die Grundannahme des Statistikmodells ausgehöhlt wird. Viele Ausgabepositionen, die im Referentenentwurf als nicht regelsatzrelevant eingestuft werden, gehören aus Sicht des DGB sehr wohl zum soziokulturellen Existenzminimum dazu. Diese Kritik soll anhand einiger Beispiele illustriert werden.

Die Kürzungen der **Ausgaben für alkoholische Getränke und Tabak** (Abteilung 02 der EVS) ist methodisch sehr problematisch: Die Vergleichsgruppe verfügt nur über äußerst geringe finanzielle Mittel und gibt diese im Durchschnitt vollständig aus oder verschuldet sich sogar.¹⁶ Aufgrund dieser Budgetrestriktionen müssen Personen, die Alkohol und/oder Tabak

¹⁵ Vgl. Becker, Irene: Bewertung der Neuregelungen des SGB II (Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung), in: Soziale Sicherheit, Sonderheft September 2011, S. 29ff

¹⁶ Die Referenzgruppe der unteren 15 Prozent der Alleinstehenden gibt im Durchschnitt insgesamt 1.037,12 Euro aus (Konsumausgaben, Versicherungen einschl. Beiträge zur privaten Krankenversicherung, Mitgliedsbeiträge). Das durchschnittliche verfügbare Einkommen der Referenzgruppe wird leider im Referentenentwurf nicht angegeben, nur die „Obergrenze“ der Einkommensklasse. Dieses

konsumieren, an anderer Stelle sparen. Dies schlägt sich in geringeren Konsumausgaben in anderen Abteilungen der EVS nieder. Werden nun die Ausgaben für Alkohol und Tabak herausgerechnet, senkt dies den Regelsatz für alle Leistungsberechtigten ab – unabhängig davon, ob sie tatsächlich rauchen und Alkohol trinken. Zugleich verbleiben jedoch die niedrigeren Ausgaben an anderer Stelle derjenigen Personen, die Alkohol und/oder Tabak konsumieren, in der statistischen Datengrundlage und reduzieren ebenfalls den Regelsatz für alle. Sofern der Alkohol- und Tabakkonsum für nicht regelsatzrelevant bewertet werden soll, besteht ein methodisch sauberes Verfahren darin, die (an anderer Stelle erhöhten) Verbrauchsausgaben von abstinent lebenden Haushalten heranzuziehen. Der DGB lehnt daher das gewählte Verfahren zum Herausrechnen der Ausgaben für Alkohol und Tabak ab, da es die Ergebnisse der EVS in unzulässiger Weise verzerrt. Zudem ist zu bedenken, dass die Ausgaben für Alkohol auch Ausgaben für die Bewirtung von Freunden und Angehörigen oder für Gastgeschenke umfassen, die der Pflege sozialer Beziehungen dienen und dem Bereich der sozialen Teilhabe zuzuordnen sind.

Der Ansatz für Kosten im Bereich **Mobilität** wird nicht aus den allgemeinen Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe ermittelt. Vielmehr wurden – unverändert wie beim RBEG 2011 und RBEG 2017 eine weitere Sonderauswertung beim Statistischen Bundesamt in Auftrag gegeben, die die Referenzgruppe abermals einengt: Berücksichtigt werden nur Haushalte ohne Ausgaben für Kraftstoffe. Das sind Haushalte, die sich für ihre Mobilitätszwecke noch nicht einmal gelegentlich ein Auto ausleihen und nutzen müssen. Es ist zu vermuten, dass in dieser Vergleichsgruppe Personen aus innerstädtischen Bereichen überrepräsentiert sind, deren Mobilität vielfach aus kurzen Wegen besteht, die teils auch zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückgelegt werden können. Ein solches Mobilitätsverhalten, dass mit geringen Kosten einhergeht, kann aber nicht als typisch für alle Leistungsberechtigten angesehen werden.

Die Beschränkung der Sonderauswertung auf Haushalte ohne Ausgaben für Kraftstoffe ist eine Folge der Annahme, dass Kosten für die Nutzung eines Kraftfahrzeugs nicht zum soziokulturellen Existenzminimum gehören. Diese Annahme ist aber zumindest für viele Regionen des ländlichen Raums, die über keinen ausgebauten ÖPNV verfügen, nicht zutreffend. In vielen Regionen des ländlichen Raums ist die Nutzung eines Kraftfahrzeugs zwingend erforderlich, um die eigene Versorgung sicherzustellen und um Kindern den Zugang zu Sport- und Freizeitangeboten zu ermöglichen.¹⁷ Der DGB spricht sich deshalb dafür aus, auch Aufwendungen für ein Kraftfahrzeug anzuerkennen.

Der DGB hält es für nicht sachgerecht, die Ausgaben der Vergleichsgruppe für **Gaststätten-dienstleistungen** generell als nicht regelsatzrelevant einzustufen. Laut Begründung des

höchste Einkommen in der Gruppe liegt bei nur 1.086 Euro, sodass in der Regel von einer vollständigen Verausgabung der vorhandenen Mittel ausgegangen werden kann.

¹⁷ Vgl. Martens, Rudolf: Mobilitätsbedarf: Ein verdrängtes Thema in der Regelsatzdiskussion, in: WSI-Mitteilungen Heft 10/2010, S. 531-536

Referentenentwurf zählt „auswärtige Verpflegung (...) nicht zum physischen Existenzminimum“ (S. 32) und folglich wird nur der Wert des Wareneinsatzes berücksichtigt.¹⁸ Es ist darauf hinzuweisen, dass bei den Gaststättendienstleistungen (Abteilung 11 der EVS) auch Besuche in Kantinen und Mensen mit erfasst werden, auf die erwerbstätige Leistungsberechtigte und Studierende vielfach angewiesen sind und die eine kostengünstige Versorgung bieten. Zudem ist es nicht sachgerecht, die Ausgaben nur unter dem Aspekt der Nahrungsaufnahme zu betrachten, da gelegentliche Gaststättenbesuche sowie die Teilnahme an einer Gemeinschaftsverpflegung in Kantinen und Mensen ebenfalls die Soziale Teilhabe berühren.

Nicht sachlich begründet oder zumindest fragwürdig sind zudem beispielsweise auch die Kürzungen bei den Ausgaben für einen Garten, für Schnittblumen (wozu auch ein Weihnachtsbaum gehört) und Zimmerpflanzen sowie für ein Haustier (alle in der Abteilung 09 der EVS).

Positiv zu bewerten ist, dass mit dem RBEG-REF 2021 eine bisher praktizierte Streichung korrigiert wurde. Zukünftig werden die Verbrauchsausgaben für Kommunikationsdienstleistungen vollständig als regelsatzrelevant anerkannt. Dies bedeutet, dass neben den schon bisher berücksichtigten Ausgaben für Flatrates für Festnetztelefone und Internet auch die Kosten für die Nutzung eines Handys (Gebühren für Mobilfunkverträge oder Prepaidkarten) berücksichtigt werden. Begründet wird diese Verbesserung zutreffenderweise damit, dass die Verwendung von Handys „heute Bestandteil des Alltags und gesellschaftliche Realität“ (RBEG-REF, S. 28) sei. Umso unverständlicher bleibt, warum das Kriterium der „gesellschaftlichen Realität“ nicht auch auf weitere Ausgabenpositionen (z.B. alkoholische Getränke, Nutzung eines PKW) angewandt wird und weitere Streichungen korrigiert werden.

Die Summe der insgesamt herausgerechneten Ausgabepositionen ist beachtlich. Ausweichlich der Anlagen zum Referentenentwurf betragen die Gesamtausgaben eines Einpersonenhaushaltes der Vergleichsgruppe 1025,25 Euro.¹⁹ Abzüglich der Wohnkosten (EVS-Codes 041, 042, 044) sowie der Heizkosten (EVS-Code 045, Energiekosten ohne Strom) in einer Gesamthöhe von 393,24 Euro, die nach dem SGB II und dem SGB XII gesondert zu erbringen sind, bleiben Ausgaben in Höhe von 632,01 Euro. Davon sollen laut Referentenentwurf nur 434,90 Euro (69 Prozent) anerkannt werden; fast ein Drittel der Ausgaben (197,11 Euro) wird als nicht regelsatzrelevant eingestuft und herausgerechnet.²⁰ Aufgrund der hohen Zahl der als nicht regelsatzrelevant eingeschätzten und herausgenommenen Ausgabepositionen stellt sich die Frage, ob die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts noch erfüllt ist, wonach ein interner Ausgleich zwischen den einzelnen Ausgabebereichen möglich sein muss²¹.

¹⁸ Im Ergebnis werden von den statistisch erfassten Ausgaben der Referenzgruppe im Bereich „Gaststättendienstleistungen“ 31,3 Prozent in den Regelsatz übernommen. (RBEG-REF, S. 32).

¹⁹ Privater Konsum insgesamt 989,63 Euro (Zeile 215 der Anlage) zuzüglich „Versicherungen“ in Höhe von 28,08 Euro (Zeile 216) und „Mitgliedsbeiträge“ in Höhe von 7,54 Euro (Zeile 228).

²⁰ Alle Werte beziehen sich auf 2018; die Fortschreibung auf den 1.1.2020 anhand der Preis- und Lohnentwicklung ist nicht berücksichtigt.

²¹ Die Bedingung, dass ein interner Ausgleich möglich sein muss, knüpft an den Umstand an, dass eine individuelle Lebenssituation und Bedarfslage deutlich von den Durchschnittswerten abweichen

In Anlage zwei ist eine Auflistung der gekürzten Ausgabenpositionen dargestellt.

Das dargestellte Herausrechnen vieler Ausgabenpositionen schlägt anteilig auch auf die Regelsätze für Kinder und Jugendliche durch. Zusätzlich beinhaltet der Gesetzentwurf zwei spezifische Abzüge für Kinder und Jugendliche, die der DGB ablehnt: So werden bei Kindern ab sechs Jahren Ausgaben für „Schreibwaren und Zeichenmaterialien“ herausgerechnet, da diese Position vermeintlich bereits über die Leistungen für den Schulbedarf im Rahmen des Bildungspakets abgedeckt sei. Es ist jedoch nicht sachgerecht, diese Ausgabenposition ausschließlich unter schulischen Aspekten zu sehen²² und die Leistungen für den Schulbedarf in Höhe von zukünftig insgesamt 153 Euro sind auch nicht in allen Schulstufen bedarfsdeckend.

Ebenfalls nicht anerkannt werden die Ausgaben für ein Girokonto, was zumindest für Jugendliche ab 14 Jahren ebenfalls nicht realitätsgerecht ist.

5.5 Langlebige Konsumgüter

Die EVS ist nicht geeignet, um die notwendigen Ausgaben für langlebige Gebrauchsgüter (z.B. für eine Waschmaschine) sowie für aufwändige Leistungen der Gesundheitspflege (z.B. Brille) sachgerecht zu ermitteln. Diese Ausgaben fallen sehr selten und in großen zeitlichen Abständen an. Entsprechend erfasst die EVS nur sehr wenige Haushalte, die im dreimonatigen Befragungszeitraum der EVS eine größere Anschaffung getätigt haben. Von den 2311 in der Sonderauswertung erfassten Single-Haushalte ohne Kinder hatten beispielsweise nur 42 Haushalte Ausgaben für die Verbrauchsposition „Kühlschränke, Gefrierschränke und -truhen“ und 38 Haushalte Ausgaben für die Verbrauchsposition „Waschmaschinen, Wäschetrockner, Geschirrspül- und Bügelmaschinen“. Aufgrund der Durchschnittsbildung über alle 2311 erfassten Haushalte hinweg ergeben sich Kleinstbeträge in Höhe von 1,67 Euro für die Anschaffung eines Kühlschranks und 1,60 Euro für eine Waschmaschine. Diese Durchschnittswerte geben jedoch keinen Hinweis auf die tatsächlichen Kosten für den Fall, dass ein Gerät angeschafft werden muss.

Der DGB spricht sich daher dafür aus, die Kosten für die Anschaffung langlebige Gebrauchsgüter nicht mehr aus der EVS zu ermitteln, sondern im Bedarfsfall bedarfsdeckende Einmalbeihilfen zu gewähren. Einmalige Leistungen sollten insbesondere gewährt werden für Möbel, „weiße Ware“ sowie für Brillen.

5.6 Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Jahr 2014 (1 BvL 10/12 vom 23.7.2014) werden mit dem vorliegenden Referentenentwurf immer noch nicht vollständig

kann. Von einer trotzdem ausreichenden Bedarfsdeckung kann ausgegangen werden, sofern erforderliche Mehrausgaben in einem Ausgabenbereich durch Einsparungen in einem anderen kompensiert werden können (interner Ausgleich). Je mehr Ausgabenpositionen aus dem Regelsatz herausgestrichen werden, desto schwieriger ist ein interner Ausgleich zu verwirklichen.

²² Diese Kürzung bedeutet, dass Hartz-IV-Kindern Mal- und Bastellutensilien nur im schulischen Kontext aber nicht zur Freizeitgestaltung zugebilligt werden.

umgesetzt. Aus Sicht des DGB ist noch nicht sichergestellt, dass – wie vom BVerfG ausdrücklich gefordert – „der existenznotwendige **Mobilitätsbedarf** tatsächlich gedeckt werden kann.“ (Rz. 145) Aufgrund der Ausklammerung der Kosten für die Nutzung eines Kraftfahrzeugs bestehen Zweifel, ob die Vorgabe im ländlichen Raum als erfüllt angesehen werden kann.

Das BVerfG sah 2014 zudem „die Gefahr einer Unterdeckung hinsichtlich der akut existenznotwendigen, aber **langlebigen Konsumgüter**, die in zeitlichen Abständen von mehreren Jahren angeschafft werden, (...)“. Ausdrücklich genannt wurden Anschaffungskosten für „Weiße Ware“ (Kühlschrank, Waschmaschine usw.) und „Gesundheitskosten wie für Sehhilfen“ (Rz. 120). Explizit sprach das BVerfG in seinem Prüfauftrag an den Gesetzgeber von „gesondert neben dem Regelbedarf zu erbringende einmalige, als Zuschuss gewährte Leistungen“. Zunächst sollten die Sozialgerichte prüfen, ob solche Einmalleistungen im Wege der Gesetzesauslegung gewährt werden könnten. „Fehlt die Möglichkeit entsprechender Auslegung geltenden Rechts“, – was sich in der Praxis so darstellt – „muss der Gesetzgeber einen Anspruch auf einen Zuschuss neben dem Regelbedarf schaffen“, so das BVerfG (Rz. 116). Dieser Vorgabe wird der Referentenentwurf wie bereits das RBEG 2017 noch nicht gerecht.

Im Begründungsteil des Referentenentwurfs wird das gewählte Verfahren zur Herleitung der Regelsätze an vielen Stellen damit begründet, dass das BVerfG mit seinen Entscheidungen das Verfahren „gebilligt“ und „bestätigt“ habe. Dazu stellt der DGB fest: Laut BVerfG waren die Regelsätze 2014 mit dem Grundgesetz „derzeit noch vereinbar“. Aber, so die Richter einschränkend, mit der Regelsatzbemessung „kommt der Gesetzgeber jedoch an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist.“ (Rz. 121) Nicht alle Prüfaufträge und Vorgaben des Gerichts – wie hier vorstehend dargestellt – wurden bisher umgesetzt. Selbst wenn der vorliegende Entwurf verfassungskonform sein sollte, bleibt festzuhalten: Nicht jede Regelsatzhöhe, die gerade noch verfassungsgemäß ist, ist auch politisch richtig und erfüllt die Anforderungen einer dringend notwendigen Eindämmung der Armut im reichen Deutschland.

6. Übertragung auf das Asylbewerberleistungsgesetz / Leistungsberechtigte in besonderen Wohnformen

Die neuen Regelsätze gelten nach § 1 Abs. 2 RBEG-REF unmittelbar für das SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende, „Hartz IV“) und das SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Sozialhilfe).

Mit Artikel 3 des Referentenentwurfs werden die Erhöhungen der Leistungssätze ins Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) übertragen. Anders als in der Vergangenheit werden keine weiteren strukturellen Änderungen wirksam, die Leistungsberechtigte des AsylbLG gegenüber Leistungsberechtigten der Grundsicherung schlechter stellen.

Der DGB erneuert in diesem Zusammenhang jedoch seine Kritik an der im Rahmen des RBEG 2017 vollzogen Neu-Zuordnung von Personen zu den Regelbedarfsstufen, die weiterhin unverändert wirksam ist:

Damals wurden alle erwachsenen, alleinstehenden Leistungsberechtigten ausnahmslos der Regelsatzstufe 2 zugeordnet, wenn sie in einer Aufnahmeeinrichtung, Gemeinschaftsunterkunft oder einer vergleichbaren Unterkunft leben. Die Regelbedarfsstufe 2 ist eigentlich für zusammenlebende (Ehe)paare gedacht und beträgt 90 % der Regelbedarfsstufe 1 (für Alleinstehende, die in einer eigenen Wohnung leben). Aus Sicht des DGB ist die Annahme nicht haltbar, dass alleinstehende, erwachsene Flüchtlinge, die zwangsweise miteinander in einer Unterkunft leben müssen, ebenso gemeinsam wirtschaften wie Paare und die gleichen Kostenersparnisse über gemeinsame Großeinkäufe generieren sowie Gebrauchsgegenstände gemeinsam verwenden. Bei dieser 2017 eingeführten neuen Zuordnung handelt es sich um eine versteckte Leistungskürzung, die korrigiert werden muss.

Gleiches gilt für die ebenfalls im Rahmen des RBEG 2017 vorgenommen Zuordnung von Personen zur Regelbedarfsstufe 2, die nicht in einer eigenen Wohnung leben sondern in besonderen Wohnformen leben. Dies betrifft insbesondere Menschen mit einer Behinderung. Auch hier kann beim Zusammenleben nicht generell dieselbe Haushaltsersparnis wie in Paarbeziehungen unterstellt werden.²³

7. Forderungen des DGB

Aufgrund der Vielzahl der festgestellten Defizite und der Relevanz der Regelsätze für das System der sozialen Sicherung und darüber hinaus, spricht sich der DGB für eine grundlegende Neuermittlung der Regelsätze aus mit dem Ziel, Armut wirksam zu bekämpfen und die tatsächlichen Kosten der Bedarfe, die zum soziokulturellen Existenzminimum gehören, besser abzudecken.

Der DGB spricht sich dafür aus, eine Sachverständigenkommission einzusetzen, bestehend aus Wissenschaftler/innen, Vertreter/innen der Tarifparteien, von Sozial- und Wohlfahrtsverbänden sowie von Betroffenenorganisationen. Aufgabe der Kommission soll es sein, für den Gesetzgeber Vorschläge für armutsfeste und bedarfsdeckende Regelsätze zu entwickeln. Besondere Relevanz hat dabei die Entwicklung von Kriterien zur Bestimmung der Referenzgruppe, die sicherstellen, dass die Verbrauchsausgaben der Gruppe als existenzsichernd interpretiert werden können.

Dem DGB ist bewusst, dass die Arbeit einer solchen Kommission einige Zeit beanspruchen wird und nicht bis zum Stichtag 1.1.2021 abgeschlossen werden kann. Deshalb schlägt der

²³ Die Kritik an der neuen Zuordnung beider Personenkreise zur Regelsatzstufe 2 ist ausführlich in der DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (BT-Drs. 18/9984) und zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (BT-Drs. 18/9985) vom 24.11.2016 erläutert.



DGB ein zweistufiges Verfahren vor: Noch in diesem Jahr sollte die Sachverständigenkommission auf den Weg gebracht werden und im Hinblick auf die Regelsatzfestsetzung zum 1.1.2021 sollte das RBEG 2021 um schnell wirksame Sofortmaßnahmen ergänzt werden: So sollten Einmalbeihilfen für langlebige Konsumgüter und Brillen eingeführt und die Regelsätze als Zwischenlösung um einen bestimmten Prozentsatz – quasi um eine Art „Abschlagszahlung“ zum Ausgleich bestehender Defizite – erhöht werden. Beide Sofortmaßnahmen erfordern keine aufwendige grundlegende Neuermittlung der Sätze auf Basis einer neu definierten Referenzgruppe. Mit beiden Sofortmaßnahmen könnte die bestehende materielle Unterversorgung und soziale Ausgrenzung abgemildert werden und zugleich das Signal gesendet werden, dass der Gesetzgeber eine deutliche Verbesserung der Lebenssituation der Leistungsberechtigten anstrebt.

Anlage 1

Vergleich Grundsicherungs niveau und Armutsrisikogrenze					
Haushaltstyp	Anteil des HH-Typs an allen Bedarfsgemeinschaften in Prozent	Armutsrisikogrenze 2018* in Euro	Leistungen der Grundsicherung** in Euro	Armutslucke***	
				absolut in Euro	in Prozent
Single-Haushalte ohne Kind	55	1035	814	-221	-21
Paar ohne Kind	9	1553	1305	-248	-16
Alleinerziehende mit einem Kind	10				
5 Jahre		1346	1396	50	4
8 Jahre		1346	1321	-25	-2
14 Jahre		1553	1380	-173	-11
16 Jahre		1553	1380	-173	-11
Alleinerziehende mit zwei Kindern	5				
5 und 7 Jahre		1656	1799	143	9
7 und 9 Jahre		1656	1829	173	10
12 und 14 Jahre		1863	1888	25	1
14 und 16 Jahre		2070	1894	-176	-9
Paare mit einem Kind	5				
5 Jahre		1863	1689	-174	-9
7 Jahre		1863	1719	-144	-8
14 Jahre		2070	1778	-292	-14
16 Jahre		2070	1778	-292	-14
Paare mit zwei Kindern	5				
5 und 7 Jahre		2174	2078	-96	-4
7 und 9 Jahre		2174	2108	-66	-3
12 und 14 Jahre		2381	2167	-214	-9
14 und 16 Jahre		2588	2226	-362	-14



Vergleich Grundsicherungs niveau und Armutsrisikogrenze					
Haushaltstyp	Anteil des HH-Typs an allen Bedarfsgemeinschaften in Prozent	Armutsrisikogrenze 2018* in Euro	Leistungen der Grundsicherung** in Euro	Armutslucke***	
Paare mit drei Kindern	6				
3, 5 und 7 Jahre		2484	2437	-47	-2
5, 10 und 12 Jahre		2484	2467	-17	-1
10, 12 und 14 Jahre		2691	2556	-135	-5
12, 14 und 16 Jahre		2898	2615	-283	-10
Quelle: Eigene Berechnungen des DGB * Armutsrisikogrenze (60 Prozent vom Median) nach Daten des Mikrozensus, Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialberichterstattung. Die aktuell verfügbaren Daten beziehen sich auf das Jahr 2018 ** Summe aus neuen Regelsätzen (nach RBEG-REF 2021) und durchschnittlich anerkannten Wohnkosten nach Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Wohn- und Kostensituation SGB II, Juni 2020, Datenstand März 2020; bei den Alleinerziehenden zuzüglich des Mehrbedarfzuschlag. *** Differenz zwischen „Leistungen der Grundsicherung“ und „Armutsrisikogrenze“ Quelle für Anteile der Haushaltstypen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder (Monatszahlen), Berichtsmonat März 2020					

Anlage 2

Liste der als nicht regelsatzrelevant eingestuften und gestrichenen Ausgabepositionen

Liste der nicht oder nicht vollständig berücksichtigten Verbrauchsausgaben (Referenzgruppe untere 15 Prozent der Single-Haushalte, nur Konsumausgaben)				
EVS-Codes	Ausgabenposition	Durchschnittsausgaben je Haushalt	In Regelsatz übernommen	Kürzungsbetrag
0210 000	alkoholische Getränke (auch alkoholfreie Biere und Weine) (substituiert durch Mineralwasser)	9,47 €	3,13 €	- 6,34 €
0220 000	Tabakwaren	10,82 €	0,00 €	- 10,82 €
0312 300	Bekleidung für Kinder unter 14 Jahre	0,44 €	0,00 €	- 0,44 €
0321 300	Schuhe für Kinder unter 14 Jahre	0,02 €	0,00 €	- 0,02 €
0314 200	chemische Reinigung, Waschen, Bügeln und Färben von Bekleidung	0,52 €	0,00 €	- 0,52 €
0451 010	Strom	35,71 €	35,30 €	- 0,41 €
0520 901	Anfertigen sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien	0,07 €	0,00 €	- 0,07 €
0551 901	Motorbetriebene Gartengeräte (inkl. Reparaturen, Miete)	0,53 €	0,00 €	- 0,53 €
0552 901	nicht motorbetriebene Gartengeräte (inkl. Reparaturen, Miete)	0,24 €	0,00 €	- 0,24 €
0562 130	Kinderbetreuung (ohne Verpflegung) - durch Privatpersonen	0,69 €	0,00 €	- 0,69 €
0562 900	Haushaltshilfen und andere häusliche Dienstleistungen	1,33 €	0,00 €	- 1,33 €
Abteilung 07	Verkehr	76,81 €	39,01 €	- 37,80 €
0912 000	Foto- und Filmausrüstungen, optische Geräte und Zubehör	0,74 €	0,00 €	- 0,74 €
0932 020	Campingartikel	0,29 €	0,00 €	- 0,29 €
0933 900	Gartenerzeugnisse und Verbrauchsgüter für die Gartenpflege	1,81 €	0,00 €	- 1,81 €
0933 901	Schnittblumen und Zimmerpflanzen	2,95 €	0,00 €	- 2,95 €
0934 900	Haustiere	6,19 €	0,00 €	- 6,19 €
0942 310	Gebühren für Rundfunk und Fernsehen (GEZ)	11,60 €	0,00 €	- 11,60 €
0942 330	Gebühren für Kabelfernsehen	2,79 €	0,00 €	- 2,79 €
0942 340	Gebühren für Pay-TV, Online-Videotheken	0,89 €	0,00 €	- 0,89 €

Liste der nicht oder nicht vollständig berücksichtigten Verbrauchsausgaben (Referenzgruppe untere 15 Prozent der Single-Haushalte, nur Konsumausgaben)				
EVS-Codes	Ausgabenposition	Durchschnitts- ausgaben je Haushalt	In Regelsatz übernom- men	Kürzungs- betrag
0942 901	Miete/Leihgebühren für Fernseher, DVD-Player/Recorder u. Ä., Videofilme, DVDs	0,12 €	0,00 €	- 0,12 €
0943 000	Glücksspiele	3,61 €	0,00 €	- 3,61 €
096	Pauschalreisen	12,44 €	0,00 €	- 12,44 €
Abteilung 10	Bildungswesen	8,90 €	1,57 €	- 7,33 €
111	Verpflegungsdienstleistungen (Warenwert übernommen)	36,30 €	11,47 €	- 24,83 €
1120 000	Übernachtungen	12,55 €	0,00 €	- 12,55 €
1231 901	Schmuck (auch Reparaturen)	1,04 €	0,00 €	- 1,04 €
1232 000	sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände	2,31 €	0,00 €	- 2,31 €
1211 102	Friseurdienstleistungen für Kinder (Kosten einschl. Trinkgelder)	0,01 €	0,00 €	- 0,01 €
1220, 1240-1270	sonstige Dienstleistungen	7,00 €	2,73 €	- 4,27 €
Summe Kürzungen				- 154,98 €
Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnungen des DGB nach Daten des RBEG 2017 (Referentenentwurf) und der Anlagen				