



# Material

## zur Information

**Bericht zur Ermittlung**

**der Regelbedarfe:**

**Ergebnisse und Folgerungen**

26. Juni 2013

## **Berichtsauftrag**

Gemäß § 10 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) verpflichtet, bis zum 1. Juli 2013 einen Bericht vorzulegen, der Vorschläge zu einer Weiterentwicklung der Methodik der Regelbedarfsermittlung enthält. Hierfür hat das BMAS Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt die derzeitige Methodik der Regelbedarfsermittlung zu überprüfen und alternative Vorgehensweisen zu untersuchen. Die Ergebnisse dieser Studien sind Basis des Berichts des BMAS, der am 26. Juni im Kabinett behandelt und danach dem Parlament zugeleitet wurde.

## **Allgemeines**

Die Regelbedarfe sind streng und eins zu eins nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 9. Februar 2010) festgelegt worden. Die reformierten Regelbedarfe wurden mehrfach von den Gerichten bis hin zum Bundessozialgericht als verfassungsgemäß bestätigt. Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz beim Bundesverfassungsgericht wurden zurückgewiesen. Allen bislang bekannten Forderungen nach höheren Regelbedarfen fehlte eine objektive Begründung. Zugrundeliegende Berechnungen waren normativ bestimmt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil (Rz. 169) festgelegt, dass Personen, die theoretisch einen Leistungsanspruch haben, diesen aber nicht geltend machen, bei der Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums dann nicht aus der Referenzgruppe herauszurechnen sind, wenn es keine ausreichend genaue Methode zur Ermittlung des Umfangs dieser Gruppe gibt. Diese Methode gab es anerkanntermaßen nicht. Eine Herausrechnung dieser Personen, so das Verfassungsgericht, sei dann nicht zwingend. Es sei „vertretbar“, auf eine Herausrechnung zu verzichten.

Das Bundesverfassungsgericht hat aber zugleich die Vorgabe gemacht, dass die Bundesregierung bei künftigen Regelbedarfsermittlungen prüfen muss, ob sich der Umfang dieser Gruppe sicher bestimmen lässt (Rz. 169).

Diesen Auftrag hat die Bundesregierung umgesetzt und Weiterentwicklungsmöglichkeiten unter Zuhilfenahme wissenschaftlicher Expertise untersucht.

## **Schlussfolgerungen**

- Die geltende Methodik zur Ermittlung der Regelbedarfe und die sich daraus ergebende Höhe sind angemessen und sachgerecht. Die Ergebnisse der Forschungsprojekte stellen nicht in Frage, dass das mit den geltenden Regelbedarfen verfolgte Ziel der Sicherung des Exis-

tenzminimums erreicht wird.

- Personen, die – aus welchen Gründen auch immer – keinen Antrag auf Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII stellen, obwohl sie Anspruch auf Leistungen hätten, sind statistisch nicht erfassbar. Das Bundesverfassungsgericht konzidierte, dass diese Personen dann nicht aus der Referenzgruppe für die Berechnung des Regelbedarfs herauszurechnen sind, wenn für diese Rechnung keine empirisch sichere Grundlage vorhanden ist.
- Die im Rahmen der Modellrechnungen ermittelten Personen mit potentiell Leistungsanspruch aber ohne Leistungsbezug zeichnen sich nicht durch besonders niedrige Einkommens- und Konsumwerte im Vergleich zur Referenzgruppe nach geltendem Recht aus. Angesichts der großen Unsicherheit der Simulationsrechnung lassen diese Erkenntnisse somit nicht auf nennenswerte Verwerfungen durch den Verzicht auf den Ausschluss dieser Personengruppen schließen.

### **Ergebnisse des Berichts im Einzelnen**

Die Ergebnisse der Untersuchungen zeigen, dass es nach wie vor nicht möglich ist, die Gruppe der potentiellen Leistungsberechtigten ohne Leistungsanspruchnahme sicher zu ermitteln. Statistisch sind Personen mit einem potentiellen Leistungsanspruch nicht erfassbar. Daher stützen sich auch die Untersuchungen des mit der Untersuchung beauftragten Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) auf virtuelle Simulationsrechnungen. Das heißt, dass hier eine Vielzahl von wertenden Annahmen getroffen werden muss, die je nach Ausprägung ganz unterschiedliche Ergebnisse zutage bringen kann. Solche Untersuchungen gab es auch schon früher mehrfach. Ihre Ergebnisse lagen zum Zeitpunkt des Urteils des Bundesverfassungsgerichts und seinen Ausführungen zur Berücksichtigung der Gruppe vor (Riphahn 2001; Kayser und Frick 2001; Becker und Hauser 2005; Wilde und Kubis 2005; Frick und Groh-Samberg; 2007).

Das IAB hat die Grenzen solcher Simulationen in seinem Bericht benannt und dargestellt, dass eine Anspruchsprüfung vor Ort nicht notwendig zum gleichen Ergebnis führen würde wie die fiktive Anspruchsprüfung im Simulationsmodell. Es besteht die Möglichkeit, dass nicht bedürftige Haushalte fälschlich als bedürftig simuliert werden (und umgekehrt). Die Ergebnisse des IAB führen zu dem Schluss, dass sich die Gruppe nach wie vor nicht eindeutig und widerspruchsfrei abgrenzen lässt.

*Seite 16 (alle Hervorhebungen BMAS): „In der Praxis tritt das Problem auf, dass verdeckt arme Haushalte nicht direkt beobachtbar sind. Auf Grundlage einer geeigneten*

Datenbasis **lässt sich zwar feststellen, ob ein Haushalt keine Leistungen der Grundsicherung bezogen hat, nicht aber, ob er gleichzeitig einen Anspruch auf diese Leistungen hatte.** Um einen Haushalt mit Sicherheit als verdeckt arm zu identifizieren, hätte – kontrafaktisch – zum Zeitpunkt der Datenerhebung eine Anspruchsprüfung durch die zuständige ARGE bzw. den kommunalen Träger stattfinden müssen.

Ein Ausweg aus diesem Dilemma besteht darin, für jeden Haushalt in der Datenbasis eine virtuelle Anspruchsprüfung auf Leistungen der Grundsicherung durchzuführen. Dazu bieten sich zwei Methoden an, die im Rahmen dieses Gutachtens angewendet werden: Mikrosimulation und Mindesteinkommengrenzen.“

Seite 17: „Es ist zu beachten, dass eine **faktische Anspruchsprüfung durch eine ARGE bzw. einen kommunalen Träger nicht notwendig zum gleichen Ergebnis führen würde wie die fiktive Anspruchsprüfung im Simulationsmodell.** Aufgrund von Messfehlern in der Datenbasis, fehlenden Informationen und den daraus folgenden notwendigen Setzungen im Modell kann ein in Wahrheit bedürftiger Haushalt fälschlich als nicht bedürftig simuliert werden und umgekehrt. Simulationsfehler in beide Richtungen können nicht vollständig verhindert werden.“

Seite 22: „Die Einkommensangaben der Haushalte in der EVS 2008 beziehen sich lediglich auf ein Quartal des Jahres 2008. Entsprechend beziehen sich der simulierte Anspruch und gegebenenfalls auch die Klassifizierung eines Haushalts als verdeckt arm lediglich auf das jeweilige Befragungsquartal. **Fehlklassifikationen können somit insbesondere für Haushalte auftreten, denen Einkommen über das Jahr unregelmäßig zufließt, beispielsweise bei Selbständigen.** Insofern sollten die ausgewiesenen Quoten als „momentane QNI“ [Anmerkung: QNI = Quote der Nichtinanspruchnahme] interpretiert werden. **Die EVS erlaubt somit keine Aussagen darüber, welcher Anteil der als verdeckt arm eingestuften Haushalte auch über einen längeren Zeitraum als verdeckt arm einzustufen wäre.**“

Zudem haben die Berechnungen des IAB ergeben, dass die in den Referenzgruppen enthaltenen simulierten potentiellen Leistungsberechtigten ohne Leistungsbezug ähnlich hohe Konsumausgaben wie die anderen Haushalte der derzeitigen Referenzgruppen haben. Eine „Verfälschung“ der Datenbasis durch die Einbeziehung der vom IAB ermittelten Personengruppe mit potentielltem Leistungsanspruch aber ohne Leistungsbezug in die Referenzgruppen liegt also nicht vor. Vorwürfe in diese Richtung entbehren der Grundlage.

*Seite 37: „Zum anderen haben verdeckt arme Haushalte Alleinlebender, die im Status quo der Referenzgruppe angehören, nahezu den gleichen mittleren Konsum wie die Referenzgruppe insgesamt. Die Herausnahme der verdeckt Armen hat daher nach der alternativen Berechnungsmethode [Anmerkung BMAS: ohne zusätzliche Haushalte mit höheren Einkommen] nur eine geringe Auswirkung auf den mittleren Konsum der verbleibenden Haushalte in der Referenzgruppe.“*

*Seite 23: „Die Analyse im Hauptteil des Berichts (Abschnitt 4.6.1) zeigt, dass die als verdeckt arm eingestuft Haushalte im Mittel über deutlich niedrigere Ansprüche verfügen als Haushalte mit einem realisierten Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung.“*

Eine Herausrechnung dieser Personengruppe aus den Referenzgruppen ist daher weder mit der notwendigen Sicherheit möglich, noch sachlich geboten.

#### **Exkurs: Anspruchsberechtigte, die ihre Ansprüche nicht geltend machen**

Es kann viele Gründe geben, weshalb Personen einen Anspruch auf Sozialleistungen nicht realisieren. Deswegen sind sie aber noch lange nicht als „arm“ zu bezeichnen. Der Begriff „verdeckte Armut“ als pauschale Bezeichnung führt also in die Irre.

Schon nach den Modellrechnungen des IAB unterscheidet sich diese Personengruppe im Durchschnitt nicht wesentlich von den übrigen der Regelbedarfsermittlung zugrunde liegenden Haushalten. Dabei wird dieser Durchschnitt z.B. auch von hohen simulierten Leistungsansprüchen alleinstehender, kinderloser Selbständiger, beeinflusst, die im Befragungsquartal ungewöhnlich hohe Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge geleistet haben, in einigen Fällen in der Summe sogar höher als der jeweilige Bruttoverdienst.

Grundsätzlich sind folgende Ursachen einer Nichtinanspruchnahme von Leistungen nach dem SGB II und dem SGB XII denkbar.

In einer ersten Fallgruppe, die sich bewusst gegen einen Antrag entscheiden, dürften Personen zu finden sein, die

- absehbar nur einen kurzzeitigen oder vorübergehenden Anspruch haben und nicht zuletzt wegen des mit einem Antrag vermeintlich verbundenen Aufwands auf die Antragstellung verzichten;

- nur einen Anspruch in geringer Höhe haben (ergänzender Anspruch); auch hier können der Aufwand einer Antragstellung den Ausschlag geben, keine Leistungen zu beanspruchen.

In einer zweiten Fallgruppe dürften hingegen Personen zu finden sein, die

- ihre materielle Lage einerseits und die Höhe ihres Anspruchs andererseits falsch einschätzen,
- angesichts sprachlicher Hürden, Scham vor Stigmatisierung oder Angst vor Behörden gängen sowie fehlender Hilfestellung aus dem persönlichen Umfeld (Verwandte, Bekannte) keinen Antrag stellen.

In Einzelfällen könnten auch fehlende Informationen über den Zugang zu Leistungen nach dem SGB II oder dem SGB XII die Ursache für eine Nichtinanspruchnahme sein.

Im Vergleich zur früheren Arbeitslosenhilfe bzw. Sozialhilfe machen mehr Personen ihre berechtigten Ansprüche auf Grundsicherungsleistungen geltend. An dieser Entwicklung haben die Leistungsträger vor Ort einen entscheidenden Anteil. Mit großem Aufwand versuchen sie, möglichst viele potentiell Leistungsberechtigte zu motivieren, einen etwaigen Leistungsanspruch prüfen zu lassen. So werden Empfänger von Arbeitslosengeld auf das bevorstehende Ende ihres Leistungsanspruches und auf die Möglichkeit der Beantragung von Arbeitslosengeld II hingewiesen. In den Jobcentern werden für Interessierte allgemeine Informationsveranstaltungen durchgeführt, bis hin zum gemeinsamen Ausfüllen der Antragsformulare. Wohngeldbehörden weisen auf mögliche höhere Arbeitslosengeld II-Ansprüche hin. Die Rentenversicherung fügt ihren Bescheiden bei niedrigen Rentenansprüchen Grundsicherungsanträge bei. Zusätzlich liegen oftmals auch bei den kommunalen Behörden die Anträge auf Grundsicherung aus.