DER PARITÄTISCHE
PARITÄTISCHE FORSCHUNGSSTELLE

Expertise

Foto © Margot Petrowski – Fotolia.com

Was Kinder brauchen ...

Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe)

DEUTSCHER PARITÄTISCHER WOHLFAHRTSVERBAND GESAMTVERBAND e. V. | www.paritaet.org

Inhalt

Vorwort: Lasst uns handeln!
Heidi Merk, Vorsitzende des Paritätischen Gesamtverbandes III

Was Kinder brauchen…
Zur Begründung, zum Projektdesign und den fachlichen Konsequenzen aus der Expertise
Dr. Ulrich Schneider, Hauptgeschäftsführer des Paritätischen Gesamtverbandes V

Expertise: Zur Bestimmung eines bedarfsgerechten Existenzminimums für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe)
Dr. Rudolf Martens und andere, Paritätische Forschungsstelle XI

Zusammenfassung:
Bedarfsgerechte Regelsätze bzw. Existenzminima für Kinder und Jugendliche 3

1. Einführung:
Die dreifache Kritik des Paritätischen am bestehenden Regelsatzsystem 9

2. Bestimmung von Regelsätzen für Kinder und Jugendliche 11

2.1 Datengrundlage: Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 (EVS 2003) und die Ableitung von Regelsätzen 11

2.2 Alterseinteilung 15

2.3 Ableitung von Kinderbedarfen 15

3. Kritische Betrachtung einzelner Verbrauchspositionen 19

3.1 Überprüfung einzelner Bedarfspositionen anhand bedarfstheoretischer Überlegungen 19

3.2 Auflistung und Begründung der Auffüllbeträge 19

3.3 Korrekturbedarf aus Sicht des Paritätischen 22

3.3.1 Auffüllbeträge für die Altersgruppe bis unter 6 Jahre

3.3.2 Auffüllbeträge für die Altersgruppe von 6 bis unter 14 Jahre

3.4 Differenzierung der Einzelbedarfe: Besondere Einmalleistungen sowie Infrastruktur und Investitionsbedarf 26

3.4.1 Besondere Einmalleistungen

3.4.2 Infrastruktur und Investitionsbedarf

4. Kinderregelsätze und Preisentwicklung 2003 bis 2008 29

4.1 Sozialpolitisch fragwürdige Folgen der Fortschreibung des Regelsatzes durch die Bundesregierung 29

4.2 Entwicklung eines regelsatzspezifischen Preisindexes 31

4.3 Ergebnisse: Anpassung der Kinderregelsätze an die Preisentwicklung zwischen 2003 und 2008 33

Impressum 42

Vorwort

Lasst uns handeln!

Liebe Leserinnen und Leser,

Kinderarmut ist Familienarmut. Familien und insbesondere Alleinerziehende sind in unserem Land arm dran: Mehr als jede dritte allein erziehende Mutter oder jeder dritte allein erziehende Vater ist von Armut betroffen. Jeder fünfte Paarhaushalt mit Kindern in Deutschland lebt in Armut. Die Kinderarmut liegt in unserem Land sinkenden Arbeitslosenzahlen und wirtschaftlichem Aufschwung zum Trotz bei 26 Prozent. Jedes vierte Kind in Deutschland lebt damit in Armut.

Doch was bedeutet „Kinderarmut" in einem reichen Land wie Deutschland? Garantieren nicht soziale Sicherungssysteme das „materielle Existenzminimum", also das physische Überleben, durch die Bereitstellung der notwendigen Mittel? Was braucht ein Mensch denn mehr als Nahrung, Kleidung, ein Dach über dem Kopf und die nötige medizinische Versorgung? „Und Bildung gibt es für die Kleinen ja obendrauf noch kostenfrei!" könnte der geneigte Zyniker ergänzen.

Keiner wird bestreiten, dass die Folgen von Einkommensarmut weit über das Materielle hinausreichen. Wenn jedes vierte Kind in Deutschland in Armut lebt, dann heißt das auch: Diese Kinder wachsen in einem Umfeld auf, das von Mangel, Ausgrenzung und oft auch Hoffnungslosigkeit geprägt ist. Jedes vierte Kind in Deutschland kann noch nicht einmal auf bescheidenstem Niveau teilhaben an dem, was für seine Klassenkameraden und Klassenkameradinnen selbstverständlich ist. Jedes vierte Kind in Deutschland wird im schlimmsten Fall seiner Bildungschancen beraubt und damit auch später kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben.

„Kinder sind unsere Zukunft" – wird so oft in der Politik gesagt. Grund genug, uns zu fragen: Was braucht ein Kind wirklich, um sich seinen Bedürfnissen entsprechend zu entwickeln, sich auszuprobieren, Kraft und Talente zu trainieren? Was braucht ein Kind, damit es mutig und gut vorbereitet losziehen kann, um seine eigene und letztendlich unsere Zukunft gestalten zu können? Diese Fragen wurden bisher so nicht gestellt.

Seit langem fordert der Paritätische die Einführung eines eigenen bedarfsgerechten Kinderregelsatzes, der nicht nur das physische Überleben sichert, sondern jedem Kind die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht. Dabei wissen wir: Geld ist nicht alles, es bedarf auch entsprechender Infrastruktur – für Bildung, Betreuung, Kultur und ein anderes Bewusstsein für die Kinder in unserer Gesellschaft.

In der vorliegenden Expertise geht es uns um mehr als um die Frage, wie hoch ein bedarfsgerechter Kinderregelsatz auf Euro und Cent genau hinter dem Komma sein soll. Wir wollen eine öffentliche Diskussion zu der Frage anstoßen: Was brauchen Kinder? Diese Frage muss Grundlage und Ausgangspunkt aller Überlegungen zur Bekämpfung von Kinderarmut sein. Wir geben in dieser Expertise erste Antworten darauf. Und wir schlagen ein Modell vor, wie sich kindgerechte Bedarfe berechnen und in einen bedarfsgerechten Regelsatz übertragen lassen. Alle sind jetzt gefordert, sich ebenfalls der Frage zu stellen und sich in eine gesamtgesellschaftliche Debatte einzubringen: Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, die Eltern selbst. Wir müssen uns darüber austauschen, was Kinder brauchen, wir müssen einen Konsens finden. Um unserer Kinder willen brauchen wir endlich eine klare Antwort. Ohne wenn und aber. Also: handeln wir!

Herzliche Grüße
Ihre

Heidi Merk
Vorsitzende des
PARITÄTISCHEN Gesamtverbandes

Was Kinder brauchen…

Zur Begründung, zum Projektdesign und den fachlichen Konsequenzen aus der Expertise „Zur Bestimmung eines bedarfsgerechten Existenzminimums für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe)“.

Dr. Ulrich Schneider ,
Hauptgeschäftsführer des PARITÄTISCHEN Gesamtverbandes

211 Euro sind es, die Kindern bis 14 Jahren im Hartz IV Bezug im Monat zustehen. 281 Euro sind es für die älteren Kinder. Mit Ausnahme der Wohnkosten sind so gut wie sämtliche Ausgaben des täglichen Bedarfes von diesem Geld zu bestreiten: Ernährung, Kleidung, Spielzeug, Schulmaterial, Beiträge im Sportverein, Kosten für Musikunterricht, Nachhilfestunden, der gelegentliche Besuch im Theater, Kino oder im Zoo. Dies und vieles mehr soll und kann mit 211 Euro im Monat bezahlt werden, glauben wir der Bundesregierung und den Beamten, die ihnen die entsprechenden Verordnungen schreiben. Nicht nur das physische Existenzminimum sei mit 211 Euro gewährleistet, auch die Teilhabe an Kultur, Sport und Bildung sei sichergestellt.

Als Kind auf Hartz IV angewiesen zu sein, bedeutet auf gesellschaftliche Teilhabe und Bildung weitgehend verzichten zu müssen.

Die Alltagserfahrung zeigt jedoch: Es ist schlechterdings unmöglich, Kinder mit diesem Budget gesellschaftliche Normalität wenigstens auf allerbescheidenstem Niveau zu ermöglichen. Wir wissen aus Erfahrung und auch einschlägige Statistiken belegen: Als Kind auf Hartz IV angewiesen zu sein bedeutet, auf gesellschaftliche Teilhabe und Bildung weitgehend verzichten zu müssen. Gesellschaftliche Ausgrenzung aufgrund materieller Armut ist die bittere Konsequenz. Der Mitgliedsbeitrag im Sportverein ist ebenso wenig zu bezahlen, wie etwa der Musikunterricht. Der Eintritt in den Zoo wird unerschwinglich. Zusätzliche Ausgaben für Schulprojektwochen werden zur unerträglichen Belastung für die Haushaltskasse. Stehen Klassenausflüge ins Theater oder andere Aktivitäten an, die mit Kosten verbunden sind, heißt es verschämt: Mein Kind ist gerade krank oder hat kein Interesse.

Als ein Verband, der mitten im Leben steht, übt der Paritätische daher seit langem massive Kritik nicht nur an der Höhe der Regelsätze bei Hartz IV, sondern insbesondere auch an der Tatsache, dass es bis heute keinerlei eigenständige Bedarfsberechnungen für Kinder gibt.

Grundlage der Berechnung der Regelleistungen nach Hartz IV ist das Ausgabeverhalten der untersten 20 Prozent auf der Einkommensskala. Als Datengrundlage dient die alle fünf Jahre erhobene Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes. Betrachtet werden ausschließlich Alleinlebende, bei denen naturgemäß Rentnerinnen und Rentner relativ stark vertreten sind. Dabei wird jedoch das Ausgabeniveau dieser untersten Einkommensgruppen nicht einfach komplett übernommen. Vielmehr werden von den rund 130 Ausgabepositionen, die die Statistik umfasst – von Nahrungsmitteln über Topfpflanzen bis zum Fernseher – diejenigen abgezogen, von denen man denkt, dass sie einem Hartz IV-Bezieher ohnehin nicht zustehen (so etwa Ausgaben für Schmuck und Uhren, Urlaub oder Bildung). Andere Ausgabepositionen werden aus dem gleichen Grund relativ willkürlich gekürzt (so etwa für außerhäusliche Verpflegung).

Was in diesem Warenkorb übrig bleibt, ergibt den Regelsatz für Erwachsene, derzeit 351 Euro.

Kinder brauchen anderes

Was nun die Leistungen für Kinder anbelangt, wird schlicht festgesetzt, dass einem Kind bis 14 Jahren 60 Prozent und ab 14 Jahren 80 Prozent der Leistungen eines Erwachsenen zustehen. Dass Kinder nicht einfach kleine Erwachsene sind und dass Kinder offensichtlich ganz andere Bedürfnisse und Bedarfe haben als Erwachsene, wird bewusst ignoriert.

In der absurden Konsequenz werden dem Säugling somit regierungsamtlich zwar 11,90 Euro für Tabak und alkoholische Getränke zugerechnet, jedoch nichts für Windeln. Für Spielzeug werden 62 Cent im Monat errechnet, für Schreibwaren und Zeichenmaterial 1,66 Euro, für den Besuch von Sport- und Kulturveranstaltungen 3,83 Euro im Monat. Ausgaben für Nachhilfe, außerschulischen Unterricht u. ä. werden komplett gestrichen.

Dem Säugling werden regierungsamtlich zwar 11,90 Euro für Tabak und alkoholische Getränke zugerechnet, jedoch nichts für Windeln.

Umso fataler wird dieses Kleinrechnen von Bedarfen, als mit der Einführung von Hartz IV im Jahre 2005 die Möglichkeit, einmalige Leistungen zu gewähren, fast gänzlich gestrichen wurde.

In ganz besonderen Ausnahmefällen können von der Bundesagentur für Arbeit auch Darlehen gewährt werden, die jedoch von dem ohnehin nur unzureichenden Regelsatz in monatlichen Raten abgezahlt werden müssen.

Der mit Hartz IV eingeführte, neue Regelsatz sollte für so gut wie alle Lebenssituationen hinreichend sein. Diesem Umstand ist es zuzuschreiben, dass wir nunmehr in der Regelsatzberechnung auf geradezu skurril anmutenden Kleinstbeträge stoßen: 68 Cent monatlich für den Kauf von Fahrrädern, 1,04 Euro für die Anschaffung von Sportartikeln, 2,44 Euro monatlich für die Anschaffung eines Fernsehgerätes – obwohl völlig unbestritten sein dürfte, dass es bei dem gegebenen Leistungsniveau unter Bedarf gänzlich ausgeschlossen ist, für derlei Anschaffungen irgendwelche Ansparleistungen erbringen zu können.

Die unter Fachleuten und sogar im Bundesrat mittlerweile unstrittige Forderung nach eigenen Kinderregelsätzen wird regierungsseitig entweder mit dem Argument zurückgewiesen, dass man dadurch einen Präzedenzfall schaffen könne, der weitere gruppenspezifische Regelsätze nach sich ziehe, oder aber mit Verweis auf methodische Probleme, die die Berechnung eines Kinderregelsatzes unmöglich machten.

Letzteres in Zweifel ziehend, beauftragte der Paritätische Wohlfahrtsverband seine Forschungsstelle mit der Erarbeitung eines Konzeptes für einen kinderspezifischen Regelsatz. Aus pragmatischen Gründen und um an einen politischen Konsens anknüpfen zu können, sollte es sich so weit wie möglich an der Herleitung der Regelsätze für Erwachsene anlehnen.

Mit der aktuell vorgelegten Expertise von Dr. Rudolf Martens und anderen zur Bestimmung eines bedarfsgerechten Kinderregelsatzes nach dem Statistikmodell wird zweierlei klargestellt:

1. Die Errechnung von Kinderregelsätzen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ist zwar methodisch anspruchsvoll, da die Statistik nur sehr begrenzt spezifische Ausgaben für Kinder ausweist, jedoch durchaus möglich.

2. Die derzeitige Ableitung der Kinderbedarfe als prozentualer Abschlag vom Regelsatz für Erwachsene geht eklatant an der Bedarfsstruktur von Kindern und Jugendlichen vorbei und führt im Ergebnis zu Leistungssätzen, die weit unterhalb des tatsächlichen Mindestbedarfes von Kindern zur Teilhabe an dieser Gesellschaft liegen.

Kinder brauchen mehr

Den Herleitungsprinzipien der Bundesregierung für den Regelsatz für Erwachsene folgend – Statistikmodell und durchgehende Pauschalierung aller Leistungen – müsste der Kinderregelsatz deutlich über den amtlichen 211 Euro (bis unter 14 Jahre) und 281 Euro (ab 14 Jahre bis unter 18 Jahre) liegen.

Die Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe speziell auf Kinder hin ergibt vielmehr:

- für Kinder bis unter 6 Jahren 276 Euro,
- für Kinder von 6 bis unter 14 Jahren 332 Euro,
- und für über 14- bis unter 18-Jährige 358 Euro.

Die deutlich höheren Beträge resultieren insbesondere aus folgenden Umständen:

1. Wenig überraschend ergibt eine Überprüfung des Ausgabeverhaltens für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke für Kinder und Jugendliche eine ganz deutliche Untererfassung beim amtlichen Regelsatz. Die Vorstellung, dass ein 13-jähriges Kind lediglich 60 Prozent und ein 17-jähriger Jugendlicher lediglich 80 Prozent des Lebensmittelbedarfes eines Erwachsenen haben sollte, ließ ohnehin Plausibilität vermissen. Tatsächlich muss der Ansatz für Lebensmittel bei den 14- bis unter 18-Jährigen um 27 Prozent und bei den 6- bis unter 14-Jährigen um 16,3 Prozent erhöht werden (von 103,76 Euro auf 131,89 Euro bzw. von 77,82 Euro auf 90,54 Euro). Lediglich bei den 0- bis unter 6-Jährigen sind die Ergebnisse aus der Expertise nahezu identisch mit dem Kostenansatz des offiziellen Regelsatzes (76,85 Euro/77,82 Euro). (s. Martens **Grafik 1.2** und **1.3**, Expertise S. 6 und 7)

2. Auch überrascht nicht, dass der Ansatz für Bekleidung und Schuhe bei einer bedarfsspezifischen Herleitung des Kinderregelsatzes deutlich höher ausfällt als bei der Bundesregierung. So muss der entsprechende Ansatz bei den 6- bis unter 14-Jährigen um 82 Prozent und bei den 0- bis unter 6-Jährigen immer noch um 55 Prozent angehoben werden, um die notwendigen Ausgaben von 38 bzw. 32 Euro im Monat zu decken. Auch hier geht die regierungsamtliche Logik, wonach Kinder lediglich einen Bruchteil des Bedarfes an Kleidung und Schuhwerk eines Erwachsenen haben, für unterste Einkommensgruppen deutlich an der Realität vorbei. Vielmehr findet sich auch in diesem Falle die Alltagserfahrung statistisch bestätigt: Aufgrund des Wachstums der Kinder liegt der größte Bedarf bei den 6- bis unter 14-Jährigen.

3. Zu deutlich höheren Beträgen führt die genauere Betrachtung der Kosten für den Verkehr. Die relativ hohen Abschläge, die die Regelsatzverordnung an dieser Position vornimmt, werden damit begründet, dass sämtliche Kfz-Kosten nicht regelsatzrelevant seien. Selbst wenn man sich dieser Auffassung anschließen sollte, muss zugestanden werden, dass im Falle des Verzichtes auf das Auto Kosten für die Nutzung anderer Verkehrsmittel anfallen. Mit den in der Regelsatzverordnung zugestandenen 9,43 Euro bzw. 12,58 Euro lassen sich jedoch nicht einmal die vielerorts anfallenden Kosten für eine Schülermonatskarte im öffentlichen Nahverkehr decken.

4. Die relativ größte Abweichung zwischen Regelsatzverordnung und Expertise zeigt sich in der Kostenposition „Freizeit, Unterhaltung und Kultur". Hauptgrund dafür ist, dass diese Ausgabengruppe u. a. sehr kindspezifische Einzelpositionen enthält, die durch die Fokussierung der amtlichen Berechnungen auf Erwachsenenhaushalte entweder gar nicht adäquat erfasst werden konnten, oder aber gleich ganz gestrichen wurden. So billigt die Bundesregierung Kindern für Spielzeug rechnerisch beispielsweise 62 Cent im Monat zu, während sich die tatsächlichen Ausgaben

im untersten Einkommensbereich bei den 0- bis 6-Jährigen auf 18,51 Euro und bei den 6- bis unter 14-Jährigen auf 20,78 Euro belaufen. Die Kosten für außerschulischen Unterricht in Sport oder musischen Fächern, die seitens der Bundesregierung gar nicht berücksichtigt werden, fallen ebenfalls in diese Abteilung.

5. Für den Bereich Bildung fallen in der Ausgabenstatistik je nach Altersgruppe zwischen 5,81 Euro und 23,60 Euro an, die bei der offiziellen Regelsatzberechnung komplett gestrichen wurden.

6. In der Ausgabenabteilung „Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen“ bleiben sowohl bei den Berechnungen der Bundesregierung als auch in der Expertise die Ausgaben für „außerhäusliche Unterbringung“ unberücksichtigt. Dennoch kommt die Expertise zu einem deutlich höheren Wert. Dies rührt insbesondere daher, dass bei den Positionen „Ausgaben für Speisen und Getränke in Restaurants und an Imbissständen“ sowie „in Kantinen und Mensen“ regierungsseitig Abschläge von jeweils 50 Pozent vorgenommen werden (wobei der verbleibende Betrag bei Kindern dann noch einmal auf 60 Prozent gekürzt wird). In der vorliegenden Expertise wurden die entsprechenden und ohnehin sehr gering bemessenen Ausgaben für Kinder nicht weiter gekürzt. Ein Betrag von beispielsweise 1,85 Euro in der Woche für einen 5-jährigen Jungen oder ein 5-jähriges Mädchen kann umgerechnet in Eis, Pizza oder Imbiss nicht als üppig gelten, zumal auch bei vielen Ausflügen mit der Schule oder in anderen Zusammenhängen geradezu erwartet wird, dass das Kind Geld für diesen Zweck erhält.

Kinder brauchen Verschiedenes

Wie bereits erwähnt, wurde bei der statistischen Bedarfsermittlung aus Gründen der Vergleichbarkeit in der Expertise auch das Konzept der vollständigen Pauschalierung aller Leistungen übernommen. Gleichwohl ist diese hochproblematisch. So weist die Statistik im untersten Einkommensquintil bspw. für die 6- bis unter 14-Jährigen für Nachhilfeunterricht durchschnittliche Ausgaben von 4,83 Euro im Monat aus. Unabhängig davon, dass die Fallzahlen der Statistik zu diesem Punkt im Grunde genommen für eine belastbare Aussage zu gering sind, stellt sich das Problem, ob ein solcher Betrag einem Kind, das wirklich Nachhilfe benötigt, weiterhilft.

Pauschalierungsfähig sind nur solche Leistungen bzw. Bedarfe, die regelmäßig wiederkehren, die als typisch für die Anspruchsgruppe angesehen werden können und die eine relativ homogene Preis- bzw. Kostenstruktur aufweisen. Daher gehören Wohnungsreparaturen, Hausratanschaffungen, der Kauf von Fernsehern, aber beispielsweise auch der Nachhilfeunterricht oder die Kosten für die Einschulung nicht in die Pauschale für die Ausgaben des täglichen Bedarfs. Derartige Bedarfe sind einmalig oder sehr unregelmäßig, sie betreffen z. T. nur einen kleineren Teil der Kinder oder können sehr spezifisch sein, so dass sie unabhängig vom laufenden Bedarf des Alltags als einmalige oder atypische Leitungsansprüche zu behandeln sind.

Die vorliegende Expertise von Dr. Martens hat die EVS auch unter diesem Aspekt auf den Prüfstand gestellt und sämtliche Ausgabepositionen, die im Grunde nicht in die Pauschale gehören, herausgerechnet.

Das Ergebnis: Würde die Möglichkeit der Gewährung einmaliger und atypischer Leistungen wieder eingeführt werden, könnten eine ganze Reihe von Positionen dorthin verlagert werden. Der aus einem solchen „bereinigten Warenkorb“ resultierende Regelsatz würde für die unter 6-Jährigen 254 Euro, für die 6- bis unter 14-Jährigen 297 Euro und für die 14- bis unter 18-Jährigen 321 Euro betragen. (s. Martens **Tabelle 3.8**, Expertise S. 41)

Kinder brauchen Konkretes

Um ein weiteres könnte der dem Statistikmodell zugrunde liegende Warenkorb bereinigt werden, wenn nur die entsprechende Infrastruktur zur gesellschaftlichen Teilhabe der Kinder vorhanden wäre. Auch hierzu liegen mit der Expertise konkrete Berechnungen vor.

Von der freien Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs, über Familienpässe, die zum stark verbilligten, freien, oder limitierten freien Eintritt in Museen, Kultur- oder Sportveranstaltungen berechtigen, bis hin zu Vereinbarungen mit Sportvereinen ließe sich eine ganze Palette von Maßnahmen denken, die sowohl den pauschalierten Regelsatz entlasten, als auch eine zielgenaue Bedarfsdeckung sicherstellen könnten. Dies betrifft insbesondere die Position „außerschulischer Unterricht in Sport oder musischen Fächern“, „Besuch von Sport- und Kulturveranstaltungen bzw. -einrichtungen“, „Kinderbetreuung“ u. ä. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auf die aktuelle öffentliche Diskussion um Schulspeisungen und tatsächliche Lernmittelfreiheit.

Zu keinem Zeitpunkt wurden Anstrengungen unternommen, sich mit den tatsächlichen Bedarfen von Kindern auseinanderzusetzen.

Unter der theoretischen Annahme, dass eine solche bedarfsdeckende Infrastruktur vor Ort tatsächlich vorgehalten und Geldleistungen überflüssig wären, würde der Regelsatz (im besten Versorgungsfall) für Kinder unter 6 Jahren nur noch 217 Euro betragen, für 6- bis unter 14-Jährige 250 Euro und für 14- bis 18-Jährige 290 Euro. Von einer solchen infrastrukturellen Versorgungslage sind wir jedoch in Deutschland leider noch sehr weit entfernt.

Konsequenzen

Deutlich wird: Wie immer man rechnet und wie gut hier und da Infrastrukturleistungen geregelt sein mögen: Der derzeitige Regelsatz für Kinder bis 14 Jahre von 211 Euro und für Jugendliche von 281 Euro ist in seiner Herleitung ausschließlich dem Umstand geschuldet, dass zu keinem Zeitpunkt Anstrengungen unternommen wurden, sich mit den tatsächlichen Bedarfen von Kindern auseinanderzusetzen.

Die derzeitige Herleitung der Regelsätze für Kinder passiert bewusst im Blindflug. Denn alle wissen: Die Augen zu öffnen, kostet Geld.

Dennoch können die sich aus der Expertise ergebenden fachlichen Konsequenzen nur lauten:

1. (Wieder)Einführung der Möglichkeit zur Gewährung einmaliger und atypischer Leistungen.
2. Erhöhung der Regelsätze für 0- bis unter 6-Jährige auf 254 Euro, für 6- bis unter 14-Jährige auf 297 Euro, für 14- bis unter 18-Jährige auf 321 Euro.
3. Dynamisierung der Kinderregelsätze anhand der Lebenshaltungskosten und nicht mehr wie derzeit anhand der Rentenentwicklung.
4. Ausbau der Infrastruktur für Kinder und Jugendliche vor Ort – insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur und Sport – und Schaffung von kostenfreien bzw. stark kostenreduzierten Zugängen für Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Haushalten.

DER PARITÄTISCHE
PARITÄTISCHE FORSCHUNGSSTELLE

Expertise

Zur Bestimmung eines bedarfsgerechten Existenzminimums für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe)

Verfasser:

Dr. Rudolf Martens

unter Mitarbeit von

Marion von zur Gathen,
Dr. Ulrich Schneider,
Joachim Rock,
Gwendolyn Stilling und
Norbert Struck

© Bertrand Chavin – fotolia. com

Zusammenfassung

Bedarfsgerechte Regelsätze bzw. Existenzminima für Kinder und Jugendliche

Der amtliche Regelsatz und die Regelsatzverordnung im Sozialgesetzbuch XII haben bislang keine Bedarfsmessung für Kinder vorgesehen. Entsprechend wurden die Kinderregelsätze normativ vom Erwachsenenregelsatz abgeleitet: Für Kinder bis unter 14 Jahren waren 60 Prozent vorgesehen und für 14- bis unter 18-Jährige 80 Prozent des jeweils geltenden Erwachsenenregelsatzes.

In der Fachwelt wurde dies schon lange kritisiert und insbesondere der Paritätische hat seit 2004 die Regierung angemahnt, endlich Kinderbedarfe zu ermitteln. Bis heute ist allerdings nicht erkennbar, ob sich die Regierung in dieser Angelegenheit bewegt – obwohl es inzwischen in allen Parteien Stimmen gibt, die sich für die Ermittlung von Kinderregelsätzen aussprechen.

Um die sozialpolitische Diskussion voranzubringen, legt der Paritätische mit dieser Expertise einen Vorschlag zur Ermittlung und zur Höhe von Kinderregelsätzen vor. Bei dem gewählten Verfahren lehnt sie sich – um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten – eng an die Verfahrensweise der Bundesregierung zur Ermittlung von Erwachsenenregelsätzen an. Datengrundlage für die Ermittlung von Kinderbedarfen wie Erwachsenenbedarfen ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) aus dem Jahre 2003. Da die EVS 2003 nur sehr wenig kindspezifische Verbrauchsausgaben ausweist, mussten einige methodische Schwierigkeiten überwunden werden.

Dies war insbesondere möglich, weil das Statistische Bundesamt in zwei grundlegenden Veröffentlichungen aus dem Jahre 2002 und 2006 (s. Fußnote 14) die Probleme der Bedarfsableitung von Kindern anhand von Familienverbrauchsdaten gelöst hat. Hierzu wurden auch drei Gutachten genutzt, die das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Problem der Ableitung von Kinderanteilen aus Verbrauchsdaten von Haushalten in Auftrag gegeben hat (s. Fußnote 16).

Ein weiterer zu beachtender Punkt ist das Alter der Bezugsdaten: Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe stammt aus dem Jahre 2003 – seit dieser Zeit hat es insbesondere ab Anfang 2007 eine sehr rasante Preisbewegung nach oben gegeben, gerade in den regelsatzrelevanten Bereichen wie Nahrungsmittel, Wohnen (Stromkosten) und Verkehr. Die Erhöhungen, die die Bundesregierung für ihren Regelsatz vorgenommen hat, orientiert sich am Rentenwert: Dies ist aber sozialpolitisch verfehlt, da sich die Rentenhöhe als Versicherungsleistung weder am Bedarf noch am Bedürftigkeitsprinzip orientiert. Aus diesem Grund hat der Paritätische den Weg gewählt, die anhand der EVS 2003 bestimmten Kinderregelsätze entsprechend den Preisbewegungen bis Juli 2008 hochzurechnen. Dies kann jedoch nur anhand von regelsatzspezifischen Preisindizes geschehen, da der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte monatliche Preisindex in seiner Zusammensetzung erheblich von der Zusammensetzung der hier ermittelten Kinderregelsätze abweicht.

Die Ergebnisse der Paritätischen Berechnungen finden sich in **Grafik 1.1** und **Tabelle 1.1** wieder. Zweierlei ist zu erkennen: Zum einen hat der Paritätische eine andere Alterseinteilung vorgenommen, so werden drei Altersstufen zwischen 0 bis unter 18 Jahre ausgewiesen und nicht zwei wie im Falle der amtlichen Regelsätze, und zum anderen ergeben sich wesentlich höhere Kinderregelsätze gegenüber den Regelsätzen der Bundesregierung. Dies kann man insbesondere an der Visualisierung in **Grafik 1.1** erkennen.

Grafik 1.1:
Dargestellt sind in der Abbildung die bestehenden Regelsatzhöhen (rot) sowie die Regelsatzhöhen, die vom Paritätischen vorgeschlagen werden (blau), entsprechend den Altersaufteilungen. Die Regelsatzverordnung (rot) kennt für Kinder und Jugendliche nur zwei Regelsatzhöhen, die sich auf die Altersgruppen zwischen 0 und unter 14 Jahre und von 14 Jahren bis unter 18 Jahren beziehen; demgemäß ist der Regelsatzsprung beim Überschreiten der Schwelle bei 14 Jahren mit 70 Euro recht hoch, anders ausgedrückt: der Regelsatz steigt hier schlagartig um ein Drittel. Die Regelsatzhöhen und Altersdifferenzierungen des Paritätischen (blau) lassen zwei Tendenzen erkennen: zum einen liegen sie deutlich oberhalb des Niveaus der bestehenden Regelsätze, zum zweiten sind die Übergänge von einer Altersklasse zur anderen weniger stark ausgeprägt als im bestehenden System.

Datenquelle: eigene Berechnungen und Regelsatzverordnung.

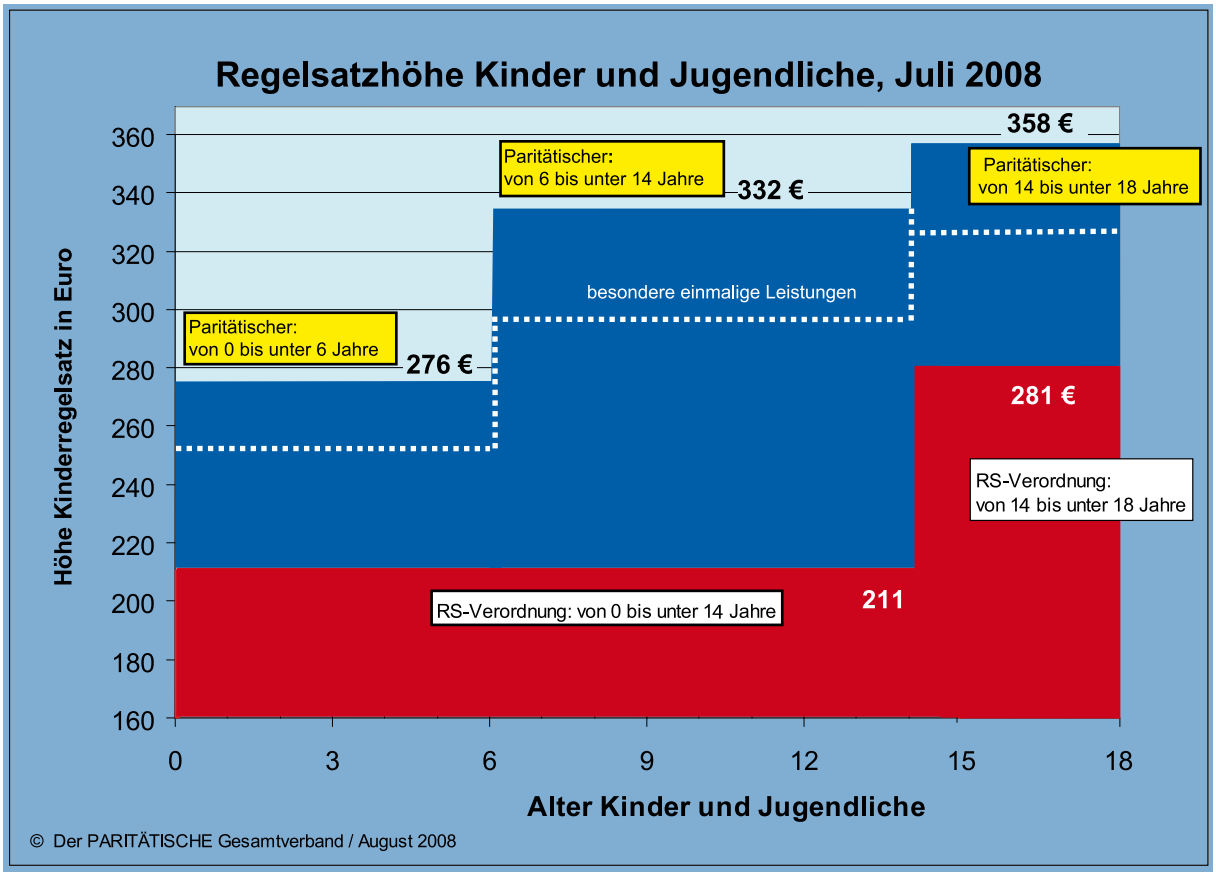


Tabelle 1.1:
Regelsätze nach der bestehenden Regelsatzverordnung und nach Berechnungen des Paritätischen

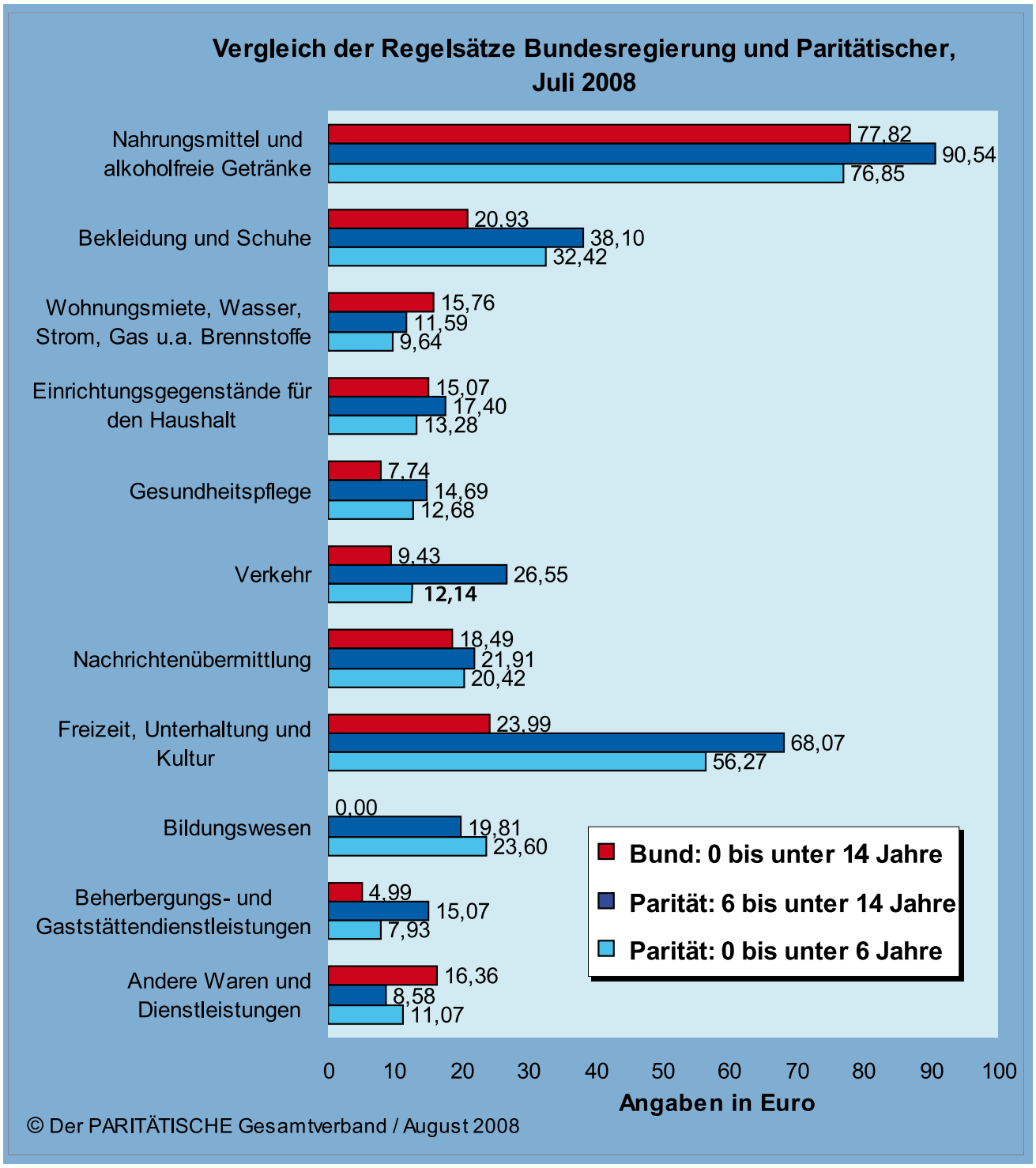
Datenquelle: Eigene Berechnungen und Regelsatzverordnung.

Alterseinteilung	Paritätischer Vorschlag 2008		Bundesregierung	
	Regelsatz Januar 2005	Regelsatz Juli 2008	Regelsatz Januar 2005	Regelsatz Juli 2008
unter 6 Jahre	263	276	207	211
6 bis unter 14 Jahre	314	332		
14 bis unter 18 Jahre	334	358	276	281
Erwachsene (1. Person)	409	440	345	351

In den **Folgegrafiken 1.2** und **1.3** wird die Zusammensetzung der vom Paritätischen vorgeschlagenen Kinderregelsätze mit der Regelsatzzusammensetzung der Bundesregierung in den einzelnen Verbrauchspositionen verglichen. Dabei zeigen sich bemerkenswerte Unterschiede bei den Positionen Nahrungsmittel, Bekleidung und Schuhe, Gesundheitsausgaben, Verkehrsausgaben und insbesondere auch im Bereich Freizeit, Unterhaltung und Kultur. Im Falle des Bildungswesens enthält der Regelsatz der Bundesregierung keine Beträge. Auch hieran wird deutlich, dass eine normative Ableitung von Kinderbedarfen aus einem Erwachsenregelsatz nicht sachgerecht und angemessen ist.

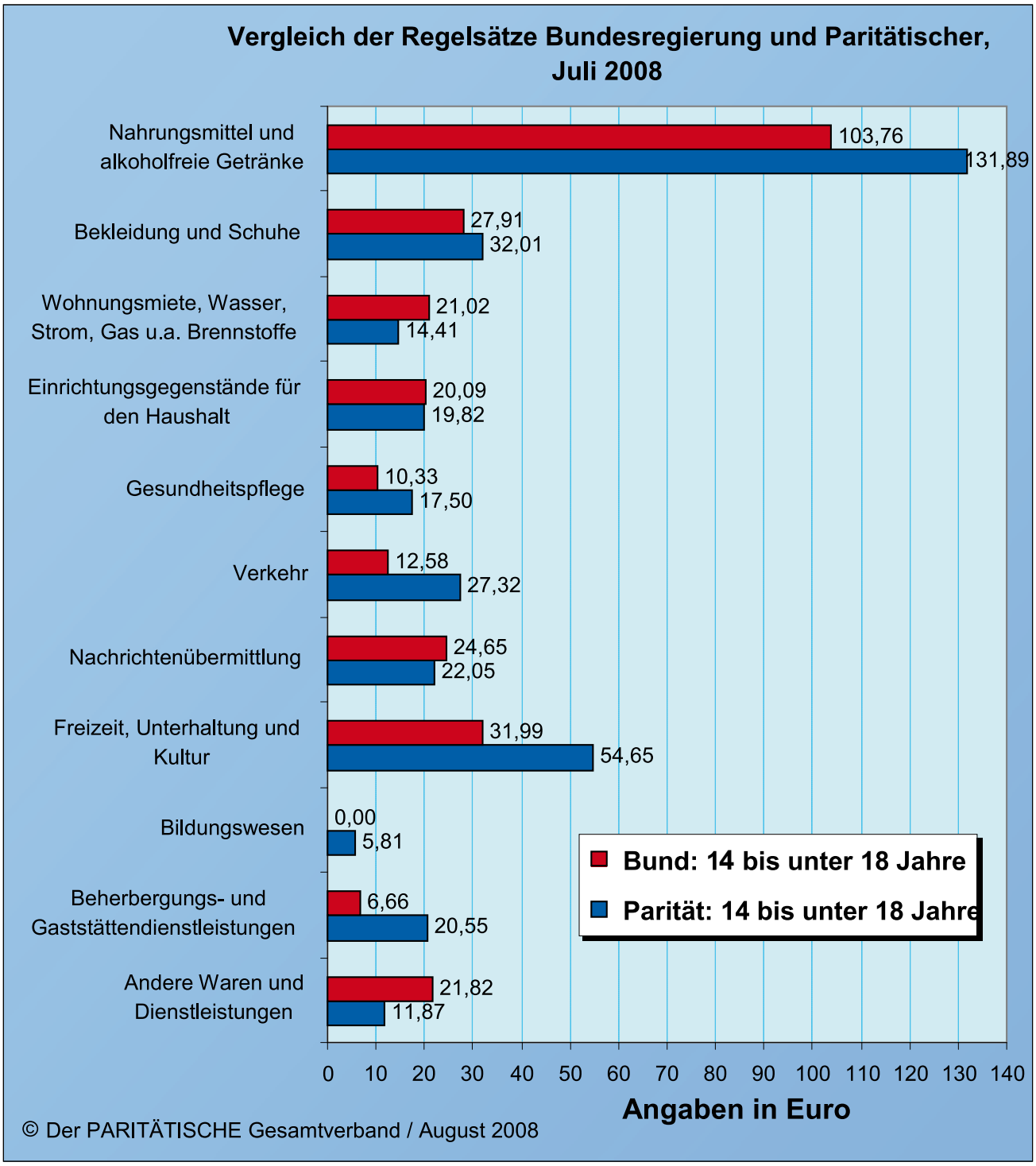
Grafik 1.2:
Zusammensetzung der Paritätischen Kinderregelsätze für die Altersgruppen 0 bis unter 6 und 6 bis unter 14 Jahre im Vergleich mit der Regelsatzzusammensetzung der Bundesregierung für Kinder von 0 bis unter 14 Jahre, abgeleitet vom Erwachsenenregelsatz.

Datenquelle: EVS 2003, BT-Ausschussdrucksache 16(11)286 (s. Fußnote 6) und eigene Berechnungen.



Grafik 1.3:
Zusammensetzung der Paritätischen Kinderregelsätze für die Altersgruppe 14 bis unter 18 Jahre im Vergleich mit der Regelsatzzusammensetzung der Bundesregierung für Kinder von 14 bis unter 18 Jahre, abgeleitet vom Erwachsenenregelsatz.

Datenquelle: EVS 2003, BT-Ausschussdrucksache 16(11)286 (s. Fußnote 6) und eigene Berechnungen.



1. Einführung

Die dreifache Kritik des Paritätischen am bestehenden Regelsatzsystem

Der Regelsatz ist für das deutsche Sozialsystem eine ganz wichtige Grundgröße. Er bestimmt das, was das „sozio-kulturelle Existenzminimum" abdecken soll und damit zur Führung eines menschenwürdigen Lebens notwendig ist. Der Bund legt Inhalt, Bemessung und Aufbau der Regelsätze in einer Regelsatzverordnung fest.

Der Regelsatz bestimmt nicht nur die Höhe der Sozialhilfe: Niveau und Struktur von Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) und Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld[1] sind im Wesentlichen gleich gestaltet. Dasselbe gilt für die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.[2] Auch für Leistungsempfänger in Einrichtungen ist der Regelsatz der Maßstab an dem sich der Barbetrag zur persönlichen Verfügung (Taschengeld, § 35 SGB XII) orientiert. Darüber hinaus richten sich die Grund- und Kinderfreibeträge in der Einkommenssteuer – das steuerlich zu verschonende Existenzminimum – nach dem im Sozialhilferecht anerkannten Mindestbedarf.[3] Weitere Bereiche, in die der Regelsatz allerdings nicht unmittelbar hineinwirkt, sind der Kinderzuschlag (§ 6a Bundeskindergeldgesetz), die Pfändungsfreigrenzen in der Zivilprozessordnung (§§ 850, 850a ff. ZPO), das Unterhaltsrecht (§1612a BGB) und Unterhaltsvorschussgesetz sowie das Asylbewerberleistungsgesetz. Damit hat ein großer Anteil der deutschen Wohnbevölkerung direkt oder indirekt etwas mit dem Regelsatz zu tun.

Der Paritätische kommt aufgrund seiner Analysen zum Ergebnis, Regelsatzverordnung und die auf den Regelsatz bezogenen Bestimmungen im SGB II und SGB XII müssen dringend reformiert werden. Zu den Regelsatzverordnungen für 2005[4] und 2006[5] wurden unterschiedliche Expertisen und Gutachten[6] vorgelegt. Im Folgenden werden die wesentlichen Kritikpunkte nach einer Darstellung der bisherigen Regelsatzverordnungen resümiert.

Der Paritätische ist mit drei wesentlichen Kritikpunkten und Forderungen an die Öffentlichkeit getreten:

Regelsatz*höhe unzureichend*

Der Paritätische hatte bereits im Dezember 2004 die Verabschiedung der damaligen Regelsatzverordnung massiv kritisiert. In einer Expertise konnte er nachweisen, dass die einzelnen Ausgabepositionen zu niedrig angesetzt sind. Grundsätzlich kritisierte der Paritätische das intransparente und der Öffentlichkeit entzogene Verfahren der Regelsatzberechnung. Unter uneingeschränkter Offenlegung seiner Berechnungs-

1 Die Sätze für das ALG II und Sozialgeld werden allerdings nicht von den Ländern, sondern vom Bund festgesetzt. In § 20 Abs. 4 SGB II heißt es: „ Die Regelleistung [...] wird jeweils zum 1. Juli eines Jahres um den Vomhundertsatz angepasst, um den sich der aktuelle Rentenwert in der gesetzlichen Rentenversicherung verändert. Für die Neubemessung der Regelleistung findet § 28 Abs. 3 Satz 5 des Zwölften Buches entsprechend Anwendung." In diesem Satz des SGB XII heißt es: „Die Bemessung wird überprüft und gegebenenfalls weiterentwickelt, sobald die Ergebnisse einer neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vorliegen."

2 Die zum 1. Januar 2003 eingeführte Grundsicherung ist als Viertes Kapitel in das SGB XII integriert.

3 Siehe Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluß vom 25. September 1992, vgl. Nachrichten-dienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV), Heft 12/1992, S. 413 ff.

4 Martens, Rudolf (2004): Die ab Januar 2005 gültige Regelsatzverordnung (RSV) und der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für einen sozial gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße.- In: „Zum Leben zu wenig …". Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum beim Arbeitslosengeld II und in der Sozialhilfe, Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband

5 Martens, Rudolf (2006): Expertise: Der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für einen sozial gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße. Neue Regelsatzberechnung 2006.- Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband

6 Martens, Rudolf (2007): Existenzminimum und Kinderregelsätze.- In: Informationen für Einelternfamilien, Nr. 4 (Oktober/November/Dezember) 2007
Martens, Rudolf (2008): Hartz-IV-Regelsatz und Preisentwicklung: Vorschlag für einen spezifischen Preisindex zur Anpassung der Regelsätze.- In: Soziale Sicherheit, 2/2008, S. 68-73
Martens, Rudolf (2008a): Gutachten zur Überprüfung der Höhe des Münchner Sozialhilferegelsatzes.- Der Paritätische Gesamtverband, 15. Februar 2008
Martens, Rudolf (2008b): Gutachten zur Überprüfung der Höhe des Sozialhilferegelsatzes im Landkreis München.- Der Paritätische Gesamtverband, 15. Februar 2008

grundlagen kam der Paritätische bei seiner Neuberechnung 2006 zu dem Ergebnis, dass der Regelsatz – der Methodik des vom Gesetzgeber vorgesehenen Statistikmodells folgend – am 1. Juli 2006 um 20 Prozent von 345 auf 415 Euro angehoben werden muss, um bedarfsdeckend zu sein. Darüber hinaus muss der Regelsatz anhand von Daten für Zwei-Personenhaushalte und Haushalten mit Kindern überprüft werden.

Regelsatzfortschreibung *unangemessen*

Neben der Höhe und Struktur des Regelsatzes wurde vor allem auch seine *Fortschreibung* kritisiert. Der Regelsatz wird nämlich *nicht* entsprechend eines an ihn angepassten Preisindexes fortgeschrieben, vielmehr ist er an den Rentenwert gebunden. Zu erwarten ist, dass der Rentenwert künftig – wenn überhaupt – kaum noch steigen wird. In Folge wird der Realwert des Regelsatzes sinken, wenn die Kopplung an den Rentenwert nicht aufgehoben wird. Die Philosophie der stattgefundenen und künftig zu erwartenden Rentenreformen verträgt sich nicht mit Bedarfsgesichtspunkten im untersten Netz des Sozialstaates. Die gesetzliche Rente (und damit der Rentenwert) ist als Versicherungsleistung weder bedarfsorientiert noch bedürftigkeitsabhängig: Von der Sache her ist es sozialpolitisch und fachlich falsch, den Regelsatz an den Rentenwert zu koppeln.[7]

Bedarfsermittlung für Kinder *fehlt*

Die Regelsatzverordnung und das SGB XII sehen keine Bedarfsmessung für Kinder vor. Die Regelsatzhöhe bei Kindern und Heranwachsenden wird nicht – wie der Erwachsenenregelsatz – in der Regelsatzverordnung, sondern in § 28 Abs. 1 SGB II bestimmt. Die Regelleistung beträgt bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 60 Prozent und von 14 bis unter 18 Jahre 80 Prozent des nach § 20 Abs. 2 SGB II maßgebenden Regelsatzes. Somit werden die Regelsätze für Kinder und Heranwachsende normativ vom Erwachsenenregelsatz abgeleitet. Mit anderen Worten: Der Gesetzgeber überprüft mit diesem Verfahren ausdrücklich nicht das Verbrauchsverhalten bzw. die spezifischen Bedürfnisse von Kindern, vielmehr verlässt er sich darauf, dass die normativ abgeleiteten Regelsatzhöhen bedarfsdeckend sind.

Nach Berechnungen des Paritätischen ist bereits der Regelsatz für Erwachsene nicht bedarfsdeckend. So ist auch nicht zu erwarten, dass die davon normativ abgeleiteten Regelsatzhöhen für Kinder und Heranwachsende bedarfsdeckend sind. Der Paritätische fordert seit 2004 eine eigenständige Untersuchung der Kinderbedarfe zur Ermittlung des Existenzminimums von Kindern und Heranwachsenden. Des weiteren hält der Paritätische die normativ vorgegebene Altersaufteilung für nicht sachgerecht.

7 vgl. Martens, Rudolf (2008a), S. 36-46, 60

2. Bestimmung von Regelsätzen für Kinder und Jugendliche

Bei der Entwicklung von Vorschlägen des Paritätischen für Kinderregelsätze wurde ein Verfahren angewendet, das sich so weit wie möglich an das regierungsamtliche sogenannte Statistikmodell zur Herleitung der Regelsätze für Erwachsene anlehnt. Der Paritätische stellt so eine grundsätzliche Vergleichbarkeit der Regelsätze in zwei Richtungen sicher: Zum einen werden die Paritätischen Regelsätze für Kinder und Erwachsene nach vergleichbaren Methoden ermittelt, zum anderen besteht wiederum eine enge Vergleichbarkeit zu den amtlichen Regelsatzhöhen.

Der Regelbedarf und der Inhalt der Regelsätze werden in § 28 SGB XII bestimmt.[8] Der Aufbau der neuen Regelsätze unterscheidet sich gegenüber dem bis 2005 geltenden Bundessozialhilfegesetz – gemäß § 22 (BSHG) – in folgenden Punkten: Im Rahmen einer typisierenden Betrachtungsweise werden jetzt die meisten bisherigen einmaligen Leistungen für Hilfebedürftige (z. B. notwendige neue Winterstiefel oder Ersatz eines defekten Kühlschranks) in den Regelsatz integriert. Darüber hinaus werden nur in drei Fällen nicht pauschalierbare einmalige Leistungen weiterhin gewährt. Gemäß § 31 Abs. 1 SGB XII sind dies „Erstausstattungen für Wohnungen", „Erstausstattungen für Bekleidung einschließlich bei Schwangerschaft" und „mehrtägige Klassenfahrten".[9] Bei einem sonstigen einmaligen Bedarf – wenn beispielsweise die Waschmachine defekt ist – muss dies der Bezieher jetzt von seinem Sozialgeld- bzw. Arbeitslosengeld II bzw. aus seinem Ersparten bezahlen oder dafür ein Darlehen bei der Stelle beantragen, die für die Leistung zuständig ist (nach § 37 SGB XII).[10]

2.1 Datengrundlage: Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 (EVS 2003) und die Ableitung von Regelsätzen

Datengrundlage zur Bemessung der Regelsätze ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes (§ 28 Abs. 3 SGB XII). Im fünfjährigen Turnus werden dabei rund 0,2 Prozent aller privaten Haushalte in Deutschland zu Einnahmen und Ausgaben, Wohnsituation, Ausstattung mit technischen Gebrauchsgütern sowie Vermögen und Schulden befragt. Das sind insgesamt rund 75.000 Haushalte, darunter etwa 15.000 Haushalte in den neuen Bundesländern. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Teilnahme an der EVS besteht nicht, d. h. alle Haushalte nehmen auf freiwilliger Basis teil. Im früheren Bundesgebiet findet die EVS seit 1962/63 statt, in den neuen Ländern und Berlin-Ost seit 1993. [11]

8 § 28 Regelbedarf, Inhalt der Regelsätze: (1) 1Der gesamte Bedarf des notwendigen Lebensunterhalts außerhalb von Einrichtungen mit Ausnahme von Leistungen für Unterkunft und Heizung und der Sonderbedarfe nach den §§ 30 bis 34 wird nach Regelsätzen erbracht.
2 Die Bedarfe werden abweichend festgelegt, wenn im Einzelfall ein Bedarf ganz oder teilweise anderweitig gedeckt ist oder unabweisbar seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht.
(2) 1Die Landesregierungen setzen durch Rechtsverordnung die Höhe der monatlichen Regelsätze im Rahmen der Rechtsverordnung nach § 40 fest.
2 Sie können die Ermächtigung auf die zuständigen Landesministerien übertragen.
3 Die Träger der Sozialhilfe können ermächtigt werden, auf der Grundlage von festgelegten Mindestregelsätzen regionale Regelsätze zu bestimmen.
4 Die Festsetzung erfolgt erstmals zum 1. Januar 2007 und dann zum 1. Juli eines jeden Jahres, in dem eine Neubemessung der Regelsätze nach Absatz 3 Satz 5 erfolgt oder in dem sich der Rentenwert in der gesetzlichen Rentenversicherung verändert.
(3) 1Die Regelsätze werden so bemessen, dass der Bedarf nach Absatz 1 dadurch gedeckt werden kann.
2 Die Regelsatzbemessung berücksichtigt Stand und Entwicklung von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten.
3 Grundlage sind die tatsächlichen, statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten in unteren Einkommensgruppen.
4 Datengrundlage ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. 5Die Bemessung wird überprüft und gegebenenfalls weiterentwickelt, sobald die Ergebnisse einer neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vorliegen.

9 § 31 Einmalige Bedarfe: (1) Leistungen für 1. Erstausstattungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten, 2. Erstausstattungen für Bekleidung und Erstausstattungen bei Schwangerschaft und Geburt sowie 3. mehrtägige Klassenfahrten im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen werden gesondert erbracht.

10 § 37 SGB XII Abs. (2) lautet: Bei Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt kann die Rückzahlung des Darlehens in monatlichen Teilbeträgen in Höhe von bis zu 5 von Hundert des Eckregelsatzes von der Leistung einbehalten werden.

11 Das Stichprobensoll in Höhe von 74 600 Haushalten (je Quartal rund 18 650 Haushalte, dies entspricht einem Auswahlsatz von insgesamt etwa 0,2 % der Erhebungsgesamtheit des Mikrozensus 2000). Ausgehend von einem Stichprobensoll in Höhe von 74 600 Haushalten, betrug die Zahl der teilnahmebereiten Haushalte am Jahresanfang 59 713. Am Jahresende 2003 lag die Zahl der Erhebungseinheiten mit verwertbaren Angaben bei 53 432. Bezogen auf die Anzahl der zu Jahresbeginn teilnahmebereiten Haushalte ergibt sich daraus eine Ausfallquote in Höhe von 11 %.; Statistisches Bundesamt: EVS - Aufwendungen privater Haushalte für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren Fachserie 15 Heft 3

Die Ergebnisse der EVS bilden eine wichtige Datengrundlage für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung, für die nationalen Aktionspläne zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie für die Bemessung des regelsatzrelevanten Verbrauches im Rahmen der Sozialhilfe und künftig von Sozialgeld und Arbeitslosengeld II.

Im System der amtlichen Statistik werden die Ergebnisse der EVS über die Konsumausgaben der privaten Haushalte für die Neufestsetzung des „Wägungsschemas“[12] der Verbraucherpreisstatistik verwendet und dienen als Datenbasis für die Verwendungsrechnung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.[13]

Folgendes Verfahren wird von der Bundesregierung angewendet, um die Referenzgruppe zu bestimmen, deren Verbrauchsausgaben für die Zusammensetzung des Regelsatzes herangezogen wird:

Bestimmungsschritte der Bundesregierung zur Ermittlung von Regelsätzen für Erwachsene:

(1) In einem ersten Schritt werden aus der Gruppe der Ein-Personen-Haushalte die Sozialhilfeempfänger herausgenommen.

(2) Die unteren 20 Prozent der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Ein-Personen-Haushalte werden aus der EVS separiert. Diese separierten Haushalte bilden dann die zu betrachtende Referenzgruppe. Deren Aufwendungen für den privaten Verbrauch sind Grundlage für die Bestimmung der Verbrauchspositionen, die in den Regelsatz einfließen sollen.

(3) Im dritten Verfahrensschritt werden die 12 Abteilungen mit insgesamt 133 Unterpositionen untersucht und gewichtet, zu welchen Anteilen die Güter und Dienstleistungen in den Regelsatz einfließen sollen.

Für die Ermittlung der regelsatzrelevanten Verbrauchsausgaben führt das Statistische Bundesamt die geschilderte Sonderauswertung der unteren 20 Prozent der Haushalte – ohne Sozialhilfeempfänger – für die Bundesregierung durch, auf deren Basis die Regelsatzbemessung alle fünf Jahre neu erfolgen soll. In der Zeit zwischen zwei vorliegenden EVS-Auswertungen werden die Regelsätze anhand des Rentenwertes angepasst.

Das beschriebene Verfahren der Bundesregierung zur Bestimmung von Regelsätzen für Erwachsene muss jedoch modifiziert werden, um Regelsätze für Kinder abzuleiten zu können. Insbesondere müssen die spezifischen Verbrauchsausgaben von Kindern ermittelt werden, was methodisch anspruchsvoll ist, da die EVS nur wenige spezifische Ausgaben für Kinder ausweist (s. Kapitel 2.3).

12 Wägungsschema = Gewichtungsfaktor für einzelne Verbrauchsgruppen, aus denen der amtliche Preisindex des privaten Verbrauchs zusammengesetzt ist

13 Die Frageprogramme der EVS und der Laufenden Wirtschaftsrechnungen (LWR) sind eng aufeinander abgestimmt. Zusammen bilden die in fünfjährigem Turnus erhobene EVS und die jährlich durchgeführten LWR das Erhebungssystem der Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte. Die einleitenden Erhebungsteile beider Erhebungen (EVS: Einführungsinterview, LWR: Allgemeine Angaben) enthalten jeweils Fragen zur Ausstattung mit Gütern der „Informations- und Kommunikationstechnologie“ (IKT), so dass hier ein gewisser Bezug zur Erhebung über die Nutzung von IKT in Privathaushalten gegeben ist. Weiterer inhaltlicher Bezug besteht zu den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die – ebenso wie die Wirtschaftsrechnungen – Einkommen und privaten Konsum abbilden, sowie zur Preisstatistik im Rahmen der Festsetzung der Wägungsschemata auf Basis der Konsumstruktur der EVS. Statistisches Bundesamt: Aufgabe, Methode und Durchführung – Fachserie 15 EVS 2003 – Heft 7

Anstelle von Ein-Personenhaushalten werden deshalb vom Paritätischen Paarhaushalte mit einem Kind unter 18 Jahre untersucht. Die Beschränkung auf diese Familienform hat den Vorteil, auf einfache und eindeutige Weise Kinderbedarfe in Abhängigkeit vom Alter zu bestimmen.

Bei der Herleitung des Kinderregelsatzes vom Ausgabeverhalten von Ein-Kind-Familien kann methodisch der Einwand erhoben werden, Synergieeffekte bei Geschwistern nicht zu berücksichtigen. Obwohl dieser Einwurf im Grundsatz richtig ist, können Einsparpotentiale im Zusammenhang mit den vorgelegten Berechnungen faktisch aus mehreren Gründen vernachlässigt werden: Die Ausgabenposition mit dem größten Sparpotential, Wohnkosten nämlich, ist nicht regelsatzrelevant und geht damit nicht in die Berechnungen ein. Bei der quantitativ bedeutsamen Ausgabeposition „Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke" sind ohnehin bereits Discountpreise als Vergleichsmaßstab angesetzt. Hinsichtlich der Verpackungsgrößen dürften zudem synergetische Effekte bei einem Drei-Personenhaushalt weitgehend ausgereizt sein. Eine ganze Reihe weiterer Ausgabepositionen enthalten keine Einsparmöglichkeiten. So beispielsweise der Besuch von Veranstaltungen, außerschulischer Unterricht, Mitgliedschaft in Sportvereinen, aber auch Schuhwerk. Bei den verbleibenden Ausgabepositionen mit Synergiepotential wie beispielsweise Kleidung, Spielzeug oder Elektrogeräte bleibt das Ausgabevolumen im untersten Quintil – den zur Bestimmung von Kinderregelsätzen herangezogenen Haushalten – derartig gering, dass sie das Ergebnis nicht wesentlich beeinflussen.

In folgenden Schritten werden Kinderregelsätze abgeleitet:

Bestimmungsschritte des Paritätischen zur Ermittlung von Regelsätzen für Kinder:

(1) Bereinigung des Datensatzes um alle Haushalte mit einem Einkommen unterhalb einer festgelegten Sozialhilfeschwelle (1.250 Euro, s. Kapitel 2.3, Seite 15 ff). Allerdings wurden auch Vergleichsrechnungen für alle Haushalte vorgenommen.

(2) Eine Einteilung der Haushalte nach dem Alter der Kinder- und Jugendlichen muss vorgenommen werden, die der Entwicklung der Kinder gemäß ist und die von der Datenlage her möglich ist.

(3) Aus den Verbrauchsangaben der EVS 2003 müssen die Kinderverbrauche abgeleitet werden.

(4) Die Verbrauchsausgaben für einzelne Positionen werden in einem letzten Schritt auf ihren regelsatzrelevanten Anteil hin überprüft.

Tabelle 2.1:
Die EVS 2003 unterteilt den privaten Konsum in 12 Abteilungen mit insgesamt 133 Verbrauchspositionen. Nach Ansicht des Paritätischen sind davon 85 relevant für einen bedarfsgerechten Kinderregelsatz.

Datenquelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abteilung Nr.	Bezeichnung der Abteilung	Anzahl Verbrauchs-positionen EVS 2003	Regelsatz-relevant nach Vorschlag des Paritätischen	Abschläge in einzelnen Positionen
01	Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke	2	alle	keine
02	Alkoholische Getränke, Tabakwaren	3	0	-
03	Bekleidung, Schuhe	13	alle bzw. altersbezogen	keine
04	Wohnen, Energie, Wohnungsinstand-haltung	21	3	ja (1)
05	Innenausstattung, Haushaltsgeräte und Haushaltsgegenstände	16	14	ja (1)
06	Gesundheitspflege	12	alle	keine
07	Verkehr	17	4	keine
08	Nachrichtenübermittlung	5	4	keine
09	Freizeit, Unterhaltung und Kultur	25	22	keine
10	Bildungswesen	4	3	keine
11	Beherbergungs- und Gaststättendienst-leistungen	3	2	keine
12	Andere Waren und Dienstleistungen	12	6	keine
	Summe	**133**	**85**	2

2.2 Alterseinteilung

Der Paritätische hat die Kinder und Jugendlichen in drei Altersgruppen eingeteilt:

1. Altersgruppe:	von 0 bis unter 6 Jahren
2. Altersgruppe;	von 6 bis unter 14 Jahren
3. Altersgruppe:	von 14 bis unter 18 Jahren

Bei der Einteilung der Altersgruppen müssen zwei Sachverhalte berücksichtigt werden: Zum einen muss die Fallzahl der gewählten Altersgruppe groß genug sein, um gesicherte Daten zu gewährleisten; zum anderen muss jede Einteilung die Entwicklungsphasen von Kindern und Jugendlichen berücksichtigen. Die Daten der EVS erlauben maximal eine Dreiteilung, wobei für die Altersgruppe der über sechsjährigen zwei Einteilungen möglich sind: von 6 bis unter 12 Jahren und 12 bis unter 18 Jahren, oder von 6 bis unter 14 Jahren und von 14 bis unter 18 Jahren.

Der Paritätische hat sich für die zweite Variante entschieden, weil diese Einteilung die Lebenslagen bzw. die Entwicklung von Kindern besser abbildet: Kleinkind und Vorschulalter, Schulalter, höheres Schulalter. Des Weiteren entspricht dies eher der bestehenden Altersgruppeneinteilung nach SGB II und XII. Allerdings werden auch Alternativrechnungen für 6 bis unter 12 und 12 bis unter 18 Jahren vorgenommen.

2.3 Ableitung von Kinderbedarfen

Die EVS erfasst nur wenige kindspezifische Verbrauchsausgaben, wie z. B. für „Schuhe für Kinder bis 14 Jahre". Mit anderen Worten, überwiegend werden kindspezifische Ausgaben nicht oder nur unzureichend erfasst. Die EVS bietet jedoch trotz dieser grundsätzlichen Kritik zur Zeit die beste Datengrundlage, um über die Bestimmung von abgeleiteten Verbrauchsausgaben Regelsätze für Kinder zu berechnen.

Ziel der EVS ist es in erster Linie, dass Verbrauchsverhalten von Haushalten und damit auch Familien abzubilden. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, anhand von theoretischen Überlegungen und vorhandenen Verteilungsgewichten, sowie empirischen Grundlagen, die außerhalb der EVS bestehen, die jeweiligen Positionen für die Bestimmung der Ausgaben für Kinder abzuleiten. Anders ausgedrückt geht es um die Frage: Welcher Anteil der einzelnen Ausgabepositionen des gesamten Haushaltes muss jeweils dem Kind zugerechnet werden?

Der Paritätische hat diesbezüglich bei seinen Berechnungen die Vorgehensweise des statistischen Bundesamtes zugrunde gelegt, wie sie in zwei Arbeiten von Münnich 2002 und 2006 beschrieben wurden.[14] Darin stützt sich das Statistische Bundesamt auf Arbeiten einer Arbeitsgruppe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für die Bereiche Ernährung, Wohnungsmiete und Verkehr.[15]

14 Münnich/Krebs (2002) und Münnich (2006) zitiert in FN 14

15 Karg, Georg; Biberger, Lydia und Gedrich, Kurt (2002): Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder: Bereich Ernährung (Endbericht Mai 2002).- Technische Universität München/Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Haushalts (Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), S. 31/Tab. 4
Hesse, Klaus; Thiele, Silke und Missong, Martin (2001): Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder: Erarbeitung von Aufteilungsschlüsseln der Wohnungsmiete auf Erwachsene und Kinder (Juli 2001).- Christian-Albrechts-Universität Kiel, Institut für Ernährungswirtschaft und Verbrauchslehre (Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), S. 61/Tab. A4-8;
Hamacher, Ralf; Hauzinger, Heinz und Pfeiffer, M. (2001): Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder: Teilbereich Verkehr (Schlussbericht Mai 2001).- Institut für Angewandte Verkehrs- und Tourismusforschung, Heilbronn (Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), S. 41/Tab. 15, S. 44/Tab. 16;

Die Ergebnisse sind in **Tabelle 2.2** zusammengefasst.

Tabelle 2.2:
Schlüssel der Aufteilung des privaten Konsums von Paarhaushalten mit einem Kind unter 18 Jahren[16].

Datenquelle: Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend/Forschungsvorhaben „Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder", Münnich (2002), S. 1082-1087 (s. Fußnote 14), Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen (Öffentlicher Nahverkehr, Bahnreisen) und eigene Berechnungen.

Altersaufteilung	Inner-Haus-Verbrauch Kinder*)	Außer-Haus-Verbrauch Kinder*)	Wohnfläche für Kinder	Verkehr: Kauf von Fahrrädern	Verkehr: Kraftfahrzeuge	Verkehr: Öffentlicher Nahverkehr	Verkehr: Bahnreisen	neue OECD-Skala **)	Pro-Kopf-Aufteilung
alle von 0 bis unter 18 Jahre	27,9 %	25,0 %	16,7 %	49,6 %	14,6 %	43,8 %	12,0 %	18,3 %	33,3 %
von 0 bis unter 6 Jahre	23,5 %	14,3 %	12,3 %	49,6 %	14,6 %	39,9 %	0 %	16,7 %	33,3 %
von 6 bis unter 12 Jahre	24,4 %	26,0 %	16,6 %	49,6 %	14,6 %	39,9 %	12,6 %	16,7 %	33,3 %
von 12 bis unter 18 Jahre	34,4 %	32,6 %	20,4 %	49,6 %	14,6 %	50,1 %	21,1 %	20,9 %	33,3 %
von 6 bis unter 14 Jahre	26,8 %	26,0 %	17,3 %	49,6 %	14,6 %	39,9 %	12,6 %	16,7 %	33,3 %
von 14 bis unter 18 Jahre	35,1 %	35,8 %	20,9 %	49,6 %	14,6 %	54,9 %	25,1 %	22,9 %	33,3 %

*) Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke

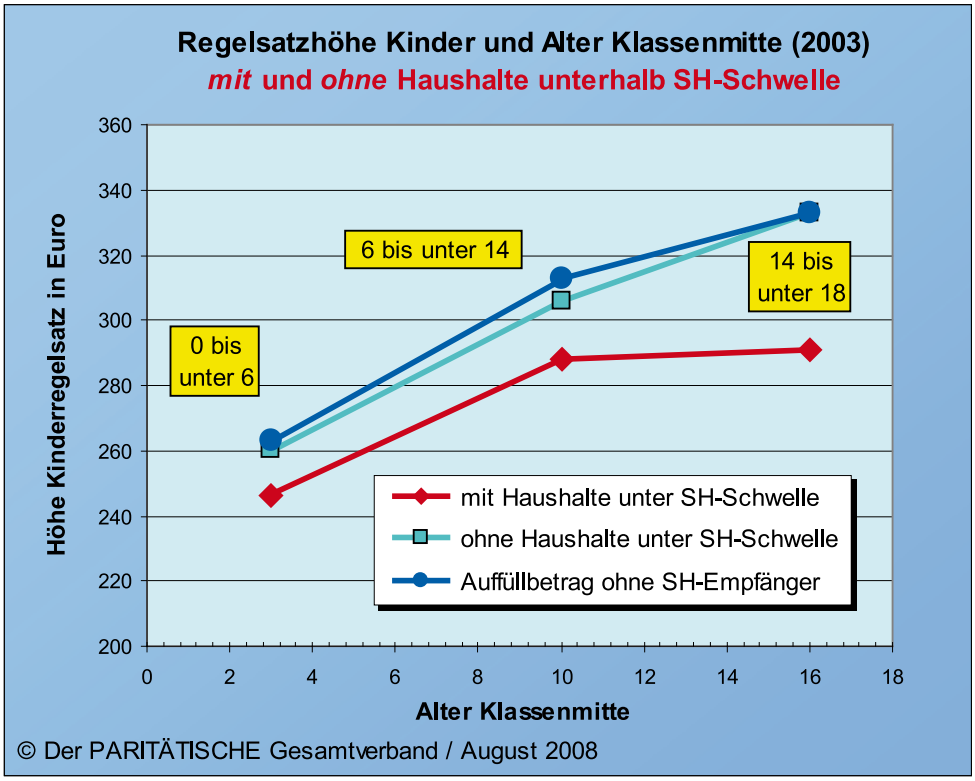
**) gemäß Äquivalenzziffern

16 Die Verteilungsschlüssel wurden anhand der Altersverteilung von Kindern und Jugendlichen aus dem Jahre 2003 gewichtet. Darüber hinaus sind in der EVS personenbezogene Einzelnachweise möglich, wie beispielsweise im Falle der EVS-Verbrauchsposition „Spielwaren".

Mit den Verteilungsschlüsseln und den Ergebnissen der Auswertung der EVS 2003 können Regelsätze gemäß dem Statistikmodell berechnet werden. In **Grafik 2.1** finden sich die Regelsatzhöhen zusammengefasst als Streckenzug der Klassenmitten der drei Altersgruppen. Zwei grundsätzlich unterschiedliche Berechnungen wurden zugrunde gelegt: Zum einen wurden die bedarfsrelevanten Verbrauche aller Haushalte ermittelt. Zum anderen wurden nur die Haushalte berücksichtigt, die über ein Einkommen oberhalb der Sozialhilfeschwelle verfügten. Im Jahre 2003 betrug der nach der Einwohnerzahl gewichtete Regelsatz 293 Euro, woraus sich eine Sozialhilfeschwelle von 1.250 Euro ableitet.

Auf diese Weise soll ein Zirkelschluss vermieden werden, um nicht vom Verbrauch von Haushalten unterhalb der Sozialhilfeschwelle auf den Regelsatz zu schließen. Becker (2006) und Becker und Hauser (2005) haben gezeigt, dass die Herausnahme von in der EVS formal ausgewiesenen Sozialhilfeempfängern nicht ausreichend ist.[17]

Zumindest für die Zeit *vor* den Arbeitsmarktreformen („Hartz IV") haben die Hälfte bis drei Fünftel der Anspruchsberechtigten ihre Ansprüche auf Sozialhilfeleistungen bzw. ergänzende Sozialhilfeleistungen nicht in Anspruch genommen.[18]



Grafik 2.1:
Ergebnisse der Regelsatzberechnungen für Kinder, Daten der EVS 2003. Dargestellt ist die Regelsatzhöhe in Abhängigkeit vom Alter der Klassenmitte der jeweiligen Altersgruppe. Erwartungsgemäß liegt der Streckenzug unter Einschluss der Familien unterhalb der Sozialhilfe-Schwelle (SH-Schwelle) unter den Kurven, die solche Familien nicht berücksichtigen. Die obere blaue Kurve mit den „Auffüllbeträgen" wird in Kapitel 3 diskutiert.

Datenquelle: eigene Berechnungen.

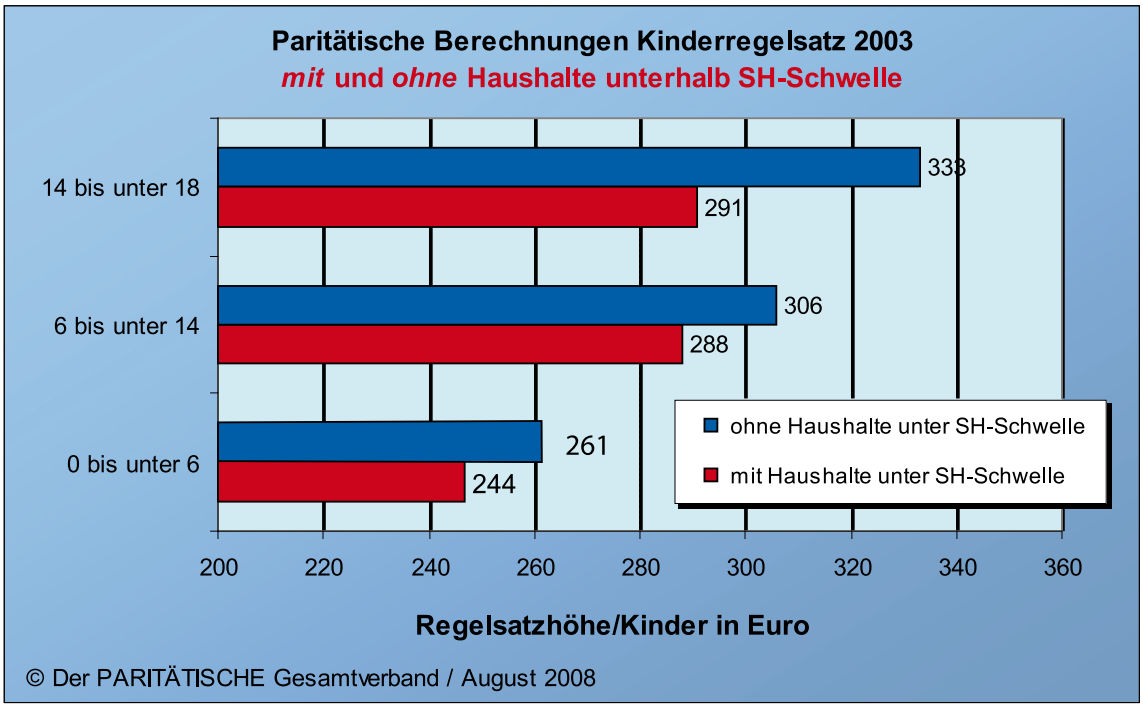
17 Becker, Irene und Hauser, Richard (2005) (unter Mitarbeit von Klaus Kortmann, Tatjana Mika und Wolfgang Strengmann-Kuhn): Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen.- Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 64, Berlin; Becker, Irene (2006): Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der Alg II-Grenze. Arbeitspapier Nr. 3 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit", J. W. Goethe Universität Frankfurt a. M., gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung, Frankfurt am Main

18 zur Entwicklung der Dunkelziffer vgl. Martens, Rudolf (2007): Konzeptionelle Vorschläge zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags.- Expertise, Der PARITÄTISCHE Gesamtverband, 21. Juni 2007

Insofern ist es gerechtfertigt, mit einer Sozialhilfeschwelle auch die Dunkelziffer – zumindest näherungsweise – herauszufiltern. Becker (2007) arbeitet bei ihren Berechnungen mit einer Mindesteinkommensgrenze von 1.479 Euro, die deutlich über der SGB II-Grundsicherungsschwelle 2005 und der Sozialhilfeschwelle von 1.250 Euro für das Jahr 2003 liegt.[19]

Grafik 2.2:

Datenquelle: eigene Berechnungen.



Erwartungsgemäß zeigen die berechneten Regelsatzhöhen von Haushalten oberhalb der Sozialhilfeschwelle – demnach approximativ ohne Sozialhilfeempfänger und Dunkelziffer – einen deutlich andersartigen Verlauf als die Werte für Haushalte mit Einschluss von Haushalten unterhalb der Sozialhilfeschwelle. Aus **Grafik 2.1** und **Grafik 2.2** ergeben sich zwei Tendenzen: Die Kinderregelsätze von 0 bis unter 14 Jahre liegen um 18 Euro oberhalb der Werte für Haushalte mit Einschluss faktischer Sozialhilfehaushalte. Des weiteren unterscheiden sich die Regelsätze der Haushalte mit Sozialhilfehaushalten für die Altersgruppe 14 bis unter 18 Jahre um gerade einmal 3 Euro von der Altersgruppe 6 bis unter 14 Jahre (**Grafik 2.2**). Entsprechend knickt die untere Kurve in **Grafik 2.1** ab und stagniert (Haushalte mit faktischen Sozialhilfehaushalten), während die oberen Kurven weiterhin ansteigen. Der Verlauf der roten Kurve widerspricht der Lebenserfahrung, denn ohne Zweifel benötigen Jugendliche mehr für den privaten Verbrauch als Kinder.

Insofern rechtfertigt dieses Ergebnis das gewählte Verfahren, eine Mindesteinkommensgrenze in Höhe der Sozialhilfeschwelle als Filter zu nutzen, um Sozialhilferegelsätze ohne Zirkelschlüsse zu berechnen.

19 vgl. Becker, Irene (2007): Konsumausgaben von Familien im unteren Einkommensbereich. Empirische Ergebnisse für Paarhaushalte mit einem Kind vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Grundsicherungsniveaus.- Arbeitspapier Nr. 4 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit", J. W. Goethe Universität Frankfurt a. M., gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung, Frankfurt am Main;

3. Kritische Betrachtungen einzelner Verbrauchspositionen

Bislang wurden die Verbrauchspositionen anhand der EVS für die gewählte Bezugsgruppe statistisch ermittelt. Mit dieser rein statistischen Methode kann nicht sichergestellt werden, dass alle Positionen wirklich bedarfsgerecht sind. Aufgrund der schwierigen Einkommenssituation der Haushalte im untersten Quintil kann nicht ausgeschlossen werden, dass bei einzelnen Positionen ein „Übersparen" stattfindet und Bedarfe nicht mehr gedeckt sind. Entsprechend wird im folgenden der Frage „Reichen die ermittelten Bedarfspositionen aus, um den Kinderbedarf zu decken?" nachgegangen.

3.1 Überprüfung einzelner Bedarfspositionen anhand bedarfstheoretischer Überlegungen

Grundsätzlich existieren zwei Möglichkeiten, um Kinderbedarfe zu bestimmen: Zum einen über einen bedarfstheoretischen Zugang und zum anderen über das statistisch messbare Verbrauchsverhalten von Familien unterer Einkommensschichten. Bedarfstheoretische Zugänge zur Ermittlung von Regelsätzen finden sich etwa im Bereich Ernährung, Verkehr, Gesundheit und Schulbedarf. Statistisch belegtes Verbrauchsverhalten von Familien bietet vor allem die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS).

Bei der Bestimmung des Existenzminimums besteht die Schwierigkeit im Schluss vom Verbrauch von Familien aus unteren Einkommensschichten auf einen Mindestbedarf. Ohne Überprüfung auf Schlüssigkeit und der Hinzuziehung externer Daten besteht die Gefahr unzulässiger Zirkelschlüsse. Mit anderen Worten: Der zu beobachtende geringe Verbrauch von Haushalten in einzelnen Positionen lässt keine zwingenden Rückschlüsse auf den tatsächlichen Mindestbedarf zu.

An dieser Stelle wird das Problem einer Definition von Bedarf und Bedarfsgerechtigkeit deutlich. Der Paritätische orientiert sich dabei an einem relativen Armutsbegriff. Bislang bestand der sozialstaatliche und verfassungsrechtliche Konsens, den Begriff des menschenwürdigen Lebens nicht allein auf das physiologisch Notwendige zu beschränken, sondern zugleich auf „die jeweils herrschenden Lebensgewohnheiten und Erfahrungen" zu beziehen. Mit anderen Worten: Der notwendige Lebensunterhalt umfasst mehr als das für die menschliche Existenz notwendige Minimum. Im Falle eines Sozialstaats ist ein Existenzminimum gemeint, das auch eine Mindestversorgung in den Bereichen Erziehung und Bildung, Gesundheit und Transport, Information und kulturelle Beteiligung, Rechtsschutz, soziale Kontakte und soziale Integration sicherstellen soll.

3.2 Auflistung und Begründung der Auffüllbeträge

Zur Vermeidung von Zirkelschlüssen wurden alle Verbrauchspositionen der EVS auf Schlüssigkeit in drei Arbeitsschritten überprüft:

Test des Paritätischen auf Schlüssigkeit der Verbrauchspositionen:

(1) Identifizierung von Verbrauchssprüngen durch eine Betrachtung der Verbrauchshöhen aller Positionen. Hierbei wurde das unterste Quintil mit den vier weiteren Quintilen verglichen.

(2) In einem weiteren Arbeitsschritt wurden die Belegungshäufigkeiten der Haushalte in den einzelnen Verbrauchspositionen und ihre Verteilung auf die Quintile betrachtet.

(3) In den Positionen, in denen Brüche identifiziert werden konnten, wurden bedarfstheoretische Überlegungen zur Vermeidung von Fehlschlüssen herangezogen.

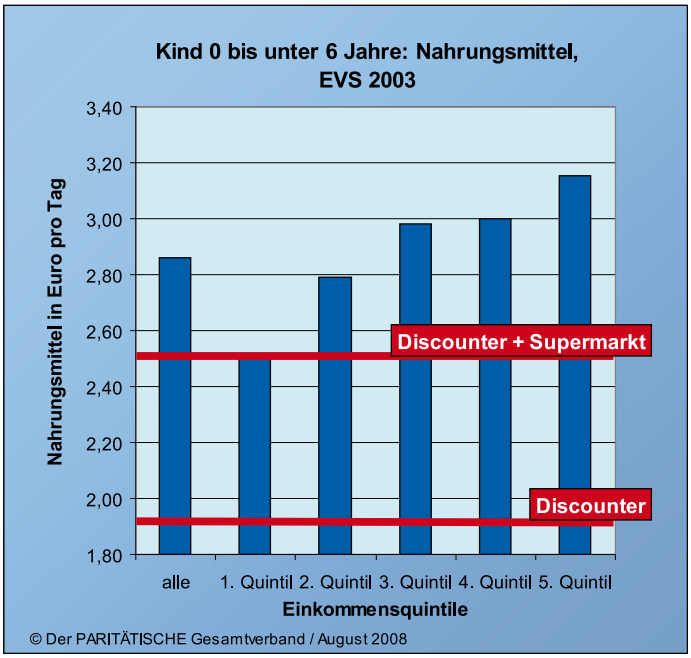
Anhand dieser Überlegungen wurden einige wenige Einzelpositionen „aufgefüllt". Diese „Auffüllbeträge" orientierten sich pragmatisch am nächst höheren Wert bzw. an der Höhe der Verbrauchspositionen des zweiten Quintils. Dieses Verfahren wurde tentativ gewählt, obwohl – wie in den folgenden Beispielen deutlich wird –, auch dann nicht sicher von einer Bedarfsdeckung ausgegangen werden kann.

Zur Illustration wird im folgenden die Abteilung „(01) Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke" betrachtet. In den **Grafiken 2.3, 2.4** und **2.5** sind alle fünf Einkommensquintile ohne Haushalte unterhalb der Sozialhilfeschwelle als Balkendiagramme für die täglichen Kosten eines Kindes dargestellt. Zusätzlich sind zwei Linien eingezeichnet, die die Kosten der „Optimierten Mischkost" des Forschungsinstitutes für Kinderernährung (Dortmund)[20] anzeigen: für den Kauf bei Discountern und den Kauf sowohl bei Discountern als auch in Supermärkten (im Verhältnis 1 zu 1).

Das Forschungsinstitut hat einen Warenkorb für eine „ausgewogene Mischkost" für Kinder und Jugendliche auf der Grundlage aktueller ökotrophologischer Erkenntnisse zusammengestellt. Nachfolgend wurden die Kosten für diesen Warenkorb ermittelt: Bei Lebensmitteldiscountern, bei Supermärkten und Bioläden. Der Paritätische bezieht sich bei seinen Überlegungen auf das Preisniveau der Discounter: Die „Discounter-Linie" beschreibt ein Verbrauchsniveau, das nach Ansicht des Paritätischen nicht unterschritten werden sollte. Denn der Verbrauch liegt unterhalb der Grenze für eine ausgewogene Mischkost.

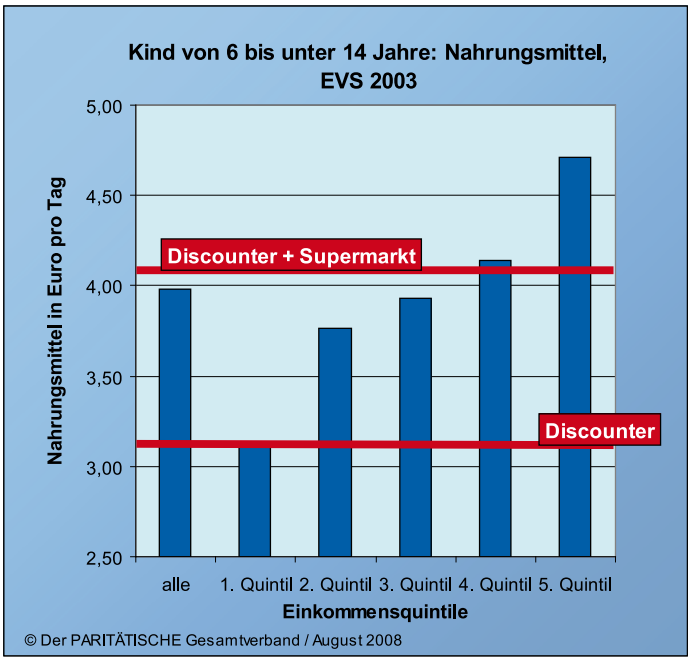
Im Vergleich der drei **Grafiken 2.3, 2.4** und **2.5** ergibt sich folgendes: Das erste Quintil zeigt einen erkennbaren Verbrauchssprung zum zweiten Quintil hin, am deutlichsten in der Altersgruppe von 6 bis unter 14 Jahre (**Grafik 2.4**). Dennoch zeigt sich in allen drei Altersgruppen: Die „Discounter-Linie" der „Optimierten Mischkost" wird nicht unterschritten. Entsprechend wurde auf eine Anhebung der Position „Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke" verzichtet.

20 Kerstin, Mathilde und Clausen, Kerstin (2007): Wie teuer ist eine gesunde Ernährung für Kinder und Jugendliche? Die Lebensmittelkosten der Optimierten Mischkost als Referenz für sozialpolitische Regelleistungen.- In: Ernährungs Umschau, 09/2007, S. 508-513



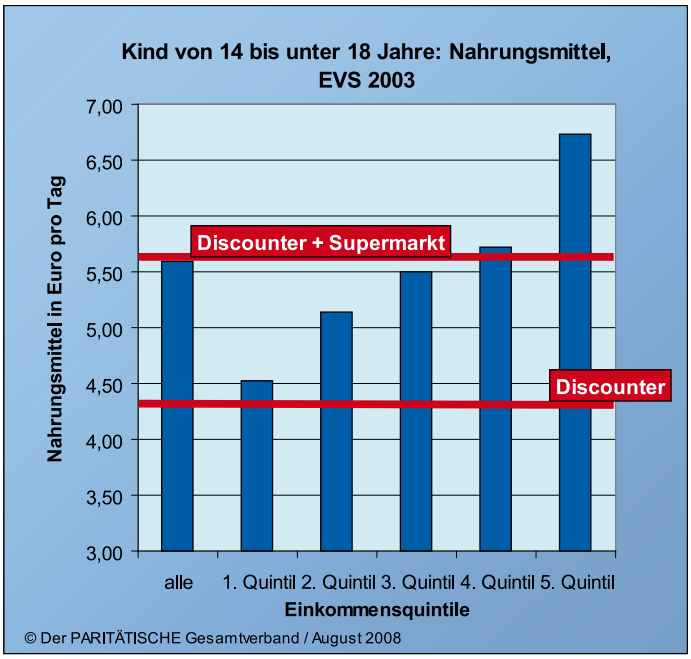
Grafik 2.3:
Täglicher Nahrungsmittelverbrauch von Kindern von 0 bis unter 6 Jahre. Darstellung des Tagesverbrauchs der fünf Einkommensquintile sowie jeweils aller Haushalte.

Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Forschungsinstitut für Kinderernährung und eigene Berechnungen.



Grafik 2.4:
Täglicher Nahrungsmittelverbrauch von Kindern von 6 bis unter 14 Jahre, ansonsten wie Grafik 2.3.

Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Forschungsinstitut für Kinderernährung und eigene Berechnungen.



Grafik 2.5:
Täglicher Nahrungsmittelverbrauch von Kindern von 14 bis unter 18 Jahre, ansonsten wie Grafik 2.3.

Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Forschungsinstitut für Kinderernährung und eigene Berechnungen.

3.3 Korrekturbedarf aus Sicht des Paritätischen

Korrekturen wurden nur in Einzelfällen und entlang der dargestellten Überlegungen vorgenommen. Auf das Auffüllen einzelner Positionen wurde verzichtet, wenn die Fallzahlen für die Position zu gering oder kein deutlicher Sprung zwischen dem ersten und zweiten Quintil festzustellen war oder wenn bedarfstheoretische Anhaltspunkte – wie im oben geschilderten Fall bei Nahrungsmitteln – dagegen sprechen. Von einem deutlichen Sprung im Sinne eines Anhaltspunktes ist bei einer Differenz von über 50 Prozent zwischen den Verbrauchsausgaben des ersten und zweiten Quintils auszugehen.

Für die Altersgruppe der 14- bis unter 18-Jährigen hat der Paritätische keine Positionen aufgefüllt. Hier ließen sich vor dem Hintergrund der bisherigen theoretischen Überlegungen keine Erhöhungen einzelner Positionen rechtfertigen. Die Notwendigkeit, einzelne Verbrauchspositionen anzuheben, wurde im folgenden ausschließlich im Bereich „(09) Freizeit, Unterhaltung und Kultur" beobachtet. Offenbar wird dieser Bereich von Familien mit niedrigen Einkommen genutzt, um zunächst weniger wichtige Positionen zugunsten elementar notwendigerer Ausgaben – wie beispielsweise im Bereich Gesundheit – einzusparen.

3.3.1 Auffüllbeträge für die Altersgruppe bis unter 6 Jahre

Bei der Altersgruppe der 0- bis unter 6-Jährigen hat der Paritätische die Verbrauchsposition für Bücher und Broschüren von den Ausgaben im ersten Quintil auf die Höhe des zweiten Quintils aufgefüllt.

Position „Bücher und Broschüren": Wie in der **Grafik 2.6** ersichtlich, ist ein deutlicher Ausgabensprung zwischen dem ersten und dem zweiten und allen weiteren Quintilen zu beobachten. Nach Ansicht des Paritätischen liegt hier ein unzulässiger Schluss vom Verbrauch auf den Bedarf vor.

Vor dem Hintergrund bedarfstheoretischer Überlegungen ist diese Position für Klein- und Vorschulkinder von enormer Bedeutung: Damit sich Wortschatz, Grammatik und Satzbau von Klein- und Vorschulkindern entwickeln können, werden Mal- und Vorlesebücher benötigt. Aus diesen Gründen fördert das Familienministerium zusammen mit der „Stiftung Lesen" seit Anfang 2008 eine bundesweite Kampagne zur frühen Sprach- und Leseförderung.[21] Wegen der sozial- und bildungspolitischen Bedeutung dieser Position wurde diese Verbrauchsposition auf die Höhe des zweiten Quintils angehoben

3.3.2 Auffüllbeträge für die Altersgruppe von 6 bis unter 14 Jahre

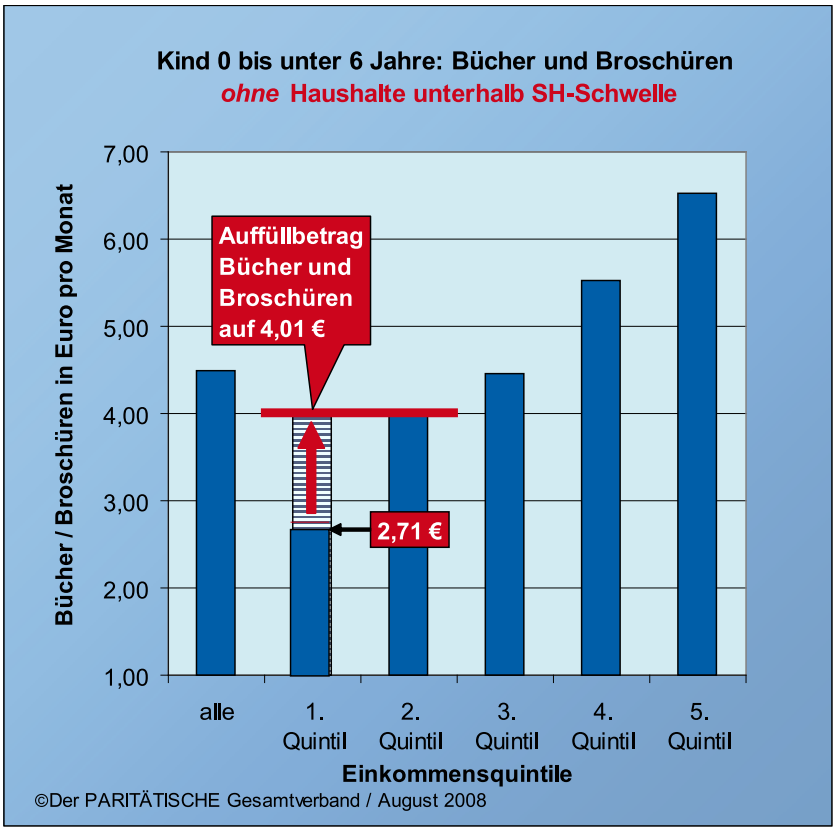
Für die Altersgruppe der 6- bis unter 14-Jährigen ergeben sich bei dieser Betrachtungsweise Auffüllbeträge für die Positionen „Datenverarbeitung und Software", „außerschulischer Unterricht in Sport und musischen Fächern" sowie für den „Besuch von Sport- und Kulturveranstaltungen".[22]

Position „Datenverarbeitung und Software": Seit Ende der 90er Jahre hat eine rasante Entwicklung bei der Ausstattung der Haushalte im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie stattgefunden. Schon kurz nach der Jahrtausendwende waren mehr als die Hälfte der Menschen in Deutschland online (38 Millionen Personen 2003). Bei Familien zeigt sich eine besonders hohe Ausstattung: Die Haushalte sind zu über 90 Prozent mit einem PC ausgestattet und verfügen zu drei Viertel über einen Internetanschluss. Auf PC und Internetanschluss können Schulkinder faktisch kaum noch verzichten.[23] In **Grafik 2.7** wird der Vorgang des Anhebens der ungenügenden Verbrauchsposition des ersten Quintils auf die Höhe des zweiten Quintils dargestellt.

21 Stiftung Lesen: www.stiftunglesen.de → Projekte → Elternservice → Lesestart → Das Projekt

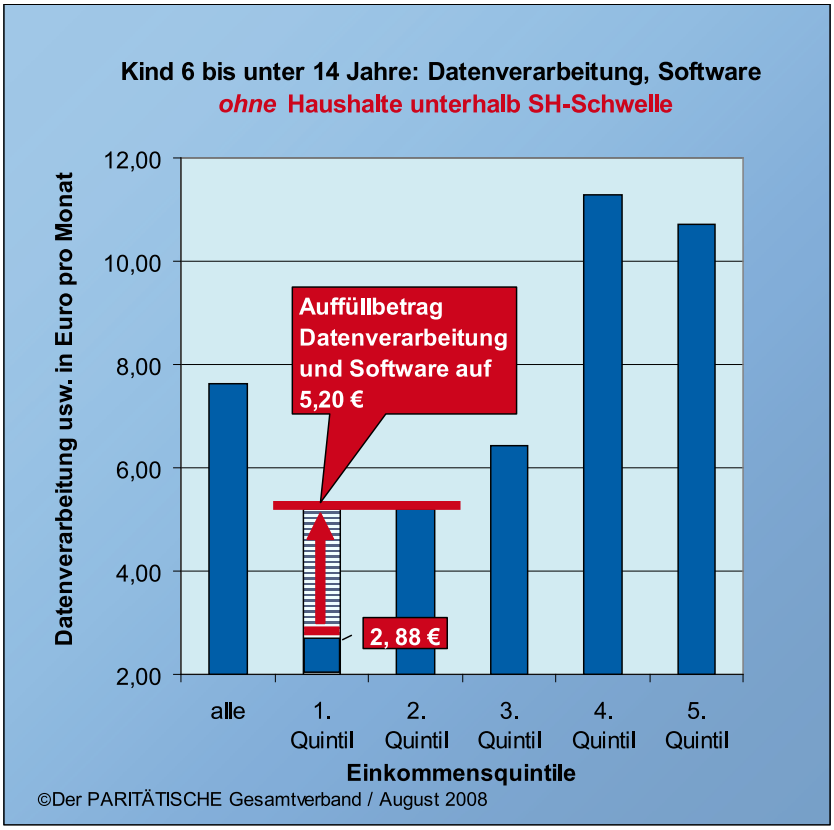
22 dies entspricht auch den Beobachtungen von Becker (2007), s. Fußnote 19

23 vgl. Statistisches Bundesamt (Hg.) (2007): Entwicklung der Informationsgesellschaft. IKT in Deutschland, Ausgabe 2007.- Wiesbaden



Grafik 2.6:
Monatliche Ausgaben der Haushalte für Bücher und Broschüren in der Altersgruppe von 0 bis unter 6 Jahren.

Datenquelle: EVS 2003, eigene Berechnungen.



Grafik 2.7:
Monatliche Ausgaben der Haushalte für Datenverarbeitung und Software in der Altersgruppe von 6 bis unter 14 Jahren.

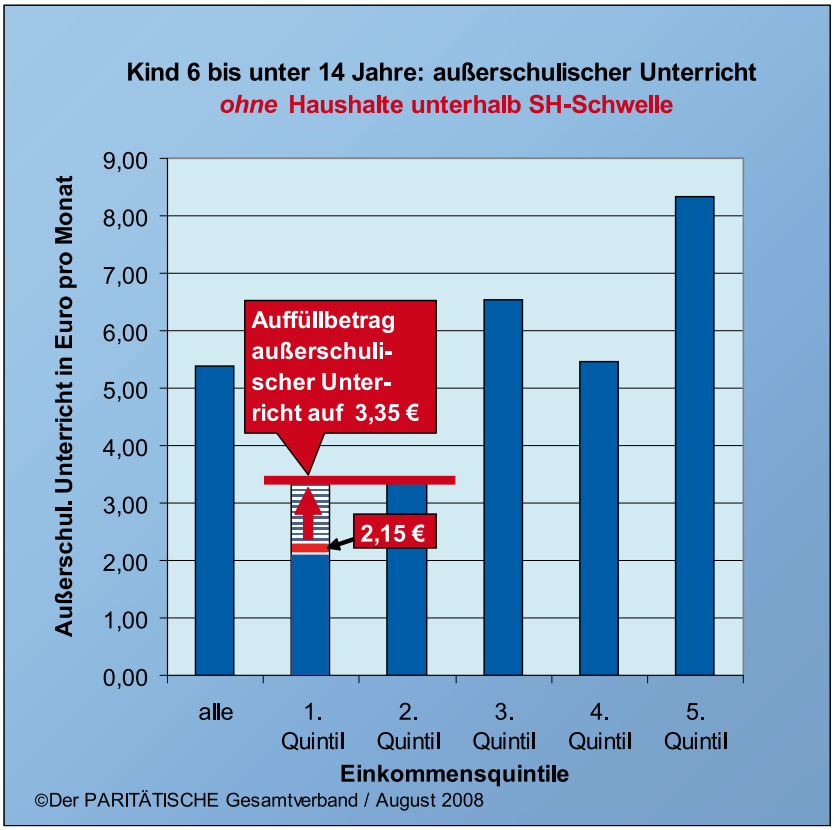
Datenquelle: EVS 2003, eigene Berechnungen.

Position „Außerschulischer Unterricht in Sport oder musischen Fächern“: Musikschulen und das Engagement in Sportvereinen und anderen Jugendorganisationen ergänzen den traditionellen Schulunterricht, kompensieren Mängel und vermitteln zusätzliche Fähigkeiten sowie soziale und personale Schlüsselkompetenzen. Dieser außerschulische Unterricht ist für die jeweilige Bildungsbiografie des einzelnen Schülers förderlich, erweitert seine Zukunftsperspektiven und hat in den vergangenen Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen.

Der 12. Kinder- und Jugendbericht konstatiert dabei eine deutliche soziale Ungleichheit im Bereich außerschulischer Bildungsangebote: Von den Heranwachsenden aus Familien mit einem hohen sozialen Status sind über 75 Prozent in einem Verein organisiert, rund ein Fünftel von ihnen ist sogar in drei und mehr Vereinen. Dagegen gehören die Hälfte der Kinder und Jugendlichen aus Familien mit geringen ökonomischen, kulturellen und sozialen Ressourcen überhaupt keinem Verein an. Für die Altersgruppe der 6- bis unter 14-Jährigen ist davon auszugehen, dass die Teilnahme an den in der Regel kostenpflichtigen außerschulischen Bildungsangeboten weitgehend durch die Eltern organisiert wird. Wenn Eltern angesichts eines ohnehin knapp bemessenen Haushaltsbudgets keine zusätzlichen finanziellen Verpflichtungen in Form von Kursgebühren bzw. Mitgliedsbeiträgen eingehen können, verschließen sich ihren Kindern und Jugendlichen damit grundlegende Chancen zum Bildungserwerb.

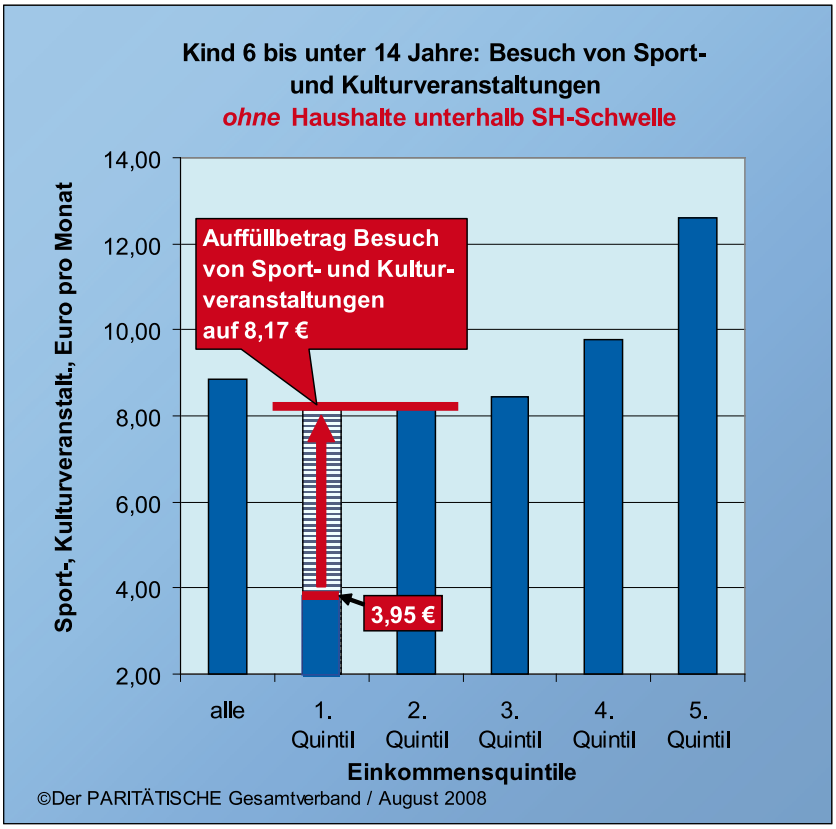
Grafik 2.8 bestätigt, dass Haushalte aus dem dritten Quintil mehr als dreimal so viel Geld für außerschulischen Unterricht in Sport und musischen Fächern ausgeben als Haushalte aus dem untersten Quintil, Paare aus dem obersten Quintil fast viermal so viel. Im Sinne der Bildungs- und Chancengerechtigkeit wurde daher der Betrag für das erste Quintil auf die Höhe des zweiten Quintils aufgefüllt.

Position „Besuch von Sport- und Kulturveranstaltungen bzw. -einrichtungen“: Mit dem Schulbesuch treten Kinder in einer neuen Art und Weise in die Welt ein und ihr Selbständigkeitsverhalten macht einen qualitativen Sprung. Sie erobern sich nicht nur die Schule sondern weiterreichende Freiheiten und Freizügigkeiten im geographischen und sozialen Umfeld. In dieser Zeit sind die Austauschprozesse zwischen den Selbstbildungsfähigkeiten des Kindes und der Bereitstellung von Bildungsmöglichkeiten durch die kulturelle und soziale Umwelt wesentlich für die kindliche Entwicklung. Es bedarf der Bereitstellung einer anregenden Umgebung, in der unterschiedlichste Materialien zur Verfügung stehen, mit denen das Kind frei umgehen kann. Dafür muss den Kindern die Ressource „Besuch von Sport- und Kulturveranstaltungen bzw. -einrichtungen“ in altersüblichem Maße zur Verfügung gestellt werden. Auch hier ergab sich die Notwendigkeit, den Ausgabenbetrag des ersten Quintils anzuheben, wie dies **Grafik 2.9** verdeutlicht.



Grafik 2.8:
Monatliche Ausgaben der Haushalte für außerschulischen Unterricht.

Datenquelle: EVS 2003, eigene Berechnungen.



Grafik 2.9:
Monatliche Ausgaben der Haushalte für den Besuch von Sport- und Kulturveranstaltungen.

Datenquelle: EVS 2003, eigene Berechnungen.

3.4 Differenzierung der Einzelbedarfe: Besondere Einmalleistungen sowie Infrastruktur und Investitionsbedarf

3.4.1 Besondere Einmalleistungen

Mit der Umsetzung von Hartz IV wurden, bis auf wenige Ausnahmen, Einmalleistungen pauschaliert und in den Regelsatz integriert. Aber nur regelmäßig wiederkehrende einmalige Bedarfe wie z. B. Ausgaben für Bekleidung und Schuhe sind pauschalierbar.

Eine Pauschalierung für die sogenannten langlebigen weißen Gebrauchsgüter, wie z. B. Waschmaschine oder Kühlschrank, ist nicht sinnvoll. Vielmehr wird hier von den Leistungsbeziehern erwartet, für die Anschaffung dieser Güter zuvor eine Summe aus dem Regelsatz anzusparen. Die Lebenswirklichkeit spricht jedoch dagegen. In der Regel kann dies nicht oder nur unzureichend von den Familien geleistet werden. Dies trifft insbesondere auf Familien zu, die mehr als ein Jahr SGB II- bzw. SGB XII-Leistungen beziehen. Die im SGB II vorgesehene Darlehensvariante ist für diese Anschaffung nicht sinnvoll, weil sie bei Rückzahlung zu einer Reduzierung der Regelsätze führt und damit ein erneutes Ansparen faktisch unmöglich wird. Es spricht somit vieles dafür, diese Güter und Dienstleistungen wieder außerhalb des Regelsatzes als einmalige oder atypische Leistungen zu gewähren. Der Schulbedarf von Kindern ist ein weiteres Beispiel für einmalige Leistungen im SGB II, die sinnvollerweise außerhalb des Regelsatzes erbracht werden sollten.

Insgesamt haben die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt, dass *ausschließlich wiederkehrende einmalige oder atypische Bedarfe pauschalierungsfähig sind.* Dagegen sind folgende Bedarfe für eine Pauschalisierung innerhalb des Regelsatzes nicht geeignet:

Nicht regelsatzgeeignet sind:

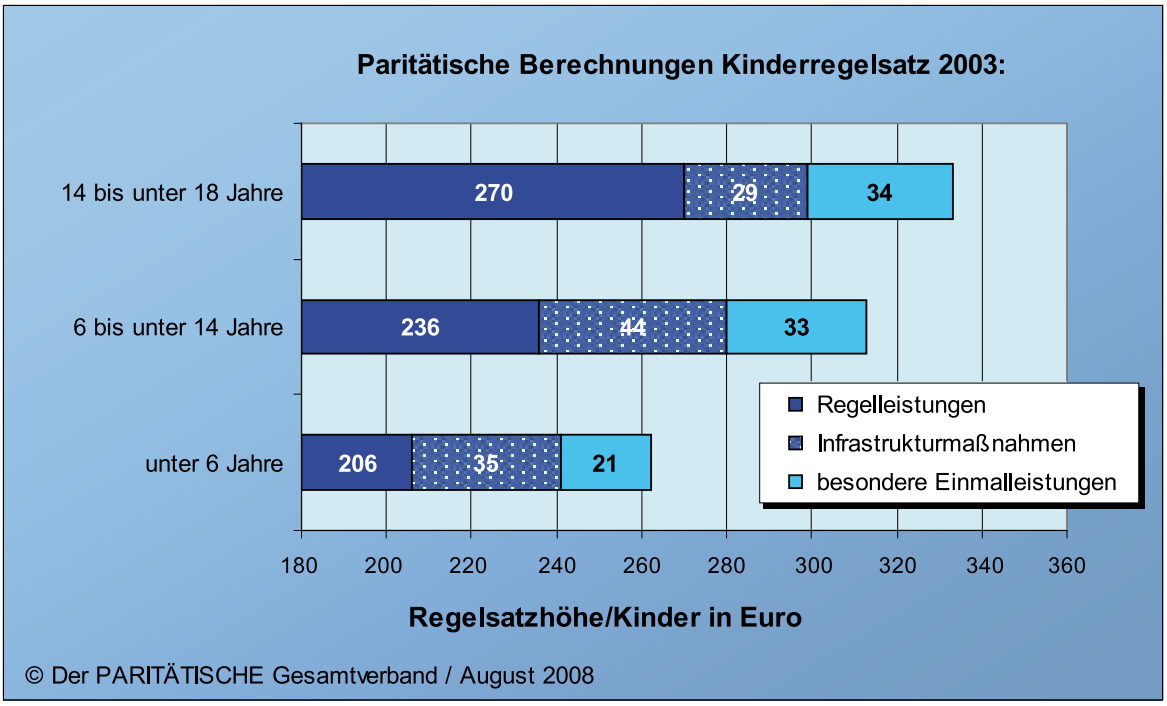
- Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen
- Kühlschränke und Waschmaschinen sowie Reparaturkosten
- Besondere Schulbedarfe
- Nachhilfeunterricht
- Möbel, Einrichtungsgegenstände, Teppiche
- Anschaffung von Kinderfahrrädern
- Anschaffung von Fernseh- und Radiogeräten
- Anschaffung von Software und Datenverarbeitungsgeräte

Würden diese Bedarfe als einmalige oder atypische Leistungen außerhalb der Pauschale gewährt, hätte dies Auswirkungen auf die Höhe des Regelsatzes.

In **Grafik 2.10** sind die Verhältnisse anhand der Ergebnisse der EVS 2003 dargestellt. Betragsmäßig bewegen sich die Einmalleistungen zwischen 21 und 34 Euro bezogen auf das Jahr 2003. Dies entspricht einem Anteil von 8 bis 11 Prozent, wie sich das aus **Grafik 2.11** ergibt.

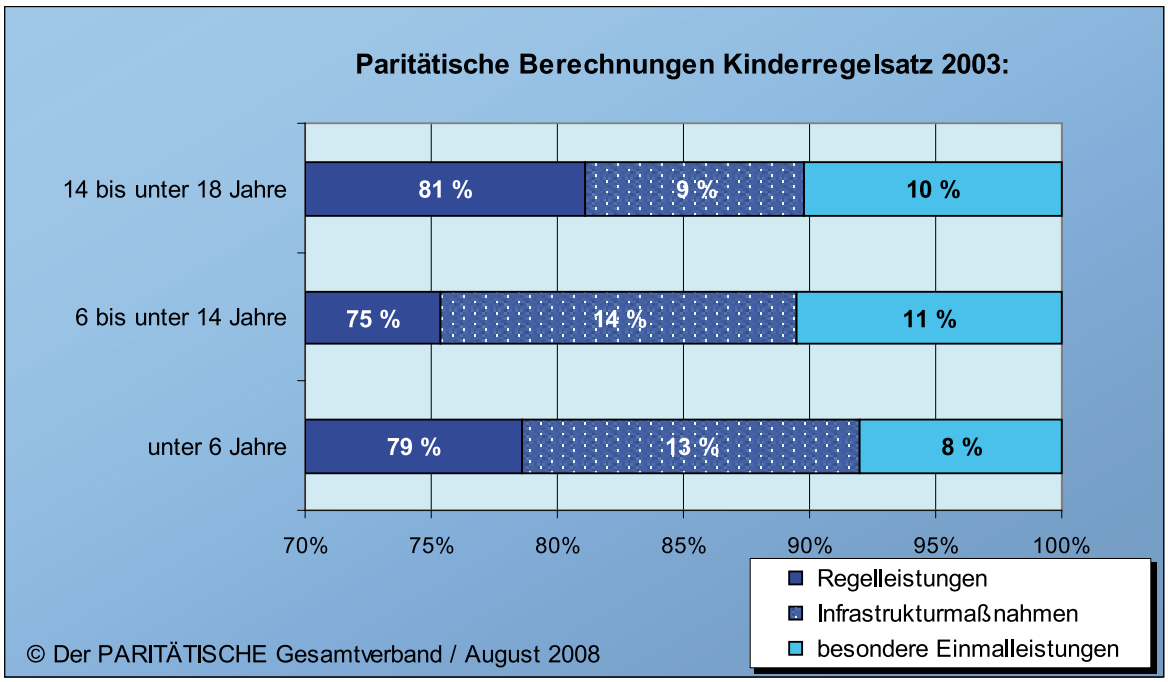
Grafik 2.10:
Zusammensetzung des Kinderregelsatzes: Regelleistungen, Infrastrukturmaßnahmen und besondere Einmalleistungen.

Datenquelle: eigene Berechnungen.



Grafik 2.11:
Prozentuale Zusammensetzung des Kinderregelsatzes: Regelleistungen, Infrastrukturmaßnahmen und besondere Einmalleistungen.

Datenquelle: eigene Berechnungen.



3.4.2 Infrastruktur und Investitionsbedarf

Die EVS und die Regelsatzpauschale enthalten einzelne Verbrauchsgüter, die sowohl privat finanziert, als auch über die kostenlose Inanspruchnahme öffentlicher Güter und Einrichtungen realisiert werden können. Hierzu gehört z. B. der Bereich des öffentlichen Nahverkehrs, außerschulischer Sport- und Musikunterricht oder Kinderbetreuung.

Infrastruktur und Investitionsbedarf:

- Ausgaben für Individualverkehr
- Außerschulischer Sport- und Musikunterricht
- Besuch von Sport- und Kulturveranstaltungen
- Kinderbetreuung
- Kursgebühren

Wenn sichergestellt werden könnte, dass diese Bedarfe über bereitgestellte Infrastruktur abgedeckt werden, müssten sie ebenfalls nicht mehr Bestandteil des Regelsatzes sein. Von einer solchen infrastrukturellen Versorgung von Kindern und Jugendlichen sind wir in Deutschland noch sehr weit entfernt. Faktisch bleiben damit aber die Ausgaben für Infrastruktur und Investitionsbedarf Bestandteil der laufenden Regelleistungen und nur die besonderen Einmalleistungen könnten, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, außerhalb des Regelsatzes gestellt werden.

4. Kinderregelsätze und Preisentwicklung 2003 bis 2008

4.1 Sozialpolitisch fragwürdige Folgen der Fortschreibung des Regelsatzes durch die Bundesregierung

Die aktuelle EVS stammt aus dem Jahre 2003, für den Regelsatz auswertbare Ergebnisse lagen Anfang 2006 vor; die nächste EVS wird 2008 durchgeführt, Ergebnisse werden erst 2010 erwartet. In § 4 der Regelsatzverordnung ist die Fortschreibung des Regelsatzes für die Zeiträume geregelt, in denen keine neueren EVS-Daten vorliegen: *„Der Eckregelsatz verändert sich jeweils zum 1. Juli eines Jahres, in dem keine Neubemessung der Regelsätze nach § 28 Abs. 3 Satz 5 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch erfolgt, um den Vomhundertsatz, um den sich der aktuelle Rentenwert in der gesetzlichen Rentenversicherung verändert.“* Demnach ist die Fortschreibung des Regelsatzes an die des jeweils aktuellen Rentenwertes der gesetzlichen Rentenversicherung gekoppelt. Mit Ausnahme der erstmaligen Festsetzung des Regelsatzes zum 1. Januar 2005 wird nach § 20 SGB II die Regelleistung der Grundsicherung für Arbeitsuchende jeweils zum 1. Juli eines Jahres entsprechend der Entwicklung des Rentenwertes angepasst (vgl. **Tabelle 3.1**).[24]

Der Gesetzgeber ist der Ansicht, dass der Rentenwert, „der auch in den letzten Jahren die Fortschreibung der Regelsätze bestimmt“ habe, „nicht zu relevanten Abweichungen gegenüber einer statistisch ermittelten Bedarfsdeckung geführt hat. Der aktuelle Rentenwert ist eine eindeutig festgestellte Größe und sichert einen Gleichklang der sozialen Entwicklung“.[25] Tatsächlich hatte die Bundesregierung mit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz 2004 versucht, solchermaßen die Rentenfinanzierungsprobleme aufgrund der demographischen Entwicklung zu lösen. Das Gesetz ist gemacht worden, um den Anstieg der Beitragssätze zur Rentenversicherung zu begrenzen. Seit 2003 entwickelte sich der Rentenwert nicht mehr weiter, vielmehr verharrte er im Wesentlichen auf dem Niveau von Mitte 2003, wie das aus **Tabelle 3.1** ersichtlich ist.

Zeitpunkt	Entwicklung des Rentenwertes 2004 bis 2007		Regelsatz
	Änderung in %	Kumulativ in %	Gerundet in Euro
1. Juli 2004	0,00	100,00	345
1. Januar 2005	0,00	100,00	345
1. Juli 2006	0,00	100,00	345
1. Juli 2007	0,54	100,54	347
1. Juli 2008	1,10	101,65	351

Tabelle 3.1:
Fortschreibung des Regelsatzes anhand des Rentenwertes.

Datenquelle: s. Fußnote 24.

Würde der Regelsatz weiterhin streng an den Rentenwert gebunden, sänke der Realwert des Regelsatzes zwangsläufig von Jahr zu Jahr stärker ab, hervorgerufen durch die jährliche Preisentwicklung. Die Bundesregierung hat den Rentenwert zum 1. Juli 2007 um 0,54 Prozent erhöht: der Regelsatz stieg von 345 Euro auf 347 Euro. Diese Erhöhung von zwei Euro bewegt sich ganz offensichtlich unterhalb der auf den Regelsatz bezogenen Preisbewegung zwischen 2006 und 2008; wobei zu beachten ist, dass der Regelsatz nominal zwischen 2003 und Mitte 2007 nicht verändert wurde und 345 Euro betrug. Entsprechendes gilt für die Erhöhung zum 1. Juli 2008, bei der der Regelsatz auf 351 Euro angehoben wurde.

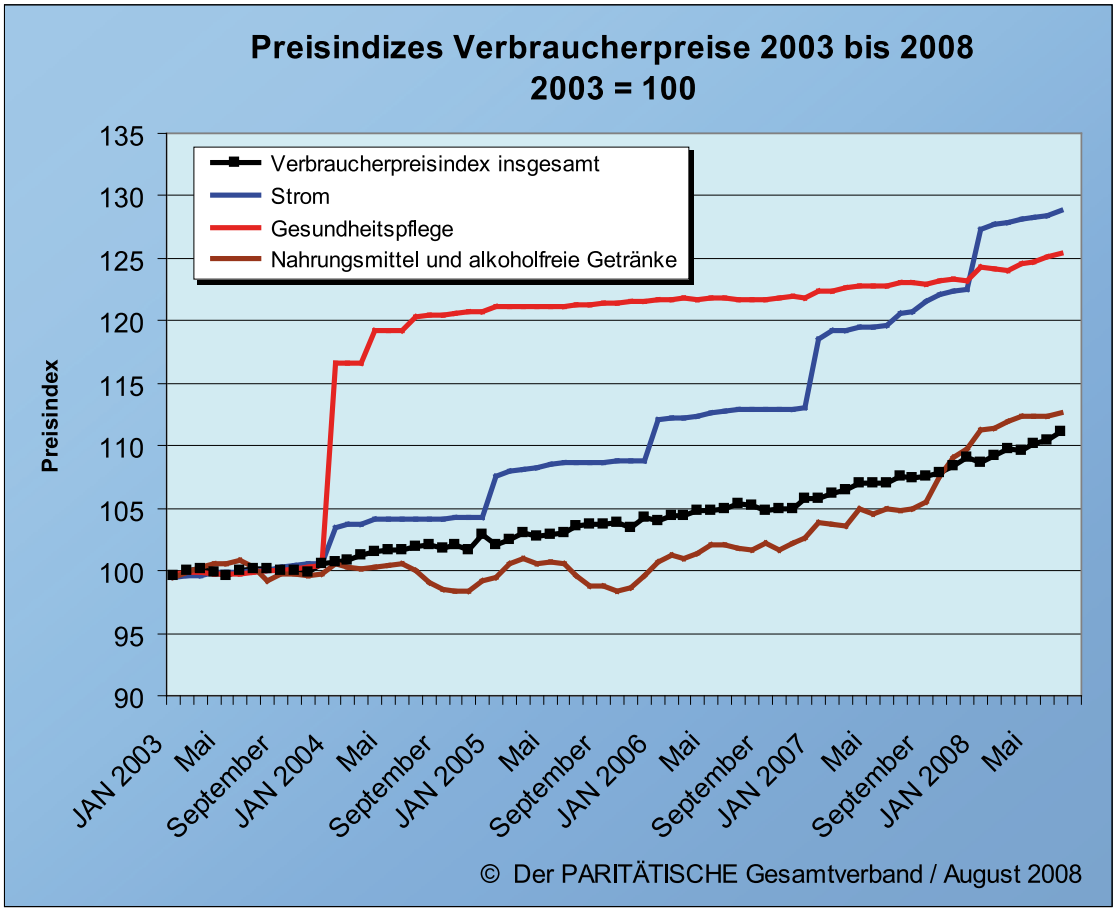
24 Rentenwerte aus: Bundesratsdrucksache 206/04 „Verordnung zur Durchführung des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelsatzverordnung – RSV)“; Rentenversichertenbericht 2005, S. 73; Bundestagsdrucksache 16/9100 „Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung“ (07.05.2008)

25 Bundesratsdrucksache 206/04

Die erste Preiswelle zu Anfang des Jahres 2007 war durch anziehende Energiepreise verursacht. Nachdem die Lebensmittelpreise jahrelang stagniert hatten oder nur moderat gewachsen waren, erlebt der Verbraucher seit Anfang 2007 steigende Preise bei einzelnen Produktgruppen, seit Ende 2007 haben die Lebensmittel den allgemeinen Preisindex überholt. Wie die Indizes des Statistischen Bundesamtes und die **Grafik 3.1** exemplarisch zeigen, lagen den Medienberichten über Preissteigerungen nicht nur „gefühlte" Preisbewegungen zu Grunde – vergleichbar der Situation 2002 nach Einführung des Euro –, sondern reale Mehrausgaben der Verbraucher. Hierfür sind die stark angestiegenen Energiepreise verantwortlich (Strom in **Grafik 3.1**).[26]

Grafik 3.1:
Preisentwicklung bei Nahrungsmitteln und alkoholfreien Getränken, Strom und Gesundheitspflege im Vergleich zum allgemeinen Preisindex. .

Datenquelle: Statistisches Bundesamt August 2008



26 vgl. Bundestags-Drucksache 16/6296 (05.09.2007), „Verbraucherpreisanstieg bei Milchprodukten"

4.2 Entwicklung eines regelsatzspezifischen Preisindexes

Insgesamt ist eine Fortschreibung des Regelsatzes anhand des Rentenwertes sozialpolitisch höchst problematisch: Sachgerechter wäre es, den Regelsatz an die Preisentwicklung anzukoppeln. Das Ergebnis wäre „preissteigerungsneutral", insbesondere auch gegenüber gesetzgeberischen Maßnahmen wie im Falle der Gesundheitsausgaben (Preisindexanstieg durch das Gesundheitsmodernisierungsgesetz 2004, s. **Grafik 3.1**) oder einer Anhebung der Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte am 1. Januar 2007.

Tabelle 3.2:
Preisindex des Statistischen Bundesamtes und Preisindex des Regelsatzes.

Datenquelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen

Abteilung Nr.	Waren und Dienstleistungen	Gewicht der Abteilungen in %	
		Statistisches Bundesamt	Bund Regelsatz 2006/2008
01	Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke	10,3	31,6
02	Alkoholische Getränke, Tabakwaren	3,7	5,3
03	Bekleidung und Schuhe	5,5	9,9
04	Wohnen, Energie, Wohnungsinstandhaltung	30,3	7,5
05	Innenausstattung, Haushaltsgeräte und Haushaltsgegenstände	6,9	7,1
06	Gesundheitspflege	3,5	3,7
07	Verkehr	13,8	4,5
08	Nachrichtenübermittlung	2,5	8,8
09	Freizeit, Unterhaltung und Kultur	11,1	11,4
10	Bildungswesen	0,7	0,0
11	Beherbergungs- u. Gaststättendienstleistungen	4,7	2,4
12	Andere Waren und Dienstleistungen	7,0	7,8
	Summe	100,0	100,0

Allerdings kann man den Regelsatz nicht einfach mit Hilfe des amtlichen Preisindexes anpassen. Beim amtlichen Preisindex werden Waren und Dienstleistungen anders gewichtet als bei der Regelsatzberechnung. So deckt der Regelsatz weder Wohnkosten ab noch viele Verbrauchskosten im Bereich Verkehr, entsprechend differieren die Prozentanteile der Warengruppen 04 und 07 beim amtlichen Preisindex und beim Regelsatz (**Tabelle 3.2**).

Mit anderen Worten: Es ist notwendig, anhand amtlicher Preisindizes einzelner Produktgruppen einen regelsatzspezifischen Preisindex zu entwickeln, der der Zusammensetzung des Regelsatzes entspricht. **Tabelle 3.3** führt beispielhaft die Preisindizes des Statistischen Bundesamtes für 12 Gruppen auf. Um die unterschiedliche Preisentwicklung der 12 Warengruppen darzustellen, wird dort der jeweilige Preisindex für die Jahresdurchschnitte 2003 bis 2007 aufgelistet. Einer starken Preisentwicklung in der Abteilung 06, Gesundheitspflege, stehen andere gegenüber, die moderat verlaufen – beispielsweise bei Einrichtungsgegenständen. Bei Abteilung 08, Nachrichtenübermittlung, oder Abteilung 03, Bekleidung und Schuhe, haben die Preise sogar deutlich nachgegeben.

Tabelle 3.3:
Jahresdurchschnittliche Preisindizes der 12 Teilindizes, aus denen sich der amtliche Preisindex zusammensetzt, Daten bezogen auf 2003 = 100.

Datenquelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abteilung Nr.	Preisindizes für Waren und Dienstleistungen	Preisindizes Jahresdurchschnitte umgerechnet auf 2003 = 100				
		2004	2005	2006	2007	Juli 2008
01	Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke	99,6	100,1	102,0	105,0	112,6
02	Alkoholische Getränke, Tabakwaren	106,9	116,0	120,0	123,7	126,1
03	Bekleidung und Schuhe	99,3	97,4	96,5	97,4	94,9
04	Wohnen, Energie, Wohnungsinstandhaltung	101,5	104,4	107,4	109,2	114,1
05	Innenausstattung, Haushaltsgeräte und Haushaltsgegenstände	99,8	99,6	99,6	100,7	101,8
06	Gesundheitspflege	119,2	121,5	122,5	124,2	125,4
07	Verkehr	102,4	106,7	109,7	113,3	121,7
08	Nachrichtenübermittlung	99,2	97,8	94,9	95,1	89,2
09	Freizeit, Unterhaltung und Kultur	99,0	99,1	99,2	99,9	99,4
10	Bildungswesen	103,3	105,6	108,3	132,3	147,9
11	Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	100,8	101,8	103,0	105,7	110,1
12	Andere Waren und Dienstleistungen	101,4	102,3	103,3	105,5	108,3
Gesamtindex Deutschland (Wägungsschema Statistisches Bundesamt)		**101,6**	**103,6**	**105,4**	**107,7**	**111,1**

Vergleicht man die unterschiedliche Zusammensetzung der Abteilungsgewichte innerhalb von Regelsatz und Preisindex, so wird klar, dass jeweils ein eigenständiger Index entwickelt werden muss, um den Einfluss der Preisentwicklung auf den Regelsatz spezifisch abzubilden. So unterscheiden sich die Anteile Nahrungsmittel (Abteilung 01), Wohn- und Energiekosten (Abteilung 04) sowie Verkehr (Abteilung 07) deutlich voneinander (**Tabelle 3.2**). Die drei Warengruppen weisen ebenso deutlich voneinander abweichende Preisentwicklungen auf.

Grundsätzlich ließe sich ein regelsatzspezifischer Preisindex, beispielsweise für Juli 2008, in Kombination von **Tabelle 3.2** (Zusammensetzung Regelsatz) und der einzelnen Preisbewegungen der 12 Teilindizes aus **Tabelle 3.3** errechnen. Wegen der Zusammensetzung des Regelsatzes müssen jedoch noch einige Besonderheiten und Fehlerquellen beachtet werden, die im Folgekapitel dargestellt werden.

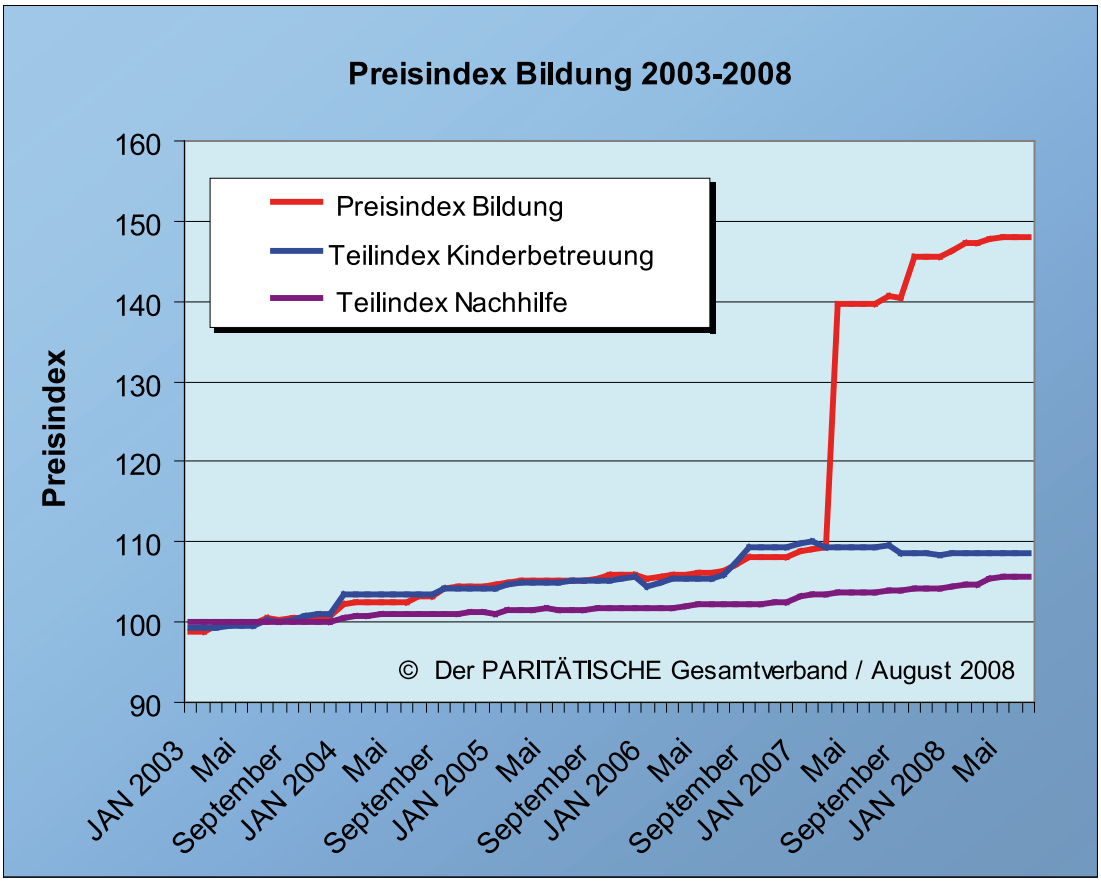
4.3 Ergebnisse: Anpassung der Kinderregelsätze an die Preisentwicklung zwischen 2003 und 2008

Das prinzipielle Vorgehen, wie aus Preisindizes und der Zusammensetzung des Regelsatzes ein regelsatzspezifischer Preisindex abgeleitet werden kann, wurde im vorangegangenen Kapitel erläutert. Wenn die einzelnen Verbrauchspositionen der EVS-Abteilungen anhand der 12 Preisindizes für Juli 2008 berechnet werden, so können insbesondere in denjenigen Bereichen Verzerrungen entstehen, in denen nur wenige Produkte als regelsatzrelevant bestimmt wurden.

Die EVS 2003 weist für den Bereich (04) Wohnen, Energie, Wohnungsinstandhaltung insgesamt 22 Einzelpositionen aus, von denen die Bundesregierung lediglich drei für den Regelsatz anerkannt hat und die auch für die Berechnung von Kinderregelsätzen übernommen wurden. Wenn sich diese wenigen Positionen in ihrer Preisentwicklung deutlich von der Preisbewegung der gesamten Abteilung (04) mit den 22 Positionen unterscheiden, kann es zu nicht mehr tolerablen Verzerrungen oder systematischen Fehlern kommen. Mit anderen Worten: Für jeden einzelnen Bereich des Regelsatzes muss überprüft werden, ob aus der spezifischen Zusammensetzung des Regelsatzes Verzerrungen bei der Berechnung der Preisentwicklung entstehen können.

Grafik 3.2:
Entwicklung des Preisindexes für Bildung mit den beiden Teilindizes Kinderbetreuung und Nachhilfe.

Datenquelle: Statistisches Bundesamt, s. Fußnote 27, eigene Berechnungen.



Wie sich aus **Grafik 3.1** (s. Seite 30) ergibt, unterscheidet sich die Indexentwicklung von Strom sehr deutlich von den durchschnittlichen Verbrauchsausgaben: entsprechend wurde für den Bereich „(04) Wohnen" die Preisentwicklung für „Strom" und die Preisentwicklung für „Erzeugnisse und Dienstleistungen für die Instandhaltung der Wohnung" gesondert herangezogen, um den Bereich „(04) Wohnen" zu bestimmen. Das andere Beispiel ist der Bereich „(10) Bildungswesen". Hierzu ist in **Grafik 3.2** die Entwicklung des allgemeinen Preisindexes für Bildung sowie die beiden Teilindizes Kinderbetreuung und Nachhilfe zwischen 2003 und Juli 2008 dargestellt.

Der allgemeine Preisindex Bildung weist einen extremen Sprung im April 2007 auf, der durch die Einführung von Studiengebühren in fünf Bundesländern (Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern) verursacht wurde. Die beiden Teilindizes „Kinderbetreuung" und „Nachhilfe" zeigen dagegen eine normale Preisentwicklung (**Grafik 3.2**). Daraus folgt, dass ein Preisindex für Bildung, der auch Ausgaben für Studiengebühren enthält, ungeeignet ist, um den Teilbedarf Bildung im Kinderregelsatz von 2003 auf Juli 2008 hochzurechnen. In diesem Falle wurde nicht der Preisindex für „(10) Bildung" genutzt, sondern die Teilindizes „Kinderbetreuung" und „Nachhilfe" um den Bereich auf das Preisniveau Juli 2008 anzupassen (**Tabelle 3.4**). [27]

27 Im April 2007 führte die Einführung der Studiengebühr in fünf Bundesländern (Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern) zu einer Preiserhöhung im Bildungswesen von 28,5 % gegenüber April 2006 bzw. + 25,1 % gegenüber Mai 2007. Die Jahresteuerungsrate erhöht sich allein dadurch um 0,2 %-Punkte. Vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung 16.05.2007, Internet www.destatis.de

Tabelle 3.4:
Jahresdurchschnittliche Preisindizes der 12 Teilindizes mit Teilindizes in den Bereichen (04) Wohnen und (10) Bildungswesen. Daten bezogen auf 2003 = 100.

Datenquelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abt. Nr.	Bezeichnung der Abteilung	EVS 2003 Jahres-durch-schnitt	Januar 2005	Juli 2006	Juli 2007	Juli 2008
01	Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke	100,0	99,5	101,8	104,8	112,6
02	Alkoholische Getränke, Tabakwaren	100,0	114,6	118,4	123,2	126,1
03	Bekleidung, Schuhe	100,0	97,0	94,5	95,8	94,9
04	Wohnen, Energie, Wohnungsinstandhaltung					
	Erzeugnisse und Dienstleistungen für die Instandhaltung der Wohnung	100,0	102,8	107,7	109,5	114,1
	Strom	100,0	107,5	112,9	120,6	128,8
05	Innenausstattung, Haushaltsgeräte und Haushaltsgegenstände	100,0	99,6	99,1	100,5	101,8
06	Gesundheitspflege	100,0	121,2	121,8	123,1	125,4
07	Verkehr	100,0	103,1	112,1	115,0	121,7
08	Nachrichtenübermittlung	100,0	98,8	93,3	92,2	89,2
09	Freizeit, Unterhaltung und Kultur	100,0	97,3	98,9	99,4	99,4
10	Bildungswesen					
	Kinderbetreuung	100,0	104,3	105,9	109,5	108,6
	Nachhilfeunterricht und Kursgebühren	100,0	101,0	102,4	103,8	105,6
11	Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	100,0	99,7	104,9	107,9	110,1
12	Andere Waren und Dienstleistungen	100,0	102,0	103,3	105,9	108,3

Mit den geschilderten Differenzierungen der Preisindizes, wie das in **Tabelle 3.4** dargestellt ist, können die EVS Daten aus dem Jahre 2003 (**Tabelle 3.5**) für spätere Zeitpunkte preisangepasst hochgerechnet werden.

Tabelle 3.5:
Zusammensetzung der Kinderregelsätze und des Erwachsenenregelsatzes des Paritätischen anhand der EVS 2003. Alle Angaben in Euro.

Datenquelle: Statistisches Bundesamt, EVS 2003 und eigene Berechnungen.

Abt. Nr.	Bezeichnung der Abteilung	Regelsatzzusammensetzung EVS 2003				
		von 0 bis unter 18 Jahre	von 0 bis unter 6 Jahre	von 6 bis unter 14 Jahre	von 14 bis unter 18 Jahre	nachrichtlich: Erwachsene
01	Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke	84,09	68,26	80,41	117,14	113,63
02	Alkoholische Getränke, Tabakwaren	0,00	0,00	0,00	0,00	20,40
03	Bekleidung, Schuhe	36,52	34,15	40,13	33,72	35,31
04	Wohnen, Energie, Wohnungsinstandhaltung					
	Erzeugnisse und Dienstleistungen für die Instandhaltung der Wohnung	2,21	2,31	1,49	0,69	3,23
	Strom	7,59	5,43	7,68	10,58	23,42
05	Innenausstattung, Haushaltsgeräte und Haushaltsgegenstände	16,06	13,05	17,09	19,48	26,78
06	Gesundheitspflege	11,25	10,11	11,71	13,95	14,66
07	Verkehr	20,77	9,98	21,82	22,45	41,70
08	Nachrichtenübermittlung	23,68	22,89	24,56	24,72	41,40
09	Freizeit, Unterhaltung und Kultur *)	56,78	56,61	68,48	54,98	42,41
10	Bildungswesen					
	Kinderbetreuung	14,66	20,13	13,04	0,88	0,00
	Nachhilfeunterricht und Kursgebühren	3,27	1,64	5,35	4,60	2,64
11	Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	11,70	7,21	13,69	18,67	12,78
12	Andere Waren und Dienstleistungen	10,09	10,22	7,93	10,96	26,05
	Summe	298,67	262,00	313,38	332,81	404,41
	Summe (gerundet)	**299**	**262**	**313**	**333**	**403****)**

*) mit Auffüllbeträgen
**) Rundungsabweichung: Regelsatzverordnung nimmt Prozent-Rundungen innerhalb der Abteilungen vor

In Tabelle 3.6 finden sich die Ergebnisse für Juli 2008.

Tabelle 3.6:
Zusammensetzung der Kinderregelsätze und des Erwachsenenregelsatzes des Paritätischen; die Daten wurden anhand der Preisindizes aus Tabelle 3.4 und der Zusammensetzung der Kinderregelsätze (EVS 2003) in Tabelle 3.5 auf Juli 2008 hochgerechnet. Alle Angaben in Euro.

Datenquelle: Statistisches Bundesamt, EVS 2003 und eigene Berechnungen.

Abt. Nr.	Bezeichnung der Abteilung	Regelsatzzusammensetzung Juli 2008				
		von 0 bis unter 18 Jahre	von 0 bis unter 6 Jahre	von 6 bis unter 14 Jahre	von 14 bis unter 18 Jahre	nachrichtlich: Erwachsene
01	Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke	94,68	76,85	90,54	131,89	127,94
02	Alkoholische Getränke, Tabakwaren	0,00	0,00	0,00	0,00	25,72
03	Bekleidung, Schuhe	34,67	32,42	38,10	32,01	33,52
04	Wohnen, Energie, Wohnungsinstandhaltung					
	Erzeugnisse und Dienstleistungen für die Instandhaltung der Wohnung	2,52	2,64	1,70	0,79	3,57
	Strom	9,78	7,00	9,90	13,63	29,30
05	Innenausstattung, Haushaltsgeräte und Haushaltsgegenstände	16,35	13,28	17,40	19,82	27,40
06	Gesundheitspflege	14,11	12,68	14,69	17,50	18,38
07	Verkehr	25,27	12,14	26,55	27,32	50,40
08	Nachrichtenübermittlung	21,12	20,42	21,91	22,05	36,93
09	Freizeit, Unterhaltung und Kultur *)	56,44	56,27	68,07	54,65	41,81
10	Bildungswesen					
	Kinderbetreuung	15,92	21,86	14,16	0,96	0,00
	Nachhilfeunterricht und Kursgebühren	3,45	1,74	5,65	4,85	2,80
11	Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	12,88	7,93	15,07	20,55	13,98
12	Andere Waren und Dienstleistungen	10,92	11,07	8,58	11,87	28,16
	Summe	318,11	276,30	332,30	357,88	439,91
	Summe (gerundet)	**318**	**276**	**332**	**358**	**440**

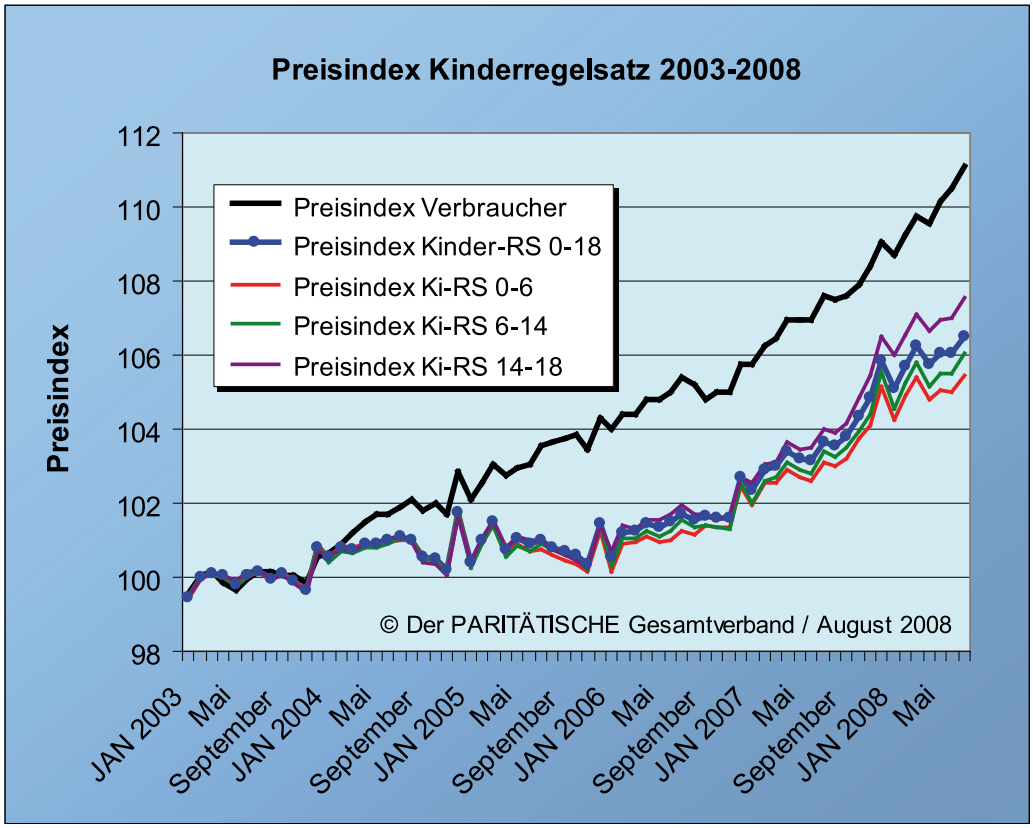
*) mit Auffüllbeträgen

Der genaue Verlauf der Indexentwicklung für die Kinderregelsätze sind in **Grafik 3.3** zu beobachten. Dabei zeigt sich, dass die Preisindexentwicklung der Kinderregelsätze für 0 bis unter 6, 6 bis unter 14 und 14 bis unter 18 Jahre deutlich unterschiedliche Niveaus aufweisen, wenn man die Jahre 2007 und 2008 zugrunde legt.

Dies ergibt sich zum einen aus der doch deutlich unterschiedlichen Zusammensetzung der einzelnen Kinderregelsätze und der Tatsache, dass ab Anfang 2007 viele Warengruppen sehr stark gestiegen sind: Dies zeigt sich beispielsweise in **Tabelle 3.4** (s. Seite 35), wenn der Bereich „(01) Nahrungsmittel" für die einzelnen Jahre zwischen 2003 und 2008 verglichen wird, gleichartiges gilt für den Bereich „(04) Wohnen" oder auch „(06) Gesundheitspflege" und für den gesamten Bereich „(07) Verkehr". In der Konsequenz hat somit jeder einzelne Kinderregelsatz und auch der Erwachsenenregelsatz gewissermaßen eine eigenständige Preisentwicklung, die sich in Kurven ausdrücken, die immer weiter auseinander laufen, wie das in **Grafik 3.3** ab Januar 2007 zu beobachten ist.

Grafik 3.3:
Verbraucherpreisindex und Indizes Kinderregelsätze für die Altersgruppen 0 bis unter 6, 6 bis unter 14 und 14 bis unter18 Jahre.

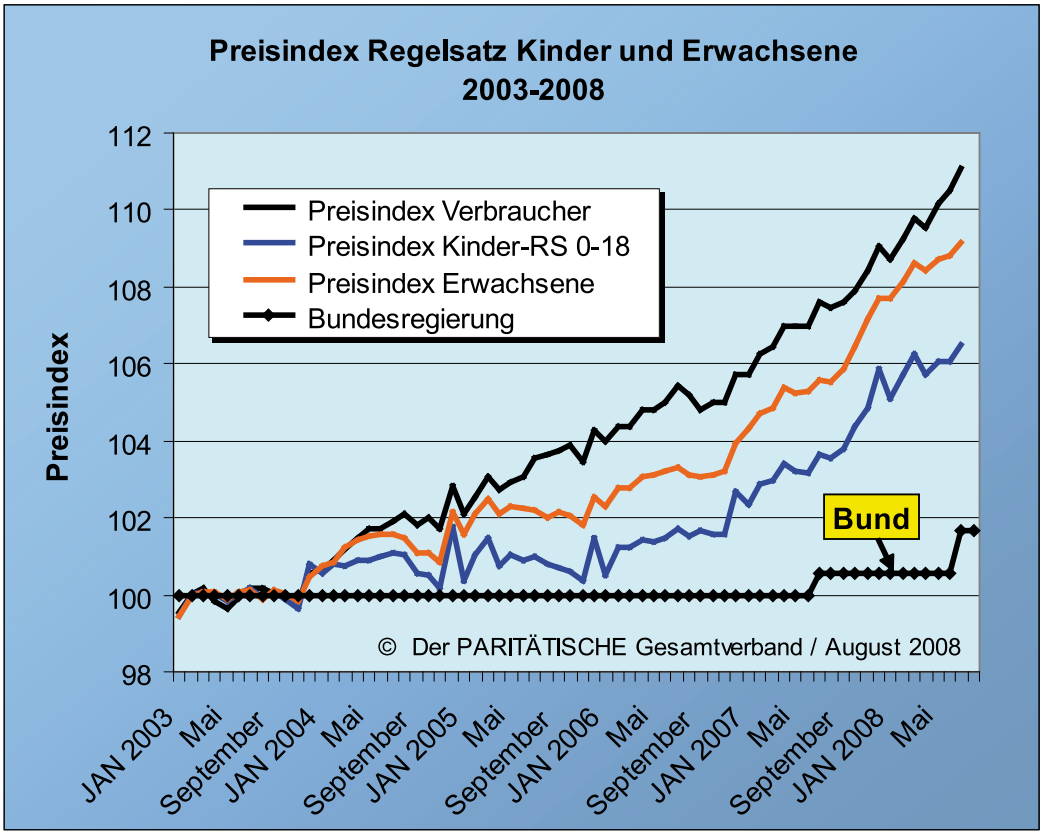
Datenquelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.



In **Grafik 3.4** können die allgemeine Preisindexentwicklung mit einem zusammengefassten Index für den Kinderregelsatz (0 bis unter 18 Jahre) und die Indexentwicklung für Erwachsene (Paritätischer Vorschlag) und mit der Regelsatzanpassung der Bundesregierung verglichen werden. Diese hatte Anpassungen im Juli 2007 und im Juli 2008 vorgenommen. Dabei ist sofort ersichtlich, dass die Anpassung des Bundes höchst ungenügend ist und von der Preisentwicklung ab Anfang 2006 gewissermaßen „überrollt" wird. Anders ausgedrückt: Ohne eine geeignete Preisanpassung der aus EVS 2003 abgeleiteten Regelsätze ist es offensichtlich nicht möglich, einen bedarfsdeckenden Regelsatz zu bilden.

Grafik 3.4:
Zusammengefasster Kinderregelsatz (0 bis unter 18 Jahre) mit der Indexentwicklung Erwachsene (Vorschlag Paritätischer) und der Regelsatzanpassung der Bundesregierung Juli 2007 und Juli 2008.

Datenquelle: Statistisches Bundesamt, s. Fußnote 24 und eigene Berechnungen.



Die Entwicklung der bedarfsorientierten Kinderregelsätze und des Erwachsenenregelsatzes befindet sich in **Tabelle 3.7**. Dort sind auch die Regelsätze der Bundesregierung dargestellt. Dabei zeigt sich, dass die Paritätischen Kinderregelsätze deutlich über den Ansätzen der Bundesregierung liegen, die die Kinderregelsätze als Prozentanteile vom Erwachsenenregelsatz ableitet (0 bis unter 14 Jahre: 60 Prozent; 14 bis unter 18 Jahre: 80 Prozent). Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die Bundesregierung sehr viel mehr Abschläge bei der Regelsatzbildung vorgenommen hat als der Paritätische, zum anderen wirkt sich aber auch die ungenügende Anpassung an die Preisentwicklung aus, wie das schon zuvor bei der Diskussion um **Grafik 3.4** geschildert wurde.

Alters-einteilung	Paritätischer Vorschlag 2008					Bundesregierung		
	Regelsatz EVS 2003	Regelsatz Januar 2005	Regelsatz Juli 2006	Regelsatz Juli 2007	Regelsatz Juli 2008	Regelsatz 2003 / Januar 2005	Regel-satz Juli 2007	Regel-satz Juli 2008
unter 6 Jahre	262	263	265	270	276	207	208	211
6 bis unter 14 Jahre	313	314	318	324	332			
14 bis unter 18 Jahre	333	334	339	346	358	276	278	281
Erwachsene (1. Person)	403	409	416	426	440	345	347	351

Tabelle 3.7:
Entwicklung der Paritätischen Kinderregelsätze und des Erwachsenenregelsatzes im Vergleich mit den Regelsätzen der Bundesregierung gemäß SGB II und Regelsatzverordnung.

Datenquelle: Statistisches Bundesamt, EVS 2003 und eigene Berechnungen.

Im Kapitel 3.4 wurde geschildert, wie sich der Kinderregelsatzvorschlag des Paritätischen im Einzelnen zusammensetzt: Neben den Regelleistungen enthält er – der Logik und Systematik des amtlichen Regelsatzes folgend – noch Pauschalen für die Inanspruchnahme von Infrastrukturleistungen und besondere Einmalleistungen. Allerdings besitzen die Regelleistungen mit drei Vierteln bis vier Fünfteln der jeweiligen Regelsätze den größten Anteil. Die Verhältnisse bezogen auf Juli 2008 finden sich in **Tabelle 3.8**.

Altersteilung	**Regelsatz insgesamt**	- darunter Regelleistungen	- darunter Infrastrukturleistungen	- darunter besondere Einmalleistungen
unter 6 Jahre	**276**	**217**	**37**	**22**
6 bis unter 14 Jahre	**332**	**250**	**47**	**35**
14 bis unter 18 Jahre	**358**	**290**	**31**	**37**
Prozentuale Zusammensetzung Kinderregelsatz				
unter 6 Jahre	**100 %**	**79 %**	**13 %**	**8 %**
6 bis unter 14 Jahre	**100 %**	**75 %**	**14 %**	**11 %**
14 bis unter 18 Jahre	**100 %**	**81 %**	**9 %**	**10 %**

Tabelle 3.8:
Unterteilung der Kinderregelsätze des Paritätischen in Euro und in Prozent, unterschieden werden Regelleistungen, Infrastrukturleistungen und besonderen Einmalleistungen; die Daten wurden anhand der Preisentwicklung (**Tabelle 3.4**, s. Seite 35) von 2003 auf Juli 2008 hochgerechnet.

Datenquelle: Statistisches Bundesamt, EVS 2003 und eigene Berechnungen.

Impressum

Herausgeber:
Der **PARITÄT**ISCHE 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: Dr. Ulrich Schneider

Expertise:
Dr. Rudolf Martens
PARITÄTISCHE Forschungsstelle
Telefon +49 (0) 30 - 24636-313
Telefax +49 (0) 30 - 24636-130

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

Gestaltung:
Christine Maier

Alle Rechte vorbehalten

1. Auflage, September 2008