

# **Regelbedarfsermittlung – Kritik am bestehenden Modell und Alternativen**

Input von Dr. Irene Becker

zur Veranstaltung

*„Eine armutsfeste und repressionsfreie Grundsicherung  
als wichtiger Bestandteil einer anderen Verteilungspolitik“*

im ver.di Bildungszentrum Gladenbach

vom 02.09. bis 04.09.2020

## Übersicht

1. Anforderungen an Verfahren zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums vor dem Hintergrund von Aussagen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)
2. Berechnung von Regelbedarfen mit der empirisch-statistischen Methode (Statistikmodell) – methodische Grundlagen (a) und gesetzliche Umsetzung (b) → RBEG 2011, 2016, 2020
3. Von der Kritik zu einem Reformkonzept: Grundzüge einer methodisch stringenten Umsetzung des Statistikmodells
  - a. Das Basiskonzept von Becker/Tobsch 2016 und 2020
  - b. Normative und methodische Freiheitsgrade
  - c. Konzepte und Ergebnisse vorliegender Studien
4. Zusammenfassung und Ausblick

## 1. Anforderungen an Verfahren zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums vor dem Hintergrund von Aussagen des BVerfG

**Ziel** der Regelbedarfsermittlung: Berechnung eines soziokulturellen Existenzminimums (ExMin) – soweit pauschalierbar –, also eines *relativen* Minimums. Dieses muss laut BVerfG sowie nach sozialwissenschaftlicher und gesellschaftspolitischer Definition (für hochentwickelte Länder)

- die Sicherung der physischen Existenz (Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene, Gesundheit) umfassen
- und soziokulturelle Teilhabe (Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen, Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen/kulturellen/politischen Leben) ermöglichen.

→ Relativität des ExMin erfordert Berücksichtigung gesellschaftlicher Ressourcen und Rahmenbedingungen, also eine Methode mit Bezugnahme auf den üblichen bzw. „normalen“ Lebensstandard.

→ Anknüpfung an einen mittleren Lebensstandard naheliegend.

# 1. Anforderungen an Verfahren zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums vor dem Hintergrund von Aussagen des BVerfG

## **Reichweite der Ergebnisse** der Regelbedarfsermittlung

- geht über Hartz IV-Niveau und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung weit hinaus;
- betrifft auch
  - Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz;
  - Grundfreibetrag und Kinderfreibeträge im EStG, damit indirekt auch das Kindergeld und den Kinderzuschlag;
  - Reformüberlegungen zum FLA, z. B. die Konkretisierung einer Kindergrundsicherung (wie hoch sollte der Maximalbetrag sein?);
  - Unterhaltsrecht (Ansprüche von Kindern und Selbstbehalt des Barunterhaltspflichtigen), damit indirekt den Unterhaltsvorschuss;
  - Pfändungsfreigrenzen.

# 1. Anforderungen an Verfahren zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums vor dem Hintergrund von Aussagen des BVerfG

**Methode:** BVerfG (2010) äußert sich richtungweisend, wenn auch vage:

- **Ausrichtung am Entwicklungsstand des Gemeinwesens** und an den bestehenden Lebensbedingungen (Rn. 133) wird gefordert; dies impliziert Notwendigkeit
  - der Berücksichtigung der Relativität des Existenzminimums im methodischen Ansatz;
  - sorgfältiger Abgrenzung von Referenzgruppen.
- **Keine Festlegung auf Methode:** Warenkorb- und empirisch-statistische Methode, kurz: Statistikmodell, sind gleichermaßen zulässig (Rn. 166), aber Bezugnahme auf reale Verhältnisse zwingend für beide potenziellen Verfahren!

# 1. Anforderungen an Verfahren zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums vor dem Hintergrund von Aussagen des BVerfG

## Zum Statistikmodell:

Durchschnittliche Konsumausgaben unterer Einkommensgruppen in „bescheidenen“ Verhältnissen (Referenzgruppen) werden als Indikator für das Existenzminimum interpretiert, das ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe ermöglicht und Ausgrenzungsprozessen aufgrund materieller Armut entgegenwirkt.

- Es wird ein Mindest*budget* ermittelt (kein Mindest-Warenkorb!).
- Die *Relativität* des Existenzminimums wird quasi „automatisch“ *berücksichtigt*.
- Grundlegende *Annahme*: Unterschiede zwischen individuellen Ausgaben für einzelne Güter und Dienstleistungen und Durchschnittsbeträgen – diese Abweichungen spiegeln die jeweiligen persönlichen Umstände und Interessen – saldieren sich insgesamt und der Gesamtbetrag ermöglicht eine Bedarfsdeckung (Annahme des *internen Ausgleichs*).

# 1. Anforderungen an Verfahren zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums vor dem Hintergrund von Aussagen des BVerfG

## Zum Statistikmodell, BVerfG:

- Einerseits wird Vorteil betont, da die Methode „nicht das über die Sicherung des physischen Überlebens hinausgehende Existenzminimum anhand einzelner ausgewählter Bedarfspositionen festsetzt, sondern die neben dem physischen Existenzminimum zusätzlich *erforderlichen Aufwendungen zur Gewährleistung eines Minimums an gesellschaftlicher Teilhabe am tatsächlichen Ausgabeverhalten* misst“ (Rn. 166).
- Andererseits wird die Prämisse formuliert, „ dass ... das Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen ... zu erkennen gibt, welche Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind“ (Rn. 166); dies *impliziert*, dass *Lebensbedingungen von Referenzgruppen geprüft werden müssen*.

## 2. Berechnung von Regelbedarfen mit dem Statistikmodell – methodische Grundlagen (a) und gesetzliche Umsetzung (b)

### Voraussetzungen für Zweckmäßigkeit der Methode

- Verfügbarkeit repräsentativer Daten zu Einkommen und Ausgaben ( EVS);
- personelle Zurechnung von Haushaltsausgaben approximativ möglich;
- sorgfältige Auswahl der Referenzeinkommensbereiche für maßgebliche Haushaltstypen → es muss die Annahme vertretbar sein, dass in der Referenzgruppe das soziokulturelle ExMin gewährleistet ist, so dass Zirkelschlüsse vermieden werden;
- Beschränkung auf pauschalierbare Bedarfe bzw. Ausgaben, die regelmäßig anfallen, die grundsätzlich bei allen Mitgliedern der Referenzgruppe anfallen können und denen keine systematischen Preisunterschiede zugrunde liegen → interner Ausgleich kann angenommen werden – im Gegensatz zu Ausgaben für Wohnen und Heizen, für Haushaltsgroßgeräte, für Nachhilfeunterricht etc.;
- Grenzen der Methode: Einzelfallgerechtigkeit wird nicht immer erreicht, Erstattung individueller Kosten (KdU) und Sonderregelungen zu Sonder- und Mehrbedarfen sind erforderlich.

## 2. Berechnung von Regelbedarfen mit dem Statistikmodell – methodische Grundlagen (a) und gesetzliche Umsetzung (b) → RBEG 2011, 2016, 2020

### (b1) Referenzgruppenbildung

**Grundgesamtheit:** Ausklammerung der Grundsicherungs(GruSi)-Beziehenden ohne Erwerbseinkommen;

- keine Ausklammerung von Aufstockenden; geringe anrechnungsfreie Einkommen decken aber meist nur Mehrbedarf durch Erwerbstätigkeit, führen nicht generell zu Lebensstandard oberhalb des gesetzlichen ExMin;
- keine Ausklammerung verdeckter Armut, die per Mikrosimulation „entdeckt“ werden kann; nach Schätzung auf Basis der EVS 2008 hätte die Herausnahme verdeckter Armut zu einem um etwa 12 € höheren Betrag der Regelbedarfsstufe 1 geführt (Becker 2015a, S. 30, dies. 2015b).



Die *unvollständige Bereinigung* der Grundgesamtheit impliziert systematische Unterschätzung des ExMin durch Zirkelschlüsse von den Ausgaben der Anspruchsberechtigten auf die Höhe des Anspruchs auf Bedarfsdeckung.

## 2. Berechnung von Regelbedarfen mit dem Statistikmodell – methodische Grundlagen (a) und gesetzliche Umsetzung (b) → RBEG 2011, 2016, 2020

### (b1) Referenzgruppenbildung, *keine Ausklammerung verdeckter Armut*:

- Begründung des BMAS: „hohe Fehleranfälligkeit“ von Mikrosimulationen.
- BVerfG: Die Argumentation des BMAS wurde akzeptiert – allerdings nicht explizit befürwortet (BVerfG 2014 Rn. 105).
- Sozialwissenschaftliche Perspektive: Die Begründung ist nicht stringent.
  - Nicht nur das Simulationsmodell zur Erkennung verdeckter Armut, sondern auch die empirisch-statistische Methode insgesamt liefert letztlich „nur“ eine Schätzung mit einem begrenzten Fehlerspielraum.
  - Die Qualität der mit dem Statistikmodell erfolgten Bedarfsschätzung wird aber durch die Vorschaltung der Schätzung verdeckter Armut verbessert. → Der Fehler durch gänzliche Vernachlässigung des Problems der verdeckten Armut ist größer als der Fehler infolge einer nur näherungsweise Ausklammerung.

## 2. Berechnung von Regelbedarfen mit dem Statistikmodell – methodische Grundlagen (a) und gesetzliche Umsetzung (b) → RBEG 2011, 2016, 2020

### (b1) Referenzgruppenbildung

#### Bestimmung von unteren Einkommensbereichen

- untere 15% der Alleinlebenden (u15) → Erwachsenenbedarfe;
  - jeweils untere 20% der Paare mit 1 Kind (u20)
    - unter 6 Jahren,
    - von 6 bis unter 14 Jahren,
    - von 14 bis unter 18 Jahren,
- Kindesbedarfe.



Auch diese Vorgehensweise birgt Gefahr von Zirkelschlüssen, Relativität des ExMin wird nicht hinreichend berücksichtigt.

## 2. Berechnung von Regelbedarfen mit dem Statistikmodell – methodische Grundlagen (a) und gesetzliche Umsetzung (b) → RBEG 2011, 2016, 2020

### (b1) Referenzgruppenbildung, *Bestimmung der Einkommensbereiche nicht zielführend*

- Die Quantilsbildungen erfolgen ohne jeglichen Blick auf deren *relative* Lebensbedingungen. Ob die Konsumausgaben der Referenzgruppen auf Teilhabemöglichkeiten schließen lassen, wird nicht hinterfragt → Gefahr, dass vom Mangel auf das ExMin geschlossen wird.
- Die derzeitigen Untergrenzen der Einkommensbereiche beziehen sich auf die Grundsicherungsschwelle, die aber Gegenstand der Prüfung ist – damit ist die Vorgehensweise immanent zirkulär (so auch Dudel et al. 2013, S. 32 f.).
- Materielle Lebensstandards der Quantile sind nicht vergleichbar:
  - u15 der Alleinlebenden sind ärmer als u20 der Familien;
  - auch die u20 der drei Familientypen sind in Gesamtverteilung möglicherweise unterschiedlich positioniert;
  - Konflikt mit Gleichheitsgrundsatz (Artikel 3 Absatz 1 GG) !!!
  - Abhängigkeit des ExMin von Verteilungsentwicklung im untersten Segment!

## 2. Berechnung von Regelbedarfen mit dem Statistikmodell – methodische Grundlagen (a) und gesetzliche Umsetzung (b) → RBEG 2011, 2016, 2020

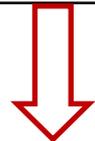
### (b1) Referenzgruppenbildung, *Bestimmung der Einkommensbereiche nicht zielführend*

Konsumausgaben <sup>1</sup> der Referenzgruppen	2013	2018	Veränderung	
			absolut	relativ
Alleinlebende	525,23 €	589,37 €	64,14 €	12,2%
Kinder, 14 bis u. 18 J.	391,02 €	460,44 €	69,42 €	17,8%
Kinder, 6 bis u. 14 J.	352,56 €	389,71 €	37,15 €	10,5%
Kinder, u. 6 J.	309,87 €	364,95 €	55,08 €	17,8%

<sup>1</sup> ohne KdU, ohne GEZ-Gebühren, einschl. Mitgliedsbeiträge an Vereine etc.

Quellen: BMAS 2016 und 2020; eigene Berechnungen

- Anstieg bei den u15 der Alleinlebenden sowie bei den u20 der Kinder der mittleren Altersgruppe (12% bzw. 11%) wesentlich geringer als bei den Kindern der jüngsten und der ältesten Gruppe (18%);
- Verteilungsentwicklung am unteren Rand bestimmt soziokulturelles ExMin!



## 2. Berechnung von Regelbedarfen mit dem Statistikmodell – methodische Grundlagen (a) und gesetzliche Umsetzung (b) → RBEG 2011, 2016, 2020

### **(b2) Bestimmung des regelbedarfsrelevanten Konsums**

**Streichung von zahlreichen Ausgaben der Referenzgruppen** unter Warenkorbaspekten, insbesondere der Ausgaben für

1. alkoholische Getränke (Umrechnung in Mineralwasser), Tabakwaren;
2. chemische Reinigung, Waschen, Bügeln, Färben von Bekleidung;
3. Fotoapparat etc., Handtaschen etc.;
4. Gartenerzeugnisse, Schnittblumen, Zimmerpflanzen, Weihnachtstanne
5. Haustiere, auch Futter für Wildvögel
6. Glücksspiele
7. Studien-, Lehrgangs-, Prüfungsgebühren (auch für Abendschule)
8. Gaststättendienstleistungen (auch in Kantinen, Mensen, Eisdielen), Ansatz eines geschätzten Nahrungsmittelsubstituts
9. Kraftstoff etc. für Pkw (Sonderauswertung für Teilgruppe).

**Neu:** *Kosten für die Nutzung von Mobilfunkgeräten werden nicht mehr ausgeklammert, Anpassung an allgemeinen Standard (BMAS 2020, S. 10).*

## 2. Berechnung von Regelbedarfen mit dem Statistikmodell – methodische Grundlagen (a) und gesetzliche Umsetzung (b) → RBEG 2011, 2016, 2020

### (b2) Bestimmung des regelbedarfsrelevanten Konsums

- *Begründungen des BMAS*: lediglich normative Aussagen, die Positionen seien nicht Bestandteil des soziokulturellen (bei Position 8: ... des physischen) ExMin.
- *Äußerungen des BVerfG* sind von Konflikt geprägt:
  - Einerseits sei es zulässig, „ einzelne Verbrauchspositionen nicht als Bedarfe anzuerkennen“ (BVerfG 2014, Rn. 121),
  - andererseits solle dies der Grundannahme des internen Ausgleichs nicht entgegenstehen, und: wenn wie im RBEG 2011 herausgerechnet wird, „kommt der Gesetzgeber ... an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist“ (ebd.);

Wie könnte dieses Dilemma gelöst werden? Wo ist die Grenze für Kürzungen, zumal mit RBEG deren Ausmaß im Verborgenen bleibt? Die Grenze müsste zumindest offen diskutiert werden können.

## 2. Berechnung von Regelbedarfen mit dem Statistikmodell – methodische Grundlagen (a) und gesetzliche Umsetzung (b) → RBEG 2011, 2016, 2020

### (b2) Bestimmung des regelbedarfsrelevanten Konsums

- *Sozialwissenschaftliche Perspektive*: Aufweichung des Statistikmodells unter Warenkorbaspekten (mit dem Charakter einer Bevormundung) führt zu Methoden-Mix, ist unter methodischen Gesichtspunkten nicht haltbar:
  - Abgesehen von nicht pauschalierbaren Elementen des ExMin stehen Streichungen einzelner Ausgabenpositionen der modellimmanenten Grundannahme entgegen, dass sich über- und unterdurchschnittliche Bedarfe auf der Individualebene insgesamt kompensieren.
  - Die Streichung einzelner Substitutionsgüter – von Gütern, die dem gleichen Zweck dienen und auf der Individualebene teilweise alternativ konsumiert werden – führt zu Bedarfsunterdeckungen auch bei denen, die diese Güter nicht konsumieren.

Kritik am Methoden-Mix ist also nicht nur normativ begründet, sondern basiert auf dem Gegensatz zwischen unechten (Statistikmodell) und echten (Warenkorb) Durchschnitten.

## 2. Berechnung von Regelbedarfen mit dem Statistikmodell – methodische Grundlagen (a) und gesetzliche Umsetzung (b) → RBEG 2011, 2016, 2020

### (b2) Bestimmung des regelbedarfsrelevanten Konsums

#### Beispiel für Effekt des Methoden-Mix

Referenzgruppe der Alleinlebenden mit verschiedenen Interessen				
	Anzahl Haushalte	Ausgaben für Freizeit	Ausgabendurchschnitt echter	unechter
Fußball	500	10.000 €	20 € (10.000 € / 500)	10 € (10.000 € / 1.000)
Gemüseanbau Balkon	500	10.000 €	20 € (10.000 € / 500)	10 € (10.000 € / 1.000)
alle	1.000	20.000 €	/	<b>Summe: 20 €</b>
<i>Streichung der Ausgaben für „Gartenerzeugnisse“ (RBEG):</i>				<b>Summe: 10 €</b>

- Mix führt zu Unterschätzung wegen unechter Durchschnitte als Basis,
- Bedarf von beiden Teilgruppen der Grundsicherungsbeziehenden wird nur zu 50% gedeckt.

## 2. Berechnung von Regelbedarfen mit dem Statistikmodell – methodische Grundlagen (a) und gesetzliche Umsetzung (b) → RBEG 2011, 2016, 2020

### (b2) Bestimmung des regelbedarfsrelevanten Konsums

- *Andere wissenschaftliche Perspektive*: Methoden-Mix sei notwendig, rein statistisches Modell ohne Abzüge würde auf Dauer nicht funktionieren:  
„Wenn man immer eine Einkommensgruppe oberhalb der Grundsicherung zum neuen Maßstab erklärt, würde sich Hartz IV bei jeder Neuberechnung von selbst nach oben schrauben“ (Martin Werding in Die Zeit, Ausgabe 32 vom 30. Juli 2020, Wirtschaftsteil).

Aber:

- Effekte des Methoden-Mix müssten zumindest transparent sein, um gesellschaftspolitisch diskutiert werden zu können, letztlich müsste ein maximaler Abschlag von den Referenzausgaben normativ verhandelt und gesetzt werden;
- „Problem des Hochschraubens“ könnte ohne Methoden-Mix gelöst werden, durch andere Bestimmung von Referenzbereichen.

## 2. Berechnung von Regelbedarfen mit dem Statistikmodell – methodische Grundlagen (a) und gesetzliche Umsetzung (b) → RBEG 2011, 2016, 2020

### (b2) Bestimmung des regelbedarfsrelevanten Konsums

Regelbedarfsrelevante Konsumausgaben	2013	2018	Veränderung	
			absolut	relativ
Alleinlebende	394,84 €	434,90 €	40,06 €	10,2%
Kinder, 14 bis u. 18 J.	300,81 €	363,47 €	62,66 €	20,8%
Kinder, 6 bis u. 14 J.	281,64 €	301,17 €	19,53 €	6,9%
Kinder, u. 6 J.	228,08 €	275,85 €	47,77 €	20,9%

## 2. Berechnung von Regelbedarfen mit dem Statistikmodell – methodische Grundlagen (a) und gesetzliche Umsetzung (b) → RBEG 2011, 2016, 2020

### (b2) Bestimmung des regelbedarfsrelevanten Konsums, *Ausmaß Kürzungen*

Regelbedarfsrelevante Konsumausgaben	2013	2018	Veränderung	
			absolut	relativ
Alleinlebende	394,84 €	434,90 €	40,06 €	10,2%
➤ relatives Niveau <sup>1</sup>	75,2%	73,8%	- 1,4%Pkt.	
Kinder, 14 bis u. 18 J.	300,81 €	363,47 €	62,66 €	20,8%
➤ relatives Niveau <sup>1</sup>	76,9%	78,9%	+ 2,0%Pkt.	
Kinder, 6 bis u. 14 J.	281,64 €	301,17 €	19,53 €	6,9%
➤ relatives Niveau <sup>1</sup>	79,9%	77,3%	- 2,6%Pkt.	
Kinder, u. 6 J.	228,08 €	275,85 €	47,77 €	20,9%
➤ relatives Niveau <sup>1</sup>	73,6%	75,6%	+ 2,0%Pkt.	

<sup>1</sup> regelbedarfsrelevante Konsumausgaben in Relation zu den gesamten Konsumausgaben (ohne KdU, ohne GEZ-Gebühren, einschl. Mitgliedsbeiträge an Vereine etc.) der Referenzgruppe  
 Quellen: BMAS 2016 und 2020; eigene Berechnungen

## 2. Berechnung von Regelbedarfen mit dem Statistikmodell – methodische Grundlagen (a) und gesetzliche Umsetzung (b) → RBEG 2011, 2016, 2020

### *(b2) Bestimmung des regelbedarfsrelevanten Konsums, Ausmaß Kürzungen bei Bedarfen der soziokulturellen Teilhabe (ohne physische Grundbedarfe)<sup>1</sup>*

	Kürzungen absolut	relatives Niveau <sup>2</sup>
Alleinlebende	155,52 €	57,6%
Kinder, 14 bis u. 18 J.	97,39 €	59,0%
Kinder, 6 bis u. 14 J.	87,81 €	60,2%
Kinder, u. 6 J.	88,41 €	60,0%

<sup>1</sup> Konsumausgaben ohne Ausgaben für Ernährung und Kleidung, ohne Kosten des Wohnens (auch ohne Strom und Instandhaltung), ohne GEZ-Gebühren, einschl. Mitgliedsbeiträge an Vereine etc.

<sup>2</sup> regelbedarfsrelevante Ausgaben für soziokulturelle Teilhabe (Fußnote 1) in Relation zu den entsprechenden Ausgaben der Referenzgruppe

Quelle: BMAS 2020; eigene Berechnungen

Bei Kindern wurde das BuT-Paket zunächst nicht berücksichtigt, da es auch Teilen der Referenzgruppe (Aufstockenden, Kinderzuschlags-Beziehenden) zugute kommt;

## 2. Berechnung von Regelbedarfen mit dem Statistikmodell – methodische Grundlagen (a) und gesetzliche Umsetzung (b) → RBEG 2011, 2016, 2020

### (b2) Bestimmung des regelbedarfsrelevanten Konsums, *Ausmaß Kürzungen bei Bedarfen der soziokulturellen Teilhabe (ohne physische Grundbedarfe)*<sup>1</sup>

	Kürzungen absolut	relatives Niveau <sup>2</sup>
Alleinlebende	155,52 €	57,6%
Kinder, 14 bis u. 18 J.	97,39 € (71,89 €)	59,0% (69,7%)
Kinder, 6 bis u. 14 J.	87,81 € (62,31 €)	60,2% (71,8%)
Kinder, u. 6 J.	88,41 € (75,41 €)	60,0% (65,9%)

<sup>1</sup> Konsumausgaben ohne Ausgaben für Ernährung und Kleidung, ohne Kosten des Wohnens (auch ohne Strom und Instandhaltung), ohne GEZ-Gebühren, einschl. Mitgliedsbeiträge an Vereine etc.

<sup>2</sup> regelbedarfsrelevante Ausgaben für soziokulturelle Teilhabe (Fußnote 1) in Relation zu den entsprechenden Ausgaben der Referenzgruppe

Quelle: BMAS 2020; eigene Berechnungen

Bei Kindern wurde das BuT-Paket zunächst nicht berücksichtigt, da es auch Teilen der Referenzgruppe (Aufstockenden, Kinderzuschlags-Beziehenden) zugutekommt; pauschale Einbeziehung → Niveau steigt um 6 bis 12 %Punkte. Ausklammerung von Kita-Gebühren → Niveau der Jüngsten erreicht 80,1%.

## 2. Berechnung von Regelbedarfen mit dem Statistikmodell – methodische Grundlagen (a) und gesetzliche Umsetzung (b) → RBEG 2011, 2016, 2020

### (b3) Ergebnis der bisherigen Fortschreibung der Regelbedarfsstufen und der Neuberechnung auf Basis der EVS 2018 nach Fortschreibung bis 2020

Regelbedarfsstufen (RBS)	Beträge 2020		Veränderung
	RBSFV	EVS 2018	
1 (Alleinlebende, -erziehende)	432 €	439 €	7 €
2 (je Partner*in, Paargemeinschaft)	389 €	395 €	6 €
3 (Person in stationärer Einrichtung)	345 €	351 €	6 €
4 (Kinder, 14 bis u. 18 J.)	328 €	367 €	39 €
5 (Kinder, 6 bis u. 14 J.)	308 €	304 € / 308 €	-
6 (Kinder, u. 6 J.)	250 €	278 €	28 €

Quellen: RBSFV 2020 und BMAS 2020.

- Veränderungen geringfügig, da Verfahren unverändert, – bis auf RBS 4 und 6 wegen besonderer (struktureller?) Verteilungsentwicklung.
- Fortschreibung auf Beträge 2021 steht noch aus.



### 3. Von der Kritik zu einem Reformkonzept: Grundzüge einer methodisch stringenter Umsetzung des Statistikmodells

#### (a) Das Basiskonzept von Becker/Tobsch (2016 und 2020)

Entsprechend den zentralen Kritikpunkten umfasst das Reformkonzept insbesondere

- alternative Regel zur Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs mit Bezug zur gesellschaftlichen Mitte, um Relativität des ExMin gerecht zu werden und Zirkelschlüsse zu vermeiden – ohne diese Alternative bereits mit dem Basiskonzept quantitativ auszufüllen (es verbleiben normative Freiheitsgrade);
- eine Abkehr vom Methoden-Mix: keine Streichungen von Ausgaben unter Warenkorbaspekten, aber Reduzierung der maßgeblichen Ausgaben auf pauschalierbare Kosten der Lebensführung – diese Reduzierungen gehen weiter als im RBEG.

### 3. Von der Kritik zu einem Reformkonzept: Grundzüge einer methodisch stringenter Umsetzung des Statistikmodells

#### (a) Das Basiskonzept von Becker/Tobsch (2016 und 2020)

Referenzeinkommensbereiche werden *nicht* „freihändig“ als Quantile oberhalb bestehender Einkommensgrenzen für den Leistungsbezug definiert, sondern sind in Abhängigkeit von expliziten normativ-politischen Entscheidungen über das Niveau des soziokulturellen Existenzminimums zu wählen. Dabei werden **normative Setzungen auf ihre empirische Relevanz geprüft**.

#### *Politische Ebene:*

Definition ExMin als maximale Rückstände gegenüber Mitte der Gesellschaft, bei denen minimale Teilhabe noch angenommen werden kann.

#### *Wissenschaftliche Ebene:*

Datenanalyse

- Bereinigung der Stichproben-HH (Ausschluss Anspruchsberechtigte);
- iterative Suche nach Quantilen, die normativen Vorgaben entsprechen.

Neudefinition, falls kein entsprechender Referenzbereich empirisch nachweisbar, politische Setzungen also realitätsfern sind.

### 3. Von der Kritik zu einem Reformkonzept: Grundzüge einer methodisch stringenter Umsetzung des Statistikmodells

(a) Das Basiskonzept von Becker/Tobsch (2016 und 2020), Anwendung auf RBEG: relativer Rückstand gegenüber Ausgaben<sup>1</sup> in der Mitte (EVS 2013)

	Allein- lebende	Paare mit 1 Kind		
		u 6 J.	6 - 13 J.	14 - 17 J.
<i>relativer Rückstand der gemäß RBEG einbezogenen Ausgaben</i>				
Regelbedarf insgesamt <sup>1, 2</sup>	-63,3%	-52%	-50%	-52%
darunter: soziokulturelle Teilhabe <sup>2</sup>	-78,1%	-70%	-70%	-71%
<i>relativer Rückstand der Ausgaben unterer Einkommensgruppen (u X%)</i>				
	u 5	u 5	u 10	u 15
Ausgaben insgesamt <sup>1</sup>	-53%	-41%	-39%	-36%
darunter: soziokulturelle Teilhabe	-59%	-48%	-48%	-39%

<sup>1</sup> nach Abzug der KdU, GEZ- und der Krippe-/Kita-Gebühren, zuzüglich der Mitgliedsbeiträge.

<sup>2</sup> Familien: Erhöhung um Pauschale für BuT-Paket (Berücksichtigung Schulbedarfspaket von 150 € seit August 2019) – bei Kindern unter 6 Jahren um 13 €, bei älteren Kindern um 25,50 € monatlich.

Quelle: Becker/Tobsch 2020, S. 19 f.

### 3. Von der Kritik zu einem Reformkonzept: Grundzüge einer methodisch stringenter Umsetzung des Statistikmodells

(a) Das Basiskonzept von Becker/Tobsch (2016 und 2020), Anwendung auf RBEG: relativer Rückstand gegenüber gesellschaftlicher Mitte (EVS 2013)

- Insbesondere der Rückstand bei den laut RBEG anerkannten Ausgaben für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben ist mit -70% bis -80% gravierend – können damit Ausgrenzungsprozesse verhindert werden?
- Es lässt sich keine Gruppe im unteren Einkommensbereich – nach Ausschluss der Zirkelschluss Haushalte – statistisch nachweisen, die auf einem derart niedrigen Niveau, wie es sich aus den gesetzlichen Vorschriften ergibt, lebt. → Bezug zu realen Lebensverhältnissen fehlt, Ergebnis des RBEG 2016 kann **nicht als verfassungsgerecht** eingestuft werden – die vom BVerfG geforderte „Ausrichtung am Entwicklungsstand des Gemeinwesens und an den bestehenden Lebensbedingungen“ (BVerfG vom 09.02.2010, Az. 1 BvL 1, 3, 4/09, Rn. 133) ist nicht erfolgt.

### 3. Von der Kritik zu einem Reformkonzept: Grundzüge einer methodisch stringenter Umsetzung des Statistikmodells

#### (b) Normative und methodische Freiheitsgrade

**Politische Ebene:** Quantifizierung des Verhältnisses zwischen ExMin und Mitte der Gesellschaft, Differenzierung nach Bedarfsbereichen erforderlich wegen schichtspezifischer Ausgabenstrukturen

Lebensnotwendiger Grundbedarf (GB A),	Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke (1), Bekleidung/Schuhe (3), Wohnung, Energie, Instandhaltung (4)
Weiterer Grundbedarf (GB B)	Gesundheitspflege (6), Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände, Güter für die laufende Haushaltsführung (5), sonstige Waren und Dienstleistungen, insbes. Körperpflegeartikel (12)
Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben (skT)	Verkehr (7) und Nachrichtenübermittlung (8), Freizeit, Unterhaltung, Kultur, inkl. bildungsrelevante Güter(9), Bildungswesen (10), Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen (11), alkoholische Getränke, Tabakwaren (2)

### 3. Von der Kritik zu einem Reformkonzept: Grundzüge einer methodisch stringenten Umsetzung des Statistikmodells

#### (b) Normative und **methodische Freiheitsgrade**

Wissenschaftliche Ebene unter Beachtung von begrifflichen Interpretationen in der Politik: empirische Abgrenzung ...

... von Zirkelschluss-HH	Anspruchsberechtigte: <ul style="list-style-type: none"><li>– Leistungsbeziehende ohne/mit Aufstockenden?</li><li>– verdeckte Armut: Approximation durch<ul style="list-style-type: none"><li>– HH unterhalb pauschaler GruSi-Schwelle</li><li>– oder ein unterstes Quantil?</li></ul></li></ul>
... der Mitte in der Gesellschaft	mittleres Quantil in der Einkommensverteilung <ul style="list-style-type: none"><li>– „interne“ Mitte der Referenzhaushaltstypen?</li><li>– Mitte der Verteilung der Äquivalenzeinkommen?</li></ul>
... pauschalierbarer Bedarfe	regelmäßig anfallende Güter ohne systematische Preisunterschiede – Konkretisierung?
... personeller Bedarfe im Haushaltskontext	heuristische Kontrolle von Zurechnungsschlüsseln (Plausibilität) oder ökonometrische Neuermittlung?

### 3. Von der Kritik zu einem Reformkonzept: Grundzüge einer methodisch stringenter Umsetzung des Statistikmodells

#### (c) Konzepte und Ergebnisse vorliegender Studien

In bisher vorliegenden Studien, denen das Reformkonzept zugrunde liegt, sind

- normative Parameter und methodische Details unterschiedlich gesetzt, teilweise wurden mehrere Möglichkeiten berücksichtigt;
- die konkreten Vorgehensweisen eher als Beispiele bzw. als Empfehlungen zu verstehen.

→ Ergebnisse sind nicht unmittelbar vergleichbar.

	<b>Gutachten für Diakonie</b>	<b>Gutachten für BT-Grüne</b>
Ausklammerung Aufstockender	alle	nur mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit bis 100 €
Ausklammerung verdeckter Armut	teils unterstes Quantil, teils Grundsicherungsschwelle (einschl. durchschnittlicher KdU)	Grundsicherungsschwelle (einschl. durchschnittlicher KdU)

### 3. Von der Kritik zu einem Reformkonzept: Grundzüge einer methodisch stringenten Umsetzung des Statistikmodells

#### (c) Konzepte und Ergebnisse vorliegender Studien

	<b>Gutachten für Diakonie</b>	<b>Gutachten für BT-Grüne</b>
Referenz-HHTyp für Bedarf von Paaren	Paare mit einem Kind unter 18 J.	alternativ: Alleinlebende (wie Status quo) / Paare mit einem Kind unter 18 J.
Abgrenzung der gesellschaftlichen Mitte	mittleres Quintil des jeweiligen Referenz-HHTyps („interne Mitte“)	mittleres Quintil der Gesamtverteilung der Nettoäquivalenzeinkommen
normative Setzungen	Rückstand bei GB A max. 15% / 25%, bei GB B und skT max. 40%	Kinder: wie im Diakonie-Projekt, Erwachsene: mehrere Varianten
nicht pauschalierbare Güter	neben Elementen laut Gutachten für BT-Grüne weitere Positionen	Strom, „weiße Ware“, Kinderbetreuung, Nachhilfe, Prüfungsgebühren etc.

### 3. Von der Kritik zu einem Reformkonzept: Grundzüge einer methodisch stringenter Umsetzung des Statistikmodells

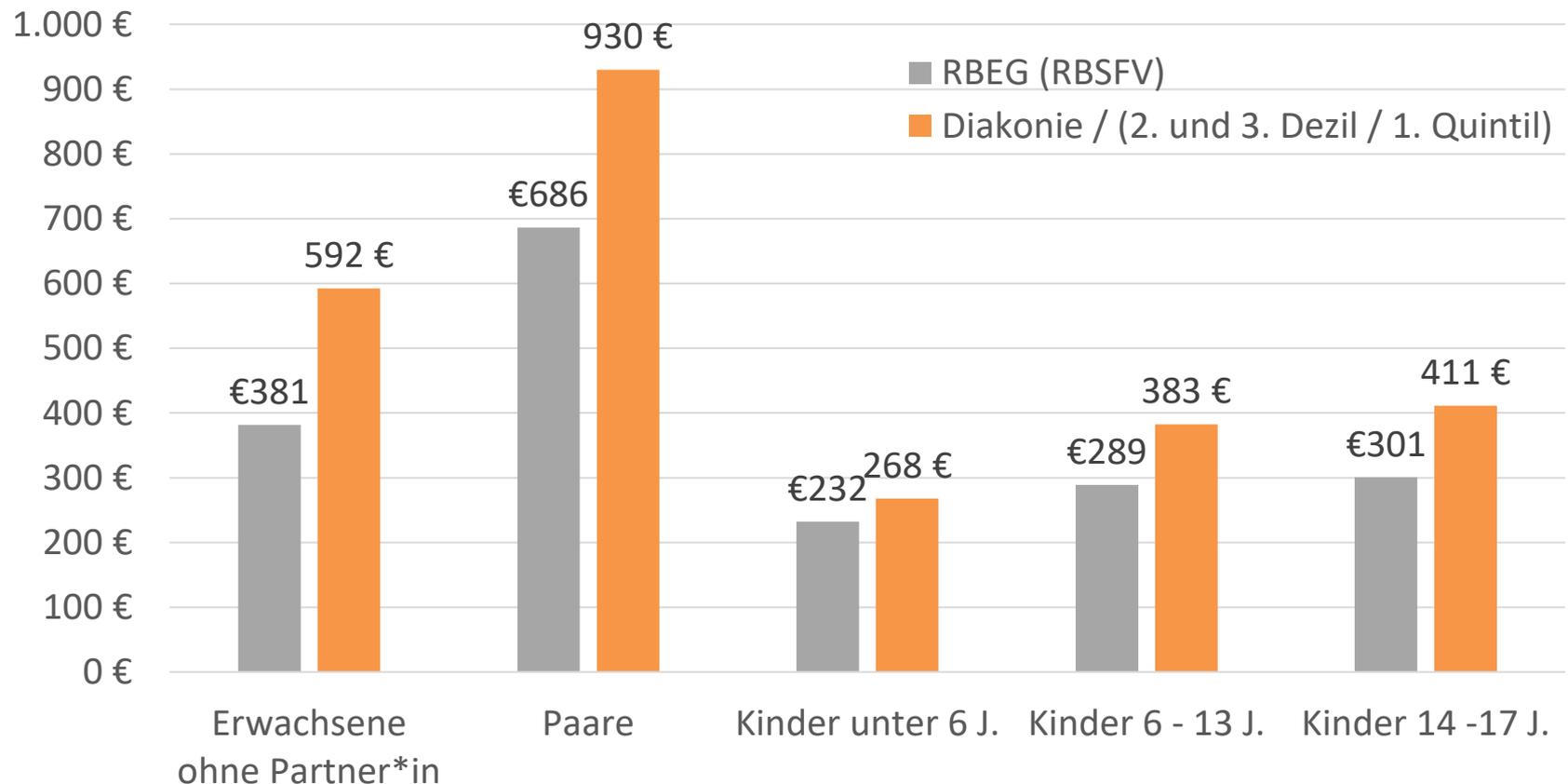
#### (c) Konzepte und Ergebnisse vorliegender Studien, personelle Zurechnung von Haushaltsausgaben – in beiden Projekten einheitlich

(orientiert an Münnich/Krebs 2002 im RBEG, modifiziert in Becker/Tobsch 2016, S. 7, 25-29)

Nahrungsmittel	Kind: 26,3% / 31,3% / 39,9% Eltern(teile): (jeweils halbes) Residuum
alkoholfreie Getränke	Kind: 26,0% / 30,9% / 40,0% Eltern(teile): (jeweils halbes) Residuum
Wohnung, Energie, Instandhaltung	Kind: 13,0% / 18,5% / 22,0%, Elternteil 2: 22,0%, Elternteil 1: Residuum ( $\geq 56\%$ )
Mobilität mit Bus bzw. Bahn	Kind: 25,0% Eltern(teile): (jeweils halbes) Residuum, zusammen 75%
Sonstige Verbrauchsgüter	pro Kopf gleiche Beträge
Gebrauchsgüter	Beträge gemäß neuer OECD-Skala
Modifizierung der Zurechnungsregeln für einzelne sonstige Verbrauchs- und Gebrauchsgüter unter Plausibilitäts Gesichtspunkten, z. B. bei Festnetztelefon (Zurechnung auf 1. Person), bei bildungsrelevanten Gütern (größerer Anteil des Kindes).	

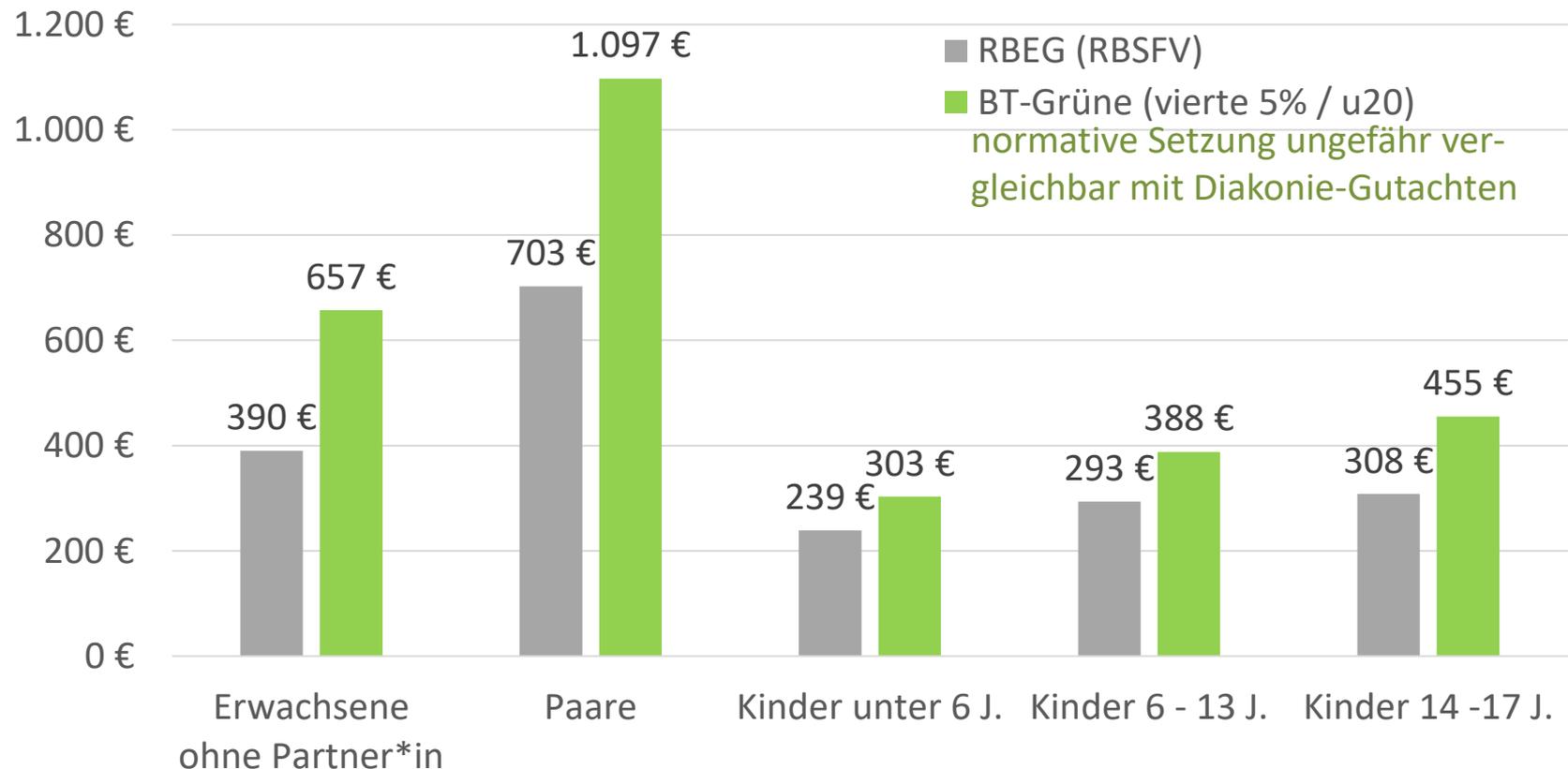
### 3. Von der Kritik zu einem Reformkonzept: Grundzüge einer methodisch stringenter Umsetzung des Statistikmodells

(c) Konzepte und Ergebnisse vorliegender Studien, **Regelbedarfe** nach Ergebnissen des Projekts im Auftrag der **Diakonie** (Becker/Tobsch 2016) im **Vergleich zu modifizierten RBS laut Gesetz** (Basis: EVS 2013, fortgeschrieben bis 2020)



### 3. Von der Kritik zu einem Reformkonzept: Grundzüge einer methodisch stringenter Umsetzung des Statistikmodells

(c) Konzepte und Ergebnisse vorliegender Studien, **Regelbedarfe** nach Ergebnissen des Projekts im Auftrag der **BT-Grünen** (Becker/Tobsch 2020) im **Vergleich zu modifizierten RBS laut Gesetz** (Basis: EVS 2013, fortgeschrieben bis 2020)



### 3. Von der Kritik zu einem Reformkonzept: Grundzüge einer methodisch stringenten Umsetzung des Statistikmodells

(c) **Konzepte und Ergebnisse vorliegender Studien, Regelbedarfe** nach Ergebnissen des Projekts im Auftrag der **BT-Grünen** (Becker/Tobsch 2020) im **Vergleich zu modifizierten RBS laut Gesetz** (Basis: EVS 2013, fortgeschrieben bis 2020)

... weitere Varianten für RBS 1 aus Gutachten für BT-Grüne

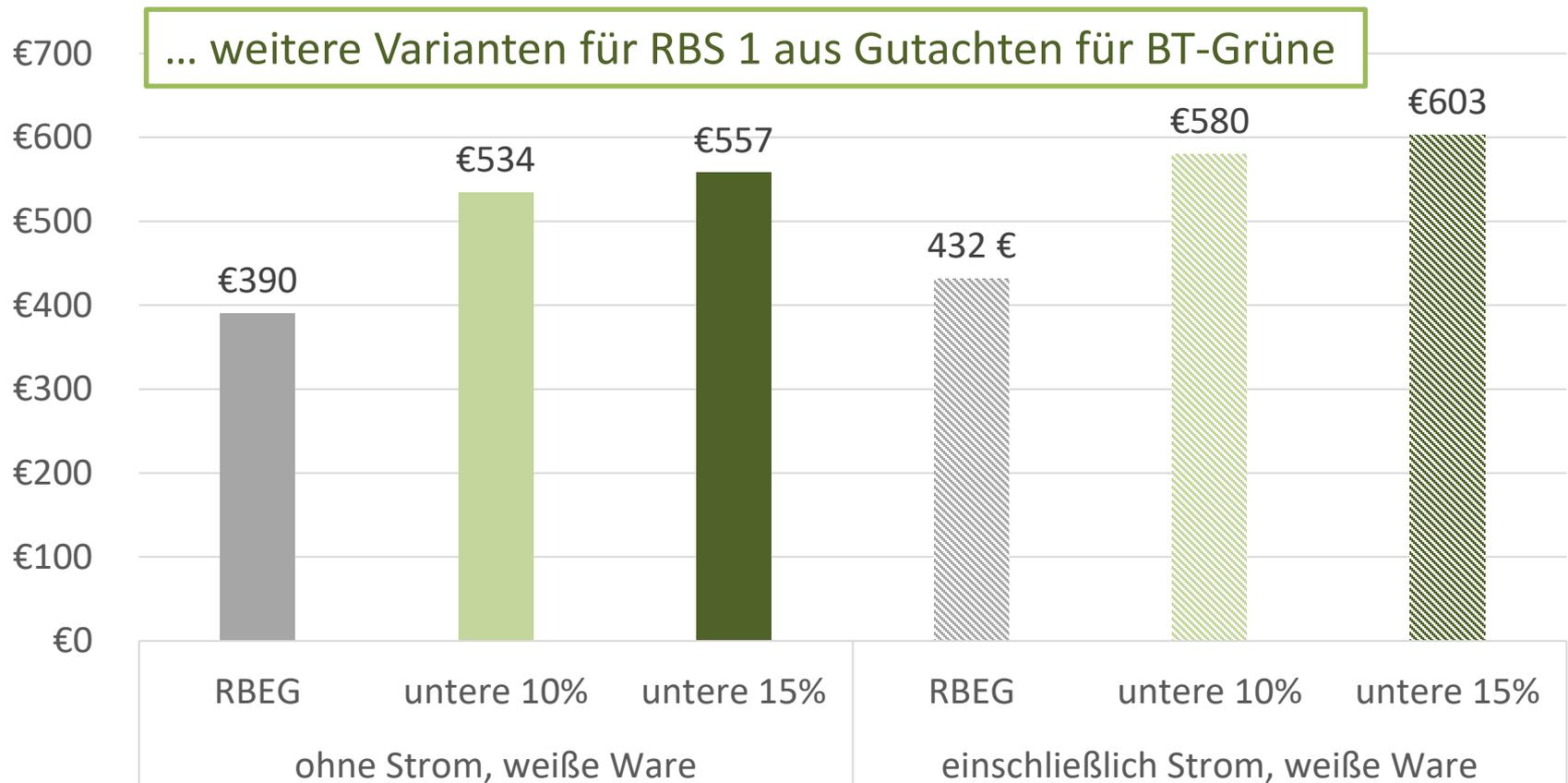
	Alleinlebende, bereinigte Grundgesamt	
	unterste 10% (1. Dezil)	unterste 15%
Konsumausgaben <sup>1</sup>		
– für Ernährung	-24%	-23%
– für Grundbedarf A insg.	-35%	-33%
– für Grundbedarf B	-58%	-56%
– für skT	-56%	-54%
insgesamt	-45%	-43%

<sup>1</sup> Konsumausgaben insgesamt in der Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes zuzüglich der der Mitgliedsbeiträge für Vereine Parteien u. Ä.

Quelle: Becker/Tobsch 2020, S. 27.

### 3. Von der Kritik zu einem Reformkonzept: Grundzüge einer methodisch stringenter Umsetzung des Statistikmodells

(c) Konzepte und Ergebnisse vorliegender Studien, Regelbedarfe nach Ergebnissen des Projekts im Auftrag der **BT-Grünen** (Becker/Tobsch 2020) im Vergleich zu **modifizierten RBS laut Gesetz** (Basis: EVS 2013, fortgeschrieben bis 2020)



## 4. Zusammenfassung und Ausblick

- Das Statistikmodell
  - ist nicht rein „objektiv“ – Empirie kann politische Entscheidungen nicht ersetzen –, zugrunde liegende Normen sollten aber transparent dargelegt und diskutiert werden;
  - erfordert eine Analyse des relativen Lebensstandards potenzieller Referenzgruppen, um Schlüsse von einer Mangellage auf den Bedarf möglichst zu vermeiden;
  - sollte ohne Warenkorb Aspekte umgesetzt werden, da andernfalls Bedarfe systematisch unterschätzt werden;
  - wird häufig mit immanenten Zirkelschlüssen assoziiert, die aber nicht zwangsläufig aus der Methode folgen.
- Bei der gesetzlichen Regelbedarfsermittlung werden
  - Referenzgruppen ohne Prüfung ihrer materiellen Lage festgelegt;
  - vielfältige Kürzungen der Referenzausgaben allein unter normativen Gesichtspunkten vorgenommen, Ausmaß: 25% bis 30%;
  - Gefahr der Zirkelschlüsse, Bedarfsunterdeckung (Annahme des internen Ausgleichs nicht haltbar).

## 4. Zusammenfassung und Ausblick

- Nach dem alternativen Konzept
  - sind die relativen Lebensstandards von Einkommensbereichen des unteren Segments zentrale Leitlinien (Bezugnahme nur auf Konsumschichtung würde zu systematischen Verzerrungen führen);
  - besteht politischer Entscheidungsspielraum hauptsächlich bei der Setzung von maximalen Rückständen des ExMin gegenüber der gesellschaftlichen Mitte;
  - werden diese normativen Setzungen auf ihre empirische Relevanz geprüft:
    - finden sich entsprechende Einkommensbereiche als Referenzgruppen? bei negativem Ergebnis sind sie zu revidieren;
  - werden Referenzausgaben (möglichst) nur um nicht pauschalierbare Komponenten reduziert;
  - erfolgt die Festlegung von Details der methodischen Umsetzung (Ausklammerung von Anspruchsberechtigten, Definition der gesellschaftlichen Mitte und pauschalierbarer Bedarfe) in Kooperation von Politik, Verbänden und Wissenschaft.

## 4. Zusammenfassung und Ausblick

- Das alternative Konzept
  - umgeht das dem aktuellen Verfahren immanente Dilemma zwischen notwendigen normativen Setzungen und methodischen Anforderungen (Annahme des internen Ausgleichs);
  - ist aber bisher nur in Grundzügen ausgearbeitet, Details des Verfahrens wurden beispielhaft konkretisiert und sind zu diskutieren und gegebenenfalls zu ändern → vorgelegte Ergebnisse sind vorläufig!
- Forschungsbedarf
  - Verbesserung der Datenlage, insbesondere für die Referenzgruppe der Familien;
  - Verfahren zur Ausklammerung verdeckter Armut;
  - Abwägung zwischen alternativen Definitionen der gesellschaftlichen Mitte;
  - Überprüfung der personellen Zurechnungsschlüssel, Fortentwicklung der Methode.

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

## Literatur

Becker, Irene (2010): Bedarfsbemessung bei Hartz I. Zur Ableitung von Regelleistungen auf der Basis des „Hartz-IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts. WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/07530.pdf>

Becker, Irene (2011): Bewertung der Neuregelungen des SGB II. Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung vor dem Hintergrund des „Hartz-IV-Urteiles“ des Bundesverfassungsgerichts. In: Soziale Sicherheit Extra, Zeitschrift für Arbeit und Soziales, Sonderheft, September 2011, S. 7-62.

Becker, Irene (2015a): Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau. Arbeitspapier 309 der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

Becker, Irene (2015b): Regelbedarfsermittlung: Die verdeckte Armut drückt das Ergebnis. In: Soziale Sicherheit, Zeitschrift für Arbeit und Soziales, 64. Jahrgang, Heft 4/2015, S. 142-148.

Becker, Irene (2016): Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzentwurf 2016 für die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband.  
[https://www.diakonie.de/fileadmin/user\\_upload/Diakonie/PDFs/Stellungnahmen\\_PDF/Bericht\\_Teil\\_1\\_Regelbedarfe\\_final\\_ib.pdf](https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Stellungnahmen_PDF/Bericht_Teil_1_Regelbedarfe_final_ib.pdf)

Becker, Irene, Reinhard Schüssler (2014): Das Grundsicherungsniveau: Ergebnis der Verteilungsentwicklung und normativer Setzungen. Arbeitspapier 298 der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf. [https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=6903](https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=6903)

Becker, Irene, Verena Tobsch (2016): Regelbedarfsmessung – methodisch konsistente Berechnung auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland. Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband.

[https://www.diakonie.de/fileadmin/user\\_upload/Diakonie/PDFs/Stellungnahmen\\_PDF/Bericht\\_Teil\\_2\\_Regelbedarfe\\_11112016\\_ib.pdf](https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Stellungnahmen_PDF/Bericht_Teil_2_Regelbedarfe_11112016_ib.pdf)

Becker, Irene, Verena Tobsch (2020): Ermittlung der „Grünen Garantiesicherungs-Regelbedarfe“. Bericht zum Gutachtensauftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, mimeo.

BMAS (2016): Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz – RBEG) vom 22.12.2016.

BMAS (2020): Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes (Bearbeitungsstand: 14.07.2020). Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Berlin.

BVerfG (2010): Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 09.02.2010, Az.1 BvL 1/09.

BVerfG (2014): Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 09.07.2014, Az.1 BvL 1/09.

Deutscher Bundestag (2016): Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, Bundestags-Drucksache (BT-Drs.) 17/3404.

Dudel, Christian, Marvin Garbuszus, Notburga Ott, Martin Werding (2013): Überprüfung der bestehenden und Entwicklung neuer Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. Endbericht für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Ruhr Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft.

Münder, Johannes (2011): Verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.03.2011 – BGBl. I S. 453. In: Soziale Sicherheit Extra, Zeitschrift für Arbeit und Soziales, Sonderheft, September 2011, S. 63-94.