

Statistikmodell zur Regelbedarfsermittlung

Beitrag von Irene Becker

zur Mitgliederversammlung der
Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen
(Förderverein gewerkschaftliche Arbeitslosenarbeit e. V.)
am 5. Oktober 2017 in Erfurt

Übersicht

- I. Warum die Mühen mit Theorien und Modellen in einem normativ geprägten Streit?
- II. Warenkorb- versus empirisch-statistische Methode (= Statistikmodell)
- III. Ermittlung der Regelbedarfe mit dem Statistikmodell – Grundlagen und Voraussetzungen
- IV. Umsetzung des Statistikmodells – ein Vorschlag als Diskussionsgrundlage
- V. Replik auf eine Standardkritik – anstelle einer Zusammenfassung

I. Warum die Mühen mit Theorien und Modellen in einem normativ geprägten Streit?

Die Ansichten über das, was ein soziokulturelles Existenzminimum umfasst, gehen in der Bevölkerung weit auseinander, und eine rein wissenschaftliche Bestimmung eines konkreten Betrags ist nicht möglich.

- Dementsprechend stellt das BVerfG (2010: 1 BvL 1 / 09, 1 BvL 3 / 09, 1 BvL 4 / 09) fest: „Dem Gesetzgeber steht bei der Konkretisierung des Existenzminimums ein Gestaltungsspielraum zu, der die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ebenso wie die wertende Einschätzung des notwendigen Bedarfs umfasst.“
- Dudel et al. formulieren in einem jüngst erschienenen Aufsatz (2017, S. 433): „Entscheidungen über die Höhe dieser Leistungen (nach dem SGB II bzw. XII; d. Verf.) sind grundsätzlich normativ geprägt.“

Vor diesem Hintergrund stellt sich die *Frage nach Sinn und Zweck von wissenschaftlichen Erörterungen* des Themas mit Methodendetails und viel Statistik, wenn es doch letztlich nur darum geht, ein Mehr oder Weniger im politischen Diskurs durchzusetzen.

I. Warum die Mühen mit Theorien und Modellen in einem normativ geprägten Streit?

Aufgabe von Wissenschaft bei gesellschaftspolitischen Fragen ist es,

1. ausgehend von grundlegenden Normen, auf die sich die Gesellschaft geeinigt hat, Konsequenzen für Handlungsfelder herauszuarbeiten,
2. Problemlösungen zu entwickeln
3. und wiederum ausgehend vom politisch entschiedenen Lösungsansatz konsistente Umsetzungsmöglichkeiten aufzuzeigen – bzw. auf nicht sachgerechte Umsetzungen hinzuweisen.

Was bedeuten diese abstrakten Anforderungen *konkret* in unserem Kontext?

zu 1. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatsgebot, wie sie im GG verankert sind, haben Konsequenzen für die Mindestsicherung,
– deren Niveau nicht beliebig sondern soziokulturell auszurichten ist,
– die transparent gestaltet werden muss, um im demokratischen Prozess diskutiert werden zu können.

zu 2. Ausarbeitung von Warenkorbmethode und Statistikmodell.

zu 3. Kritik am RBEG und Entwicklung von Reformvorschlägen auf Basis der methodischen Anforderungen des Statistikmodells.

I. Warum die Mühen mit Theorien und Modellen in einem normativ geprägten Streit?

Einige der Aspekte sind mittlerweile weitgehend akzeptiert:

- So fordert das BVerfG (2010, a. a. O.), „dass der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen folgerichtig in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht bemisst.“
- Dudel et al. (2017, a.a. O.) ergänzen ihre Bemerkung zur Normativität der Regelbedarfsermittlung: „Viele Aspekte des Verfahrens sind (aber) methodischen Überlegungen zugänglich.“

Die Notwendigkeit wertender Einschätzungen einerseits und theoretisch-methodischer Überlegungen andererseits ergibt nur scheinbar ein Dilemma. Der „Spagat“ ist möglich, wenn die grundsätzliche Logik beachtet wird, dass

- *zunächst* normative Entscheidungen in einem demokratischen Prozess zu treffen sind
- und *darauf aufbauend* ein Umsetzungsverfahren methodisch stringent zu entwickeln ist (oder alternative Konzepte aufzuzeigen sind) – und zwar ohne weitere normativ geprägte Eingriffe.

I. Warum die Mühen mit Theorien und Modellen in einem normativ geprägten Streit?

These:

Gerade bei normativ geprägten Entscheidungsfindungen und weitem Spektrum von Wertvorstellungen sind sachliche Fundierungen von Forderungen wichtig für ihre Erfolgsaussichten.

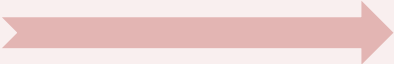
- Dem stehen zwar Erfahrungen der letzten Jahre entgegen – die neuerliche Gesetzgebung zur Regelbedarfsermittlung zieht sich auf die vom BVerfG 2014 ausgesprochene Bewertung als „*noch* verfassungsgerecht“ zurück und ignoriert alle Einwendungen aus Wissenschaft und Verbänden.
- Dennoch hätte die Alternative, dem methodisch nicht sachgerecht ermittelten Regelbedarf einen ebenso wenig fundierten höheren Betrag entgegen zu setzen, noch geringere Durchsetzungschancen.
- Also:
 - Politischer Streit um die normativen Vorgaben,
 - aber politische Zurückhaltung bei der methodischen Umsetzung!

II. Warenkorb- versus empirisch-statistische Methode (= Statistikmodell)

Warenkorbmodell	Statistikmodell (≠ RBEG)
<p><i>Bedarfstheoretischer Ansatz</i> → Mindest-Warenkorb → Mindest- bzw. Referenzbudget</p>	<p><i>Empirisch-statistischer Ansatz</i> → Mindestbudget, abgeleitet aus Empirie zu faktischen Ausgaben</p>
<p><i>Normative Vorgaben des Gesetzgebers</i></p>	
<p>nur sehr vage möglich, eventuell durch Auswahl der Expert/inn/en</p>	<p>konkret durch Abgrenzung des unteren Einkommensbereichs</p>
<p><i>Umsetzung erfordert ...</i></p>	
<p>... Typisierung von Lebenssituation, Präferenzen, sozialem Kontext und dann hunderte (auch normative) Entscheidungen über</p> <ul style="list-style-type: none"> – „notwendige“ Güterarten, – jeweilige erforderliche Mengen, – relevante Preise. 	<p>.. methodische Festlegungen in einigen Details, insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none"> – zum pauschalierbaren Bedarf, – zu den Referenzhaushaltstypen, – bei der personellen Zurechnung von Ausgaben in Familien. <p>→ vergleichsweise hohe Transparenz.</p>


III. Ermittlung der Regelbedarfe mit dem Statistikmodell – Grundlagen und Voraussetzungen

Politische Ebene

Auswahl des Verfahrens der Regelbedarfsermittlung, derzeit: Statistikmodell 

Beachtung der Voraussetzungen, damit Methode zweckmäßig ist:

- Abkehr von bedarfstheoretischen Setzungen;
- Annahme des Statistikmodells: über- und unterdurchschnittliche Bedarfe auf Individualeben bei einzelnen Positionen kompensieren sich (interner Ausgleich).

Normative Entscheidung über relative Höhe des soziokulturellen Existenzminimums, bei dem Ausgrenzung nicht anzunehmen ist 

Konkretisierung durch Definition von Abstand zur gesellschaftlichen Mitte in – ebenfalls politisch vorzugebenen – Teilhabebereichen → Prüfkriterien als Vorgabe für fachwissenschaftliche Ebene.

III. Ermittlung der Regelbedarfe mit dem Statistikmodell – Grundlagen und Voraussetzungen

Fachwissenschaftliche Ebene

Auswahl Datenbasis	Repräsentativität?
Definition Grundgesamtheit	Ausklammerung von Zirkel-HH.
Auswahl Referenz-HH-Typen	Alleinlebende, Familientyp.
Suche nach geeignetem (unteren) Referenz-Einkommensbereich	iterativer Prozess zwecks Erfüllung der politisch gesetzten Prüfkriterien.
Abgrenzung pauschalierbarer (regelbedarfsrelevanter) Bedarfe	nur regelmäßig anfallende Güter, – die bei allen HH anfallen können, – keinen systematischen Preisunterschieden unterliegen, andernfalls Annahme des internen Ausgleichs nicht haltbar.
Ableitung von Aufteilungs- bzw. Zurechnungsschlüsseln	Modifizierung vorliegender Ergebnisse unter Plausibilitäts Gesichtspunkten oder (ökonometrische) Neuermittlung.

III. Ermittlung der Regelbedarfe mit dem Statistikmodell – Grundlagen und Voraussetzungen

Zur Datenbasis: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)

Quotenstichprobe (Freiwilligkeit der Teilnahme, Querschnittsbefragung)	<ul style="list-style-type: none">➤ Gefahr von Verzerrungen (Abweichung vom Zufallsprinzip);➤ aber auch Zufallsstichprobe hätte wegen geringer Antwortquote hohen – evt. noch höheren – systematischen Fehler.
– 2013: 53.490, – 2003: 53.432 (72% des Stichprobensolls) auswertbare Fälle (HH).	Großer Stichprobenumfang ermöglicht tiefere Bevölkerungsuntergliederung als SOEP und EU-SILC mit jeweils ca. 13.000 Haushalten.
Erhebung von Einkommen, Vermögen, Konsum	Themenspektrum von keiner anderen Stichprobe abgedeckt; hohe interne Konsistenz durch Budgetierung auf Basis der Anschreibungen von Einnahmen und Ausgaben.

III. Ermittlung der Regelbedarfe mit dem Statistikmodell – Grundlagen und Voraussetzungen

Stichprobenzufallsfehler bei EVS

Fallzahl	Näherungswert für RSEM in %
4	50,0 → /
9	33,3 → /
16	25,0 → /
25	20,0 → (...)
36	16,7 → (...)
50	14,2 → (...)
100	10,0
500	4,5
1.000	3,2

Standardfehler des Mittelwerts (SEM):

Der Mittelwert einer Stichprobe ist nur eine Schätzung des Mittelwerts der Grundgesamtheit. Mehrfach gezogene Stichproben führen zu unterschiedlichen Schätzergebnissen für den Durchschnitt.

→ Standardabweichung dieser verschiedenen Mittelwerte = SEM.

Relativer SEM (RSEM):

Relativierung des Standardfehlers am Mittelwert.

Bei den meisten Ausgabengruppen ist RSEM < 1% (Nahrungsmittel, Wohnen, Kleidung, Verkehr: max. 0,5%), bei einzelnen Ausgabearten, die seltener anfallen, aber sehr hoch → nicht interpretierbar (interner Ausgleich) oder nicht relevant, da nicht pauschalierbarer Bedarf.

IV. Umsetzung des Statistikmodells – ein Vorschlag als Diskussionsgrundlage

Normative Vorentscheidungen – politische Ebene (Annahmen)

Bedarfsarten mit abgestufter Dringlichkeit/Einschränkungsmöglichkeit

Lebensnotwendiger Grundbedarf (A)	<ul style="list-style-type: none">– Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke (1)– Bekleidung und Schuhe (3),– Wohnung, Energie, Instandhaltung (4)
Weiterer Grundbedarf (B)	<ul style="list-style-type: none">– 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 (C)	<ul style="list-style-type: none">– Verkehr (7) und Nachrichtenübermittlung (8),– Freizeit, Unterhaltung, Kultur, einschl. bildungsrelevante Güter(9), Bildungswesen (10),– Beherbergungs-/Gaststättendienstleistungen (11),– alkoholische Getränke, Tabakwaren (2)

IV. Umsetzung des Statistikmodells – ein Vorschlag als Diskussionsgrundlage

Normative Vorentscheidungen – politische Ebene (Annahmen)

Prüfkriterien bei Auswahl von Referenzgruppe(n)

1. Deckung der Ausgaben durch Haushaltsnettoeinkommen im Durchschnitt der Referenzgruppe
2. Bei folgenden Abständen des Konsums zur gesellschaftlichen Mitte ist ein Mindestmaß an Teilhabe noch anzunehmen:

– Ernährung, alkoholfreie Getränke	max. 15%
– Grundbedarf A insgesamt (einschl. Bekleidung, Wohnen)	max. 25%
– Grundbedarf B (Gesundheit*, Innenausstattung etc., sonstige Waren und Dienstleistungen)	max. 40%
– Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben (C)	max. 40%

* Annahme: Ein Teil der Referenzgruppe ist in der PKV versichert → der Durchschnittsbetrag ist überhöht, weil Ausgaben teilweise durch Erstattungen kompensiert werden → Überprüfung möglich.

IV. Umsetzung des Statistikmodells – ein Vorschlag als Diskussionsgrundlage

Definition „gesellschaftliche Mitte“: mittleres (drittes) Quintil (20%)
(umfasst den Medianhaushalt)

Prüfung von Ansätzen zur

- (näherungsweise) Ausklammerung verdeckter Armut
- und Abgrenzung einer Referenzgruppe, bei der Prüfkriterien erfüllt sind

Variante I	Variante II	Variante III
Implizite Ausklammerung verdeckter Armut und sonstiger Zirkelschluss-HH durch Ausschluss ...		Ausschluss von Haushalten unter (ca.) Grundversicherungsschwelle *
der untersten 10%	der untersten 5%	
→ Referenzbereich:		→ Referenzbereich:
2. und 3. Dezil	6. bis 25. Perzentil	1. Quintil
(kein Effekt auf Quantilsgrenzen und damit auch auf „gesellschaftliche Mitte“)		(Grundgesamtheit vermindert → Effekt auf Quantilsgrenzen)

* Regelbedarf plus durchschnittliche KdU; Beträge 2013: 723 € (Einpersonenhaushalte), 1442 € / 1.473 € / 1.507 € (Paare mit Kind unter 6 J. / 6 bis unter 14 J. / 14 bis unter 18 J.)

IV. Umsetzung des Statistikmodells – ein Vorschlag als Diskussionsgrundlage

Einpersonenhaushalte, alternative Referenzgruppen

	Variante 1		Variante 2		Variante 3	
	€ p. M.	relativ*	€ p. M.	relativ*	€ p. M.	relativ*
Nettoeink.	1.085	64%	979	58%	948	55%
<i>Ernährung</i> (min. 85%)	152	87%	147	84%	145	82%
<i>Kleidung</i>	47	70%	41	61%	39	57%
<i>Wohnen</i>	473	78%	451	75%	444	72%
Σ GB A (min. 75%)	672	79%	639	75%	627	73%
GB B (min. 60%)	114	63%	105	59%	102	55%
<i>Verkehr</i>	101	56%	83	55%	270	52%
<i>Freizeit etc.</i>	104	63%	93	56%	89	53%
Σ soz. Teilhabe (min. 60%)	320	63%	284	56%	270	52%
Σ Konsum	1.106	72%	1.028	67%	999	64%

IV. Umsetzung des Statistikmodells – ein Vorschlag als Diskussionsgrundlage

Paare mit einem Kind, alternative Referenzgruppen

	Variante 1		Variante 2		Variante 3	
	€ p. M.	relativ*	€ p. M.	relativ*	€ p. M.	relativ*
Nettoeink.	2.731	70%	2.482	64%	2.270	58%
<i>Ernährung</i> (min. 85%)	359	91%	355	89%	339	85%
<i>Kleidung</i>	127	77%	119	72%	110	66%
<i>Wohnen</i>	796	79%	760	76%	731	73%
Σ GB A (min. 75%)	1.282	82%	1.234	79%	1.179	75%
GB B (min. 60%)	258	70%	235	64%	219	58%
<i>Verkehr</i>	397	76%	346	66%	335	65%
<i>Freizeit etc.</i>	206	72%	182	64%	168	58%
Σ soz. Teilhabe (min. 60%)	881	79%	790	71%	745	67%
Σ Konsum	2.421	79%	2.259	74%	2.143	70%

IV. Umsetzung des Statistikmodells – ein Vorschlag als Diskussionsgrundlage

Vom Konsum der Referenzgruppen zu Regelbedarfen: Abgrenzung nicht pauschalierbarer Güter	Beispiel, € p. M.*
Rundfunk-/Fernsehgebühren, Gebühren für Kabelfernsehen etc.	18,00
Wohnungsmieten u. ä.	360,53
Energie (einschl. Strom)	80,46
Wohnungsinstandhaltung	2,73
größere Anschaffungen (für Haushalt und Mobilität)	28,40
Park-, TÜV-Gebühren etc.	3,13
Glücksspiele	4,07
Haushaltshilfen etc.	2,13
Studien-, Lehrgangs-, Prüfungsgebühren	5,40
Pauschalreisen, Luftverkehr	15,17
Summe	520,01

IV. Umsetzung des Statistikmodells – ein Vorschlag als Diskussionsgrundlage

Vom Konsum der Referenzgruppen zu Regelbedarfen nach Ausklammerung nicht pauschalierbarer Güter

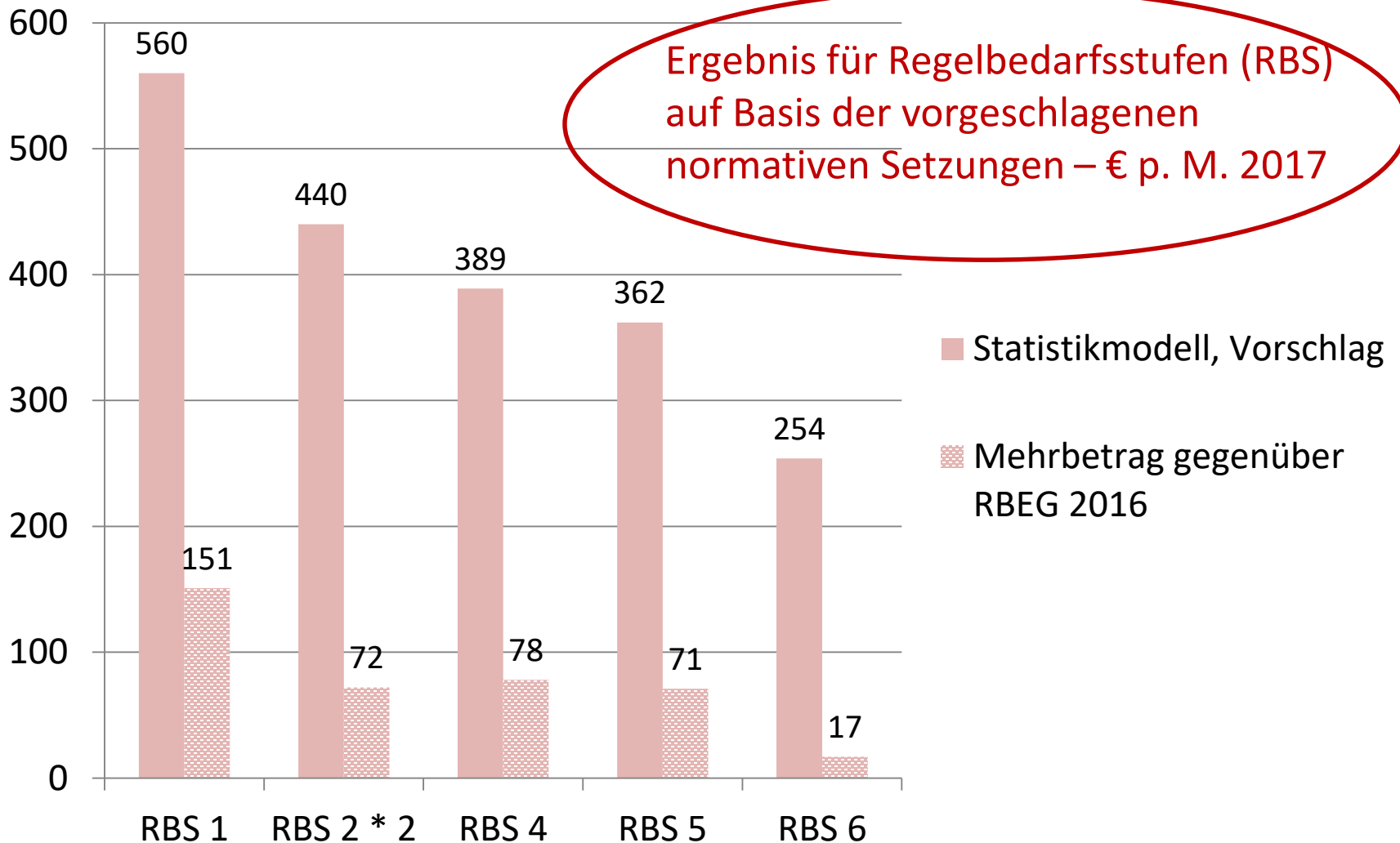
	Variante 1		Variante 2		Variante 3	
	€ p. M.	relativ	€ p. M.	relativ	€ p. M.	relativ
<i>Alleinlebende</i>						
Σ Konsum	1.106	72%	1.028	67%	999	64%
Regelbedarf	541		499		484	
<i>Paare mit einem Kind</i>						
Σ Konsum	2.421	79%	2.259	74%	2.143	70%
Regelbedarf						
Kind u6	1.229		1.161		1.107	
Kind 6 bis u14	1.393		1.322		1.210	
Kind 14 bis u18	1.358		1.279		1.210	

IV. Umsetzung des Statistikmodells – ein Vorschlag als Diskussionsgrundlage

Vom Konsum der Referenz-Familien zu Personenbedarfen: Aufteilungsschlüssel (teilweise differenziert nach Kindesalter)

Nahrungsmittel/alkoholfreie Getränke	entsprechend RBEG-Grundlage
Aufwendungen für Mobilität	dto.
Sonstige Verbrauchsgüter	pro Kopf gleiche Beträge
Gebrauchsgüter	gemäß neuer OECD-Skala
<i>Ausnahmen:</i>	
<i>bildungsrelevante Güter, Vereinsbeiträge</i>	<i>höhere Anteile für Kind ab 6 J.</i>
<i>außerschulische Sport- und Musikunterrichte, Hobbykurse</i>	<i>vollständige Zurechnung auf Kind ab 6 J.</i>
<i>Kommunikationsdienstleistungen</i>	<i>geringere Anteile für Kinder wegen hohen Fixkostenanteils (→ Flatrates)</i>

IV. Umsetzung des Statistikmodells – ein Vorschlag als Diskussionsgrundlage



V. Replik auf eine Standardkritik – anstelle einer Zusammenfassung

Grundsätzliche Kritik insbesondere von Ökonomen:

Verzicht auf Streichungen aus den Konsumausgaben der Referenzgruppe bewirke einen Automatismus, der die sukzessive Erhöhung des Existenzminimums auf den Lebensstandard der Mittelschicht zur Folge habe.

Argumentationslinie der Kritiker:

1. Keine Streichungen → Angleichung von Regelbedarf und Konsum der Referenzgruppe;
2. Zahl der Zirkelschluss Haushalte, die bei Neuberechnung auf Basis einer aktuellen EVS ausgeklammert werden, nimmt zu → Einkommensniveau der Referenzgruppe steigt;
3. mit jeder weiteren Neuberechnung erfolge schrittweise Annäherung der Referenzgruppe an die gesellschaftliche Mitte → mit entsprechenden Annäherungen auch der Grundsicherungsbeziehenden, da keine Streichungen vorgesehen sind.

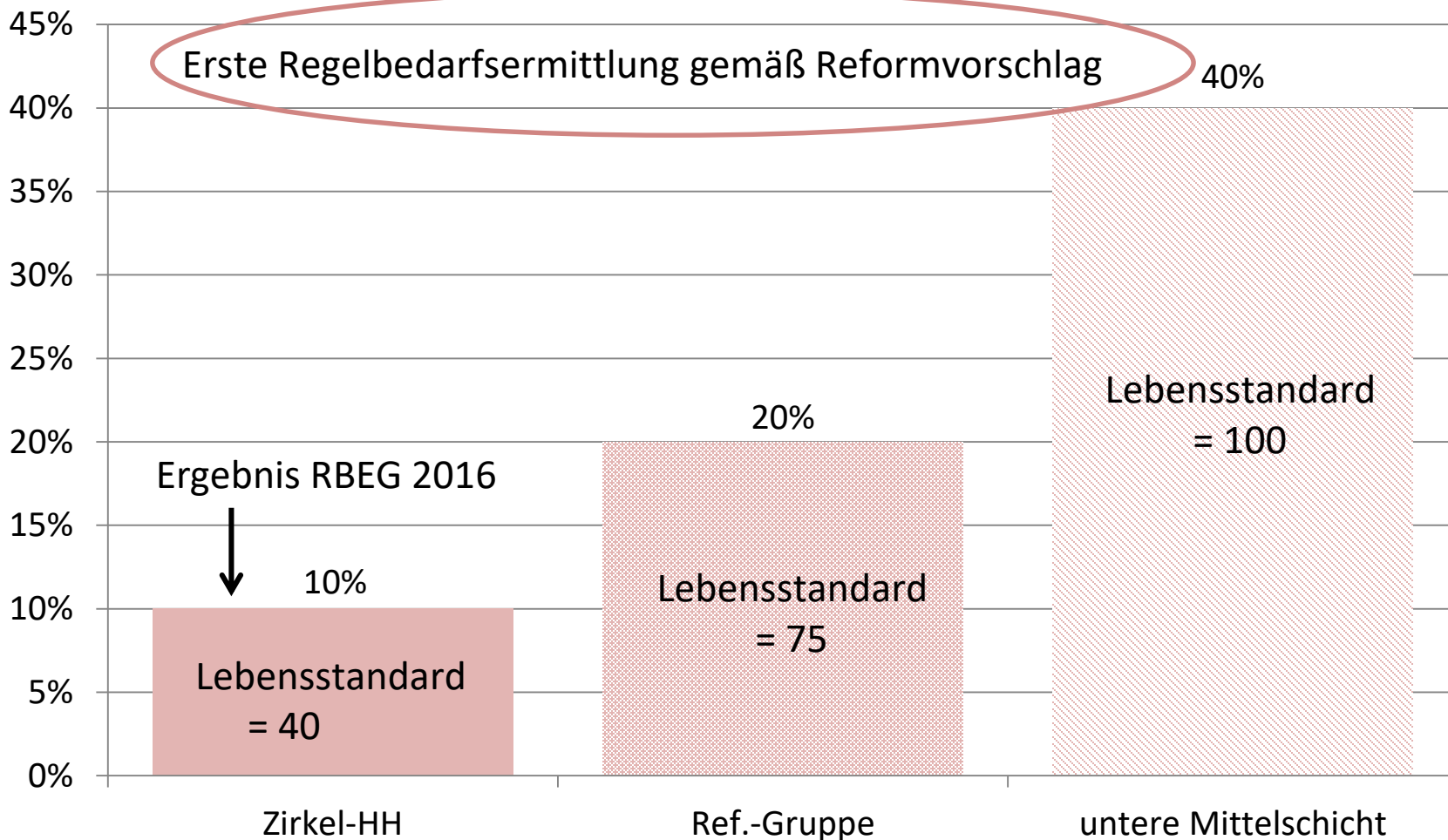
Der behauptete **Automatismus ist dem vorgeschlagenen Konzept** aber gerade **nicht immanent**, weil ...

V. Replik auf eine Standardkritik – anstelle einer Zusammenfassung

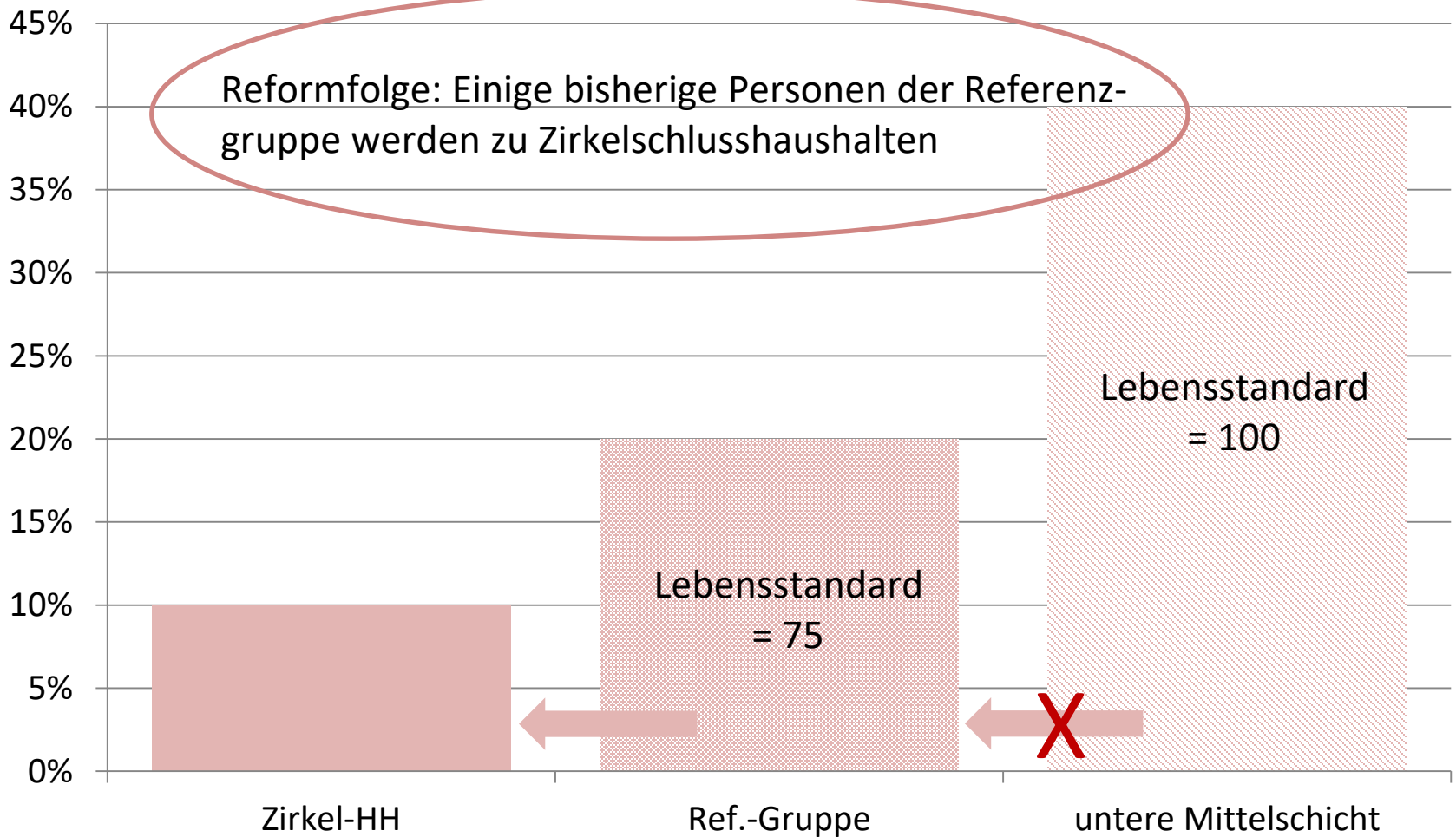
... die **Referenzgruppenbildung nicht** ein für allemal **fixiert** ist, **sondern** eine **normative Vorentscheidung über den Lebensstandard der Referenzgruppe** leitend ist.

1. ✓ *Keine Streichungen → Angleichung von Regelbedarf und Konsum der Referenzgruppe;*
2. ✓ *Zahl der Zirkelschluss Haushalte, die bei Neuberechnung auf Basis einer aktuellen EVS ausgeklammert werden, nimmt zu → Einkommensniveau der Referenzgruppe steigt tendenziell (allerdings nur bei unveränderter Verteilungssituation!);*
3. bei Neuberechnung auf Basis einer neuen EVS wird Abstand der Referenzgruppe von der gesellschaftlichen Mitte überprüft → im Falle gravierender Verminderung der normativ gesetzten Differenzen wird die **Abgrenzung der Referenzgruppe revidiert** (z. B. vermindert von den unteren 20% auf die unteren 15%, sofern Letztere nicht stärker als vorgegeben hinter der Mitte zurückbleiben) → relativer Lebensstandard der Referenzgruppe bleibt konstant, kein „Automatismus“!

V. Replik auf eine Standardkritik – anstelle einer Zusammenfassung



V. Replik auf eine Standardkritik – anstelle einer Zusammenfassung



V. Replik auf eine Standardkritik – anstelle einer Zusammenfassung

