

Regelbedarfsermittlung – Agenda im Vorfeld von Grundsicherungskonzepten

Dr. Irene Becker (Empirische Verteilungsforschung, Riedstadt)

Referat zur Fachtagung
„Grundsicherung weiterdenken“

Veranstaltung des WSI am 21. Juni 2022 in Düsseldorf

Erhöhte Aktualität eines „alten“ Themas

→ Koalitionsvertrag 2021 (Ampel):

- Kindergrundsicherung: „In einem Neustart der Familienförderung wollen wir bisherige finanzielle Unterstützungen ... in einer ... Förderleistung bündeln. Diese Leistung soll ... ihr **neu zu definierendes soziokulturelles Existenzminimum** sichern.“ (S. 100)
- Bürgergeld statt Hartz IV: Die neue Leistung soll „**zur gesellschaftlichen Teilhabe befähigen**“ (S. 75), Definition des Existenzminimums wird aber nicht angesprochen.

→ **Jüngste Äußerungen von Hubertus Heil¹**: Bürgergeld soll um 40 bis 50 € höher als der aktuelle Regelbedarf ausfallen – Aussage insgesamt aber nebulös und irritierend.

→ Forderungen nach Ausgleich für Belastungen durch **pandemiebedingte Mehrbedarfe und Inflation**

¹ Exklusiv-Interview mit der Westfälischen Allgemeinen Zeitung

Übersicht

1. Regelbedarfe – inhaltliche und methodische Grundlagen
2. Status quo der Regelbedarfsermittlung und Grundzüge eines Reformkonzepts
3. Potenzielle Konkretisierungen des Reformkonzepts
4. Weiterer Reformbedarf: Fortschreibungsregel

1. Regelbedarfe – inhaltliche und methodische Grundlagen

Monetärer Bedarf zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums (ExMin) → grundlegende Anforderung an Methode: Berücksichtigung **gesellschaftlicher Ressourcen, Rahmenbedingungen und Anforderungen** → Bezugnahme auf den üblichen bzw. „normalen“ Lebensstandard und gesellschaftliche Anforderungen.

Dabei geht es → um ein **Menschenrecht** laut UN-Sozialpakt (1976) und → um den **Schutz der Menschenwürde** laut Bundesverfassungsgericht (BVerfG 2010, Rn. 134) → „Lohnabstandsgebot“ verworfen.

Berechnung – wie? → Die Grundidee:

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

1. Regelbedarfe – inhaltliche und methodische Grundlagen

Statistikmodell:

- Es wird ein Mindestbudget ermittelt (kein Mindest-Warenkorb!).
- *Annahme*: Unterschiede zwischen Durchschnittsbeträgen einerseits und individuellen Ausgaben für einzelne (substituierbare) Güter andererseits
 - sind normal (Spiegelung persönlicher Umstände und Interessen),
 - saldieren sich insgesamt → *Gesamt*betrag ermöglicht Bedarfsdeckung (Annahme des *internen Ausgleichs*).
- *Grenze*: Eignung insbesondere für pauschalierbare Bedarfe;
- *ergänzende Leistungen* im Einzelfall notwendig, Probleme bei Reformprojekten Kindergrundsicherung/Bürgergeld (Berechnung des gesamten monetären Bedarfs als Pauschale?);
- *Voraussetzung*: repräsentative Datenbasis, Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) weitgehend geeignet, bisher alternativlos;
- *sorgfältige Auswahl der Referenzeinkommensbereiche* (BVerfG 2010, Rn. 133, 135, 166) – bei welchem Lebensstandard ist Teilhabe noch möglich?

2. Status quo der Regelbedarfsermittlung und Grundzüge eines Reformkonzepts (a) – Systematik der Vorgehensweise

Status quo

Politik:

normative Vorgabe Referenzgruppen: u15% bzw. u20%, freihändig gesetzt



Statistik:

Berechnung von Durchschnittsbeträgen für einzelne Ausgaben



Politik:

Streichung von Ausgaben, Berechnung RBS, interner Ausgleich verletzt

2. Status quo der Regelbedarfsermittlung und Grundzüge eines Reformkonzepts (b) – Status quo: Zirkelschlüsse und Streichungen

→ **Aufstockende und verdeckte Armut** in Referenzgruppen: Gefahr von Zirkelschlüssen

→ **Streichung** 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 2021: *Kosten für die Nutzung von Mobilfunkgeräten werden einbezogen.*

Umfang der Kürzungen: ca. ein Viertel der Referenzausgaben ohne KdU.

2. Status quo der Regelbedarfsermittlung und Grundzüge eines Reformkonzepts (c) – Ergebnis des Regelbedarfsermittlungsgesetzes (RBEG)

Vergleich mit untersten Einkommensgruppen (RBEG 2016, EVS 2013):			
Single	Paare mit einem Kind		
	unter 6 J.	6 bis unter 14 J.	14 bis unter 18 J.
untere 5% (595 Fälle) -115 €	untere 5% (64 Fälle) -210 €	untere 10% (61 Fälle) -224 €	untere 15% (67 Fälle) -350 €

Keine Referenzgruppe (nach Ausklammerung Grundsicherungsbeziehende) statistisch nachweisbar, die auf einem derart niedrigen Standard, wie es mit SGB II und XII vorgegeben ist, lebt; → fehlender Bezug zur Realität!

(Quelle: Becker/Tobsch 2020; eigene Berechnungen)

2. Status quo der Regelbedarfsermittlung und Grundzüge eines Reformkonzepts (a) – Systematik der Vorgehensweise

Status quo

Politik:

normative Vorgabe Referenzgruppen: u15% bzw. u20%, freihändig gesetzt



Statistik:

Berechnung von Durchschnittsbeträgen für einzelne Ausgaben



Politik:

Streichung von Ausgaben, Berechnung RBS, interner Ausgleich verletzt

Reformkonzept

Politik:

normative Vorgabe des maximalen Rückstands zur Mitte



Statistik:

Suche nach entsprechender Einkommensgruppe



Statistik:

Berechnung pauschalierbarer Bedarfe, interner Ausgleich beachtet

Falls max. Rückstand durch Empirie nicht gedeckt: Vorgabe verworfen!

3. Potenzielle Konkretisierungen des Reformkonzepts (a)

(Projekte 2016 und 2020 für Diakonie, 2020 für BT-Fraktion B90/Die Grünen)

a) Normative Setzungen (Beispiel für politische Entscheidungen)

- Referenzgruppe: Konsumausgaben sollten durch Einkommen im Durchschnitt gedeckt sein (keine Schuldenaufnahme);
- maximale Rückstände gegenüber Mitte:

überlebensnotwendiger Grundbedarf (Ernährung, Bekleidung, Wohnen incl. Strom und Instandhaltung)	-25%, Ernährung: -15%
weitere Bedarfe, insbesondere soziokulturelle Teilhabe	-40%

- erste Richtschnur (orientiert an gängiger Einkommensarmutsgrenze),
- Ausgangspunkt für gesellschaftspolitische Debatten und weitere Untersuchungen direkter Teilhabeindikatoren¹;
- Gutachten weisen auch Ergebnisse mit anderen normativen Implikationen aus, B90/Die Grünen nicht festgelegt.

¹ BMBF-Projekt „Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland“, Becker 2017; HBS-Projekt „Materielle Teilhabe ...“ (Becker/Schmidt/Tobsch 2021, in Bearbeitung).

3. Potenzielle Konkretisierungen des Reformkonzepts (b) – Varianten

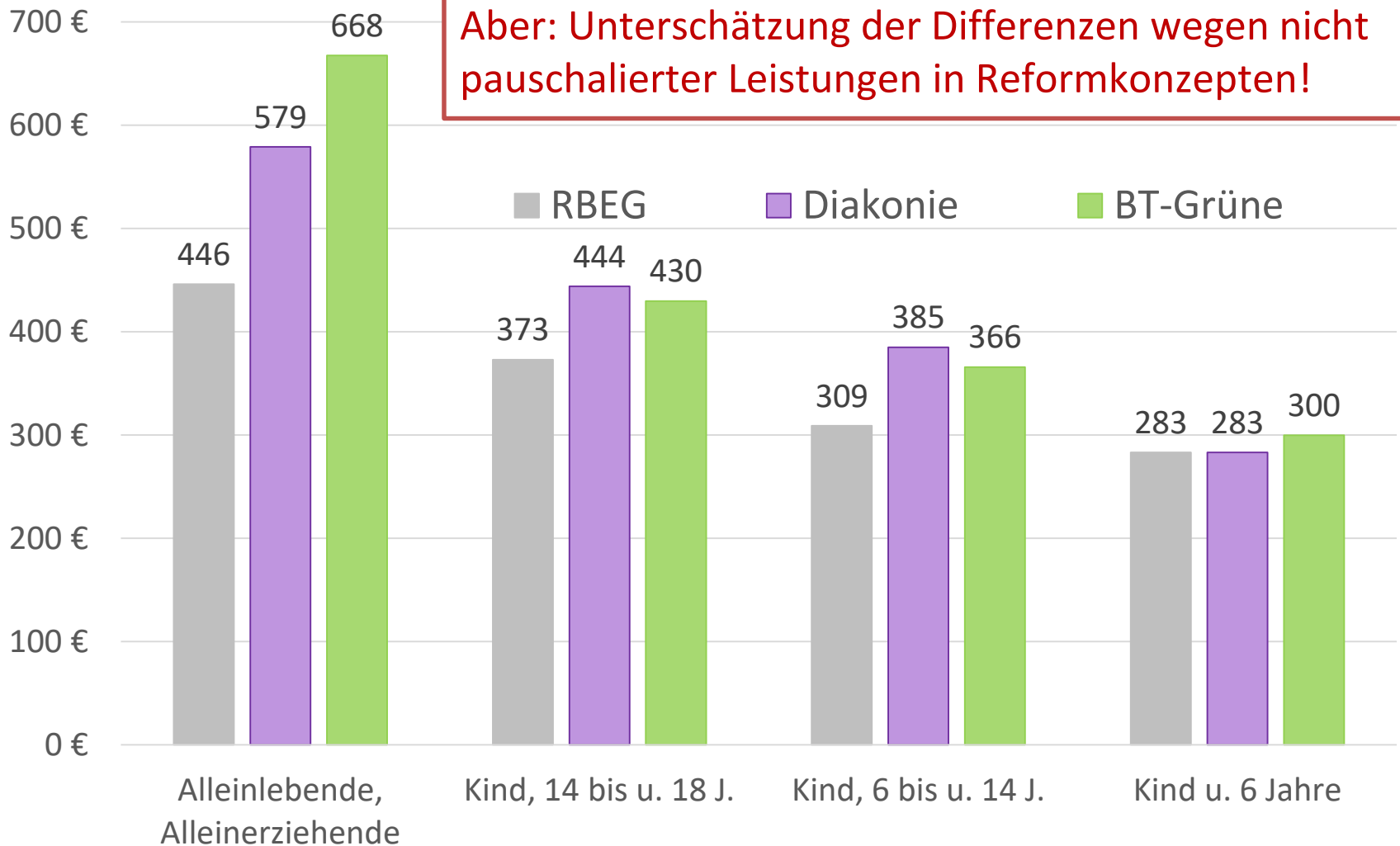
(Projekte 2016 und 2020 für Diakonie, 2020 für BT-Fraktion B90/Die Grünen)

b) Verschiedene Möglichkeiten der Ausgestaltung des Reformkonzepts im Detail → bisher Berechnungen mit zwei **alternativen Varianten**, Unterschiede hinsichtlich

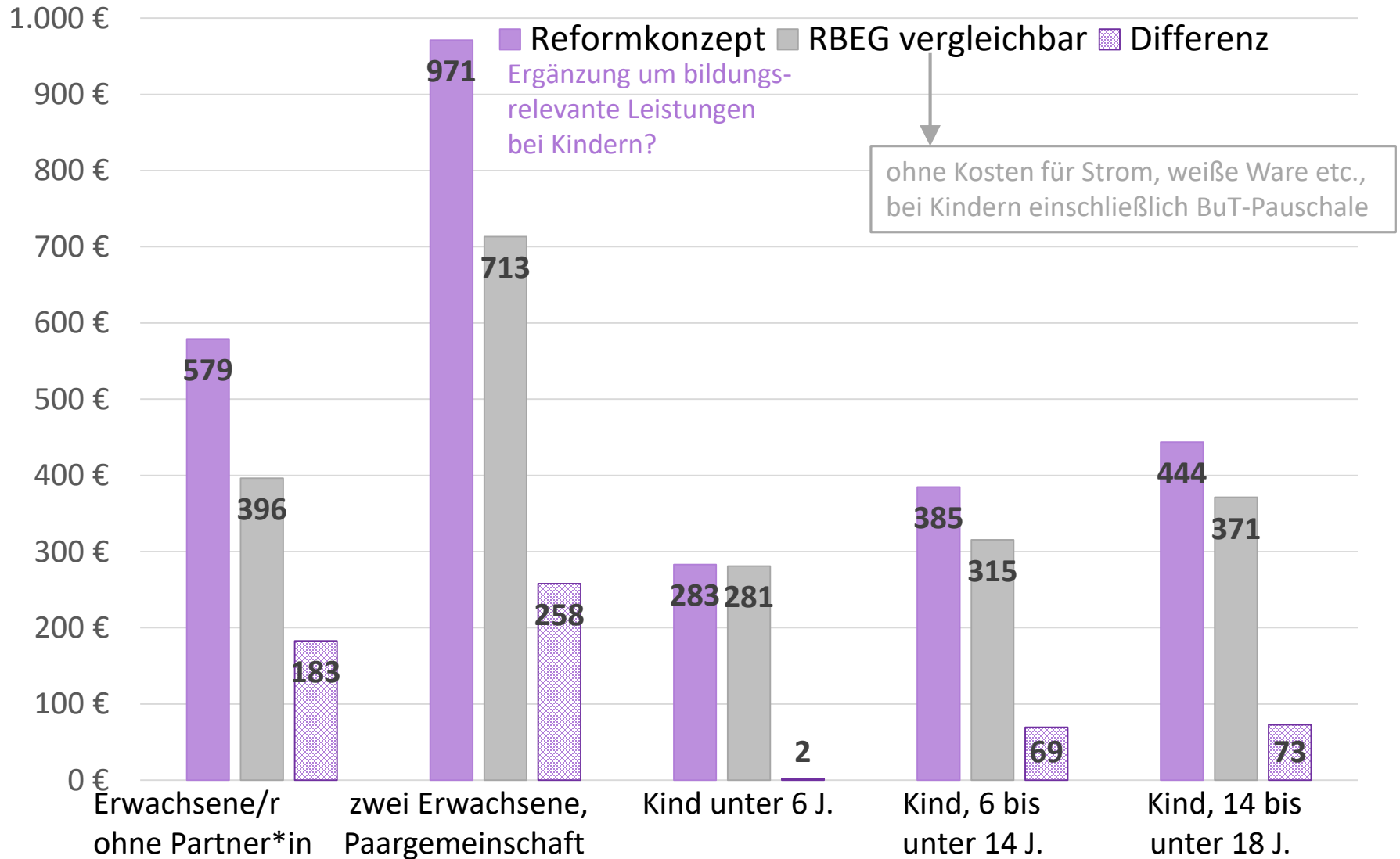
- der Vermeidung von Zirkelschlüssen¹ (Ausklammerung von aufstockenden Grundsicherungsbeziehenden und verdeckter Armut);
- der Definition von „gesellschaftlicher Mitte“;
- insbesondere der Definition von nicht pauschalierbaren Bedarfen:
 - generell: KdU, außerhäusliche Kinderbetreuung, Lernförderung (wie im RBEG), sowie
 - Strom (beide Varianten),
 - weiße Ware (Kühlschrank, Waschmaschine etc., nur (Diakonie-Projekte),
 - Wohnungsinstandhaltung, Möbel etc., Kfz./Krafträder/ Fahrräder (nur Diakonie-Projekte).

¹ Zirkularität: Schluss von den Ausgaben der Anspruchsberechtigten, die das zu überprüfende Grundsicherungsniveau bzw. noch darunter liegende Konsumbedingungen spiegeln, auf Bedarf.

3. Potenzielle Konkretisierungen des Reformkonzepts (c) – Varianten (Projekte 2016 und 2020 für Diakonie, 2020 für BT-Fraktion B90/Die Grünen)



3. Potenzielle Konkretisierungen des Reformkonzepts (d): Höherbeträge nach Konzept in Diakonie-Studie gegenüber vergleichbaren RBEG-Ergebnissen



4. Weiterer Reformbedarf: Fortschreibungsregel

- Problem: Inflation trifft Niedrigeinkommensbereich besonders hart,
- **Preissteigerung** für wesentliche regelbedarfsrelevante Güter **enorm**:
 - Nahrungsmittel (31,3% der RBS 1): +11,1% (Mai 2022),
 - Strom (sofern pauschaliert) (8,2% der RBS 1): +21,5% (Mai 2022).

	2021 vs. 2020	2022 vs. 2021 <small>(Preise von 03/2022 konstant)</small>
Regelbedarfsrelevanter PI	+ 2,30%	+ 4,04%
	2021	2022
RBS 1	446 €	449 €
notwendiger Inflationsausgleich pro Monat / für das Jahr	10,26 € / 123,10 €	18,12 € / 217,48 €

- Aber: derzeitige **Dynamisierungsregel** ist **rückwärtsgerichtet** (§ 28a SGB XII): Anpassung gemäß Mischindex¹ im Zwölfmonatszeitraum, der ein halbes Jahr vor dem Anpassungszeitpunkt endet (2022: +0,76%).

¹ Index aus Veränderung der Preise für regelbedarfsrelevante Güter (Gewichtung: 70%) und Lohn- und Gehaltsentwicklung (Nettolöhne und Gehälter je beschäftigten Arbeitnehmer laut VGR, Gewichtung: 30%)

4. Weiterer Reformbedarf: Fortschreibungsregel

- Forderung des BVerfG (2010, 2014), auf Preissteigerungen etc. zeitnah zu reagieren;
- weiteres Problem für Grundsicherungsbeziehende: pandemiebedingte Kosten;
- Bundesregierung will mit Einmalzahlungen abfedern bzw. ausgleichen.
- Geleistete/vorgesehene **Sonderzahlungen** an Grundsicherungsbeziehende

	2021 und 2022	
wg. Inflation (nur 2022)	<ul style="list-style-type: none"> – Erwachsene: 100 € , – Kinderbonus: 100 € 	verbleibender inflationsbedingter Fehlbetrag für 2021 und 2022 insg.: <ul style="list-style-type: none"> – mind. 240 € (Erwachsene), – mind. 116 € / 136 € / 185 € (Kinder)
wg. Corona	250 € (nur Erwachsene) <small>(2021: 150 €, 2022: 100 €)</small>	für Zeitraum März 2020 bis Ende Juni 2022 (28 Monate) → 8,93 € p. M. → Angemessenheit zweifelhaft.

Quelle: Becker 2022, Lebensstandard von Grundsicherungsbeziehenden sinkt – trotz Entlastungspaket, in: Soziale Sicherheit 6/2022.

4. Weiterer Reformbedarf: Fortschreibungsregel

Schlussfolgerung:

- Bei ad hoc-Einmalzahlungen besteht die Gefahr, dass diese intransparent und nicht hinreichend sind und zu spät kommen, deshalb ist grundlegende Reform der Dynamisierungsregel geboten;
- eine **zeitnahe und unterjährige Anpassung** an Preissteigerungen sollte gesetzlich verankert werden – was auf Basis der kontinuierlichen Preisstatistik des Statistischen Bundesamtes problemlos möglich ist;
- Jahres-Fortschreibungsregel entsprechend Mischindex (§28a SGB XII) sollte Zusatz erhalten, dass die reguläre Anpassung nicht geringer ausfallen darf als die Preissteigerung für regelbedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen.

Fazit: Agenda im Vorfeld von Kindergrundsicherung und Bürgergelt betrifft Regelbedarfsermittlung und Fortschreibungsregel!

Hinweise

Gutachten zur Regelbedarfsermittlung im Auftrag der Diakonie:

→ Studie 2020:

<https://www.diakonie.de/presse-meldungen/hartz-iv-saetze-lebensnahe-berechnen-diakonie-stellt-alternativ-modell-vor>

→ Vorläuferstudie 2016:

https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Pressemitteilung_PDF/PressemappeRegelsatzneuberechnungPressegesprach.pdf

Gutachten zur Regelbedarfsermittlung im Auftrag von B90/Die Grünen:

Irene Becker/Verena Tobsch (2020): Ermittlung der „Grünen Grantiesicherungs-Regelbedarfe“. Riedstadt, mimeo.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!