



Methodischer Überblick: Das Regelsatzgutachten 2020 für die Diakonie Deutschland

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1632
F +49 30 65211-3632
maria.loheide@diakonie.de
www.diakonie.de

I. Grundannahmen

Dem Regelsatzgutachten 2020 von Dr. Irene Becker für die Diakonie Deutschland liegen die folgenden Annahmen zugrunde:

1. Das soziokulturelle Existenzminimum ist ein relatives Konstrukt.

Bei der Sicherung des Existenzminimums geht es laut UN-Sozialpakt um ein soziales Menschenrecht und laut Bundesverfassungsgericht um den Schutz der Menschenwürde. Das soziokulturelle Existenzminimum umfasst Mittel zur Sicherung der physischen Existenz sowie zur Ermöglichung soziokultureller Teilhabe. Es handelt sich um ein relatives Minimum, das im Vergleich zu den in einer Gesellschaft vorherrschenden üblichen Lebensbedingungen ermittelt werden muss. Folglich ist eine Berücksichtigung gesellschaftlicher Ressourcen und Rahmenbedingungen und eines mittleren Lebensstandards in der vergleichenden Gesamtbetrachtung erforderlich.

2. Das vom Bundesarbeitsministerium angewandte Statistikmodell gewährleistet grundsätzlich die Bezugnahme auf die üblichen Lebensbedingungen. Allerdings wird dies durch die fehlerhafte Umsetzung der Methode im Regelbedarfsermittlungsgesetz unterlaufen. Darum legt die Diakonie Deutschland mit dem Gutachten von Dr. Irene Becker ein alternatives Rechenmodell vor.

Mit einer Regelbedarfsbemessung auf Basis des Statistikmodells kann der Relativität des Existenzminimums entsprochen werden. Mit der Anknüpfung an Einkommen und Ausgaben einer repräsentativen Haushaltsstichprobe werden die Unterschiede zwischen Lebensstandards verschiedener Bevölkerungsschichten erfasst und können im Hinblick auf normative Ziele gewertet werden. Bei der gesetzlichen Regelbedarfsermittlung wird der Blick aber nur auf willkürlich abgegrenzte untere Einkommensbereiche gerichtet, ohne zu prüfen, ob in diesen Bereichen tatsächlich eine minimale Teilhabe gewährleistet ist. Darüber hinaus werden die Ergebnisse der statistischen Auswertungen willkürlich um etwa ein Viertel gekürzt, so dass die so ermittelten Regelsätze von der gesellschaftlichen Realität erheblich abweichen.

Ein methodisch stringentes Statistikmodell wurde bereits 2016 von Dr. Irene Becker für die Diakonie Deutschland entwickelt und 2020 auf Basis neuer Daten aktualisiert. Normative Setzungen, die verfassungsgerichtliche Ausführungen berücksichtigen, sind im Gutachten transparent dargestellt und sachgerecht umgesetzt.

Im Modell, das dem Regelsatzgutachten für die Diakonie Deutschland zugrunde liegt, werden Normen benannt, um eine adäquate Referenzgruppe statistisch abgrenzen zu können. Die Nor-

men sind daran ausgerichtet, dass die Ausgaben der Vergleichsgruppe nur so stark von den Ausgaben der Haushalte mit mittleren Einkommen abweichen, dass gesellschaftliche Teilhabe noch möglich ist. Im Gutachten werden für Ausgabenpositionen in den Regelsätzen die folgenden Abstände gegenüber den entsprechenden Beträgen von Haushalten mit mittleren Einkommen festgelegt: Referenzausgaben für physische Grundbedarfe sollten um maximal 25%, die weiteren Ausgaben um nicht mehr als 40% hinter denen der gesellschaftlichen Mitte zurückbleiben. Ausgaben, die nicht sinnvoll pauschaliert werden können, sind nicht Teil des Regelsatzes, sondern sollen gesondert erstattet werden. Die so ermittelten Regelbedarfsstufen fallen um 20% bis 30% höher aus als laut Regelbedarfsermittlungsgesetz.

Mit der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe erfolgt alle fünf Jahre eine repräsentative Datenerhebung durch das Statistische Bundesamt über die Einkommensverhältnisse und das Ausgabeverhalten der Haushalte in Deutschland. Die Methodik des vorliegenden Gutachtens ermöglicht, regelmäßig mit jeder neuen Datenermittlung die Grundannahmen der Regelbedarfsermittlung und die Herstellung eines angemessenen, aber nicht übermäßigen Abstandes zur gesellschaftlichen Mitte zu überprüfen. Auf dieser Basis kann die Regelsatzermittlung, wie 2010 vom Bundesverfassungsgericht gefordert, ohne Abstriche transparent, sach- und realitätsgerecht erfolgen. Im Rechenmodell werden keine willkürlichen Streichungen von Einzelpositionen aus dem Gesamtbudget für regelmäßig anfallende Ausgaben vorgenommen. Das Modell sieht Erstattungen für die individuellen Stromkosten sowie die Übernahme von Kosten für größere Anschaffungen wie Fahrrad, Bett oder Waschmaschine vor. Das vorliegende Modell stellt eine wissenschaftlich fundierte und leicht anwendbare Alternative zur bisher methodisch fehlerhaften Regelsatzermittlung durch die Bundesregierung dar.

II. Methodisches Vorgehen

Am 1. Januar 2021 tritt das Regelbedarfsermittlungsgesetz in Kraft. Es setzt die Ermittlung des Existenzminimums in Regelsätze der Grundsicherung um. Das Statistische Bundesamt startet bereits die Vorbereitung für die nächste Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, mit der in fünf Jahren die statistischen Grundlagen der nächsten Regelsatzermittlung geschaffen werden. Darum müssen jetzt die Weichen für eine methodisch saubere Regelsatzermittlung durch das folgende Regelbedarfsermittlungsgesetz gestellt werden. Die Diakonie Deutschland legt mit dem Gutachten von Dr. Irene Becker zur Regelsatzermittlung ein Alternativkonzept vor, dass die breite Kritik am bisherigen Verfahren aufnimmt und bessere Wege aufzeigt. Dabei ist sowohl ein Abstand der Regelsätze zu mittleren Einkommen gewahrt, als auch ein realistisches Existenzminimum gewährleistet. Das Konzept verwirklicht eine untere Haltelinie. Normative Setzungen müssen korrigiert werden, wenn keine Gruppe auf dem politisch vorgegebenen Lebensstandardniveau statistisch nachweisbar ist. Die Herleitung des Existenzminimums muss in zwei Richtungen funktional sein: Im Ergebnis muss das, was gesellschaftlich mindestens üblich ist, auch tatsächlich ermöglicht werden. Zugleich muss der Mechanismus, mit dem ein Abstand zur gesellschaftlichen Mitte hergestellt wird, offen und transparent diskutiert, festgelegt und dargestellt werden. Die Diakonie Deutschland fordert, mit Beginn des Jahres 2021 eine Kommission des Bundestages einzusetzen, in der Maßstäbe für die zukünftige Regelsatzermittlung ausgearbeitet werden. Die Diakonie trägt mit dem vorliegenden Gutachten die ihre Expertise gerne dazu bei.

1. Streichungen an den ermittelten Regelsatzpositionen sind nicht sachgemäß

Der Regelsatzermittlung für die Grundsicherung liegt ein Statistikmodell zugrunde, nach dem aus den Ausgaben einer Vergleichsgruppe auf das Existenzminimum rückgeschlossen wird. Das Statistikmodell wurde gewählt, um beliebig erscheinende Setzungen zu vermeiden und ein höheres

Maß an Objektivität bei der Ermittlung des Existenzminimums zu erreichen, als dies ein Warenkorbmodell bieten würde.

Die aktuelle Regelsatzermittlung setzt das Statistikmodell aber nicht methodisch sauber um. Mit dem Gesetz wiederholt die Bundesregierung die mangelhafte Regelbedarfsermittlung der Vorjahre. Um einen Abstand der Regelsätze zu vermuteten Normaleinkommen herzustellen, werden die in der statistischen Vergleichsgruppe ermittelten typischen Ausgaben durch Streichungen reduziert. Im Ergebnis bleiben die Regelsätze so nach der Analyse der Diakonie unter einer Obergrenze, die offenbar politisch gesetzt war. Damit hat das Regelbedarfsermittlungsgesetz eine methodisch unsaubere Festlegung vorgenommen.

Das Statistikmodell nimmt die pauschalierbaren Gesamtausgaben einer Vergleichsgruppe mit niedrigen Einkommen als Maßstab der Regelsatzermittlung. Dem liegt die Annahme des sogenannten „internen Ausgleichs“ zugrunde. Manche Haushalte tätigen bestimmte Ausgaben, andere Haushalte nicht. Im Durchschnitt entstehen Bedarfssätze, die zwar aufgrund typischer Ausgaben ermittelt wurden, die Ausgabenstruktur von Leistungsberechtigten aber nicht vorgeben. Wenn z.B. in den Regelsatz durchschnittliche Ausgaben für Zeitschriften eingehen, steht es den Leistungsberechtigten frei, hierfür z.B. Obstsaft zu kaufen. Erfolgen jedoch Streichungen, wird der „interne Ausgleich“ verhindert, mindestens erschwert.

In der Regelsatzermittlung für die Grundsicherung nach den SGB II und XII hat das Bundesarbeitsministerium einen unsachgemäßen Methodenmix vorgenommen. Bestimmte Ausgaben wie z.B. für Speiseeis, Essen an einer Imbissbude, Weihnachtsbaum, Haustierfutter, Gartengeräte oder Kinderschmuck werden als „nicht regelsatzrelevant“ definiert, meist ohne Begründung. Hierdurch kommt es zu Abzügen von etwa 180 Euro von den Ausgaben der Vergleichsgruppe der unteren 15 Prozent der nach dem Einkommen geordneten Alleinlebenden. In der Bundestagsanhörung zur Regelsatzermittlung wurde dieses Vorgehen durch Abgeordnete der Regierungskoalition mit dem – seit 2010 nicht mehr gesetzmäßigen – Lohnabstandsgebot begründet.

Willkürliche Streichungen beeinflussen nicht nur die Regelsätze. Die abgesenkten Regelsätze sind Maßstab für das im Existenzminimumbericht der Bundesregierung dargestellte Existenzminimum und damit für den steuerlichen Grundfreibetrag, der lebensnotwendige Grundbedarfe von Steuerpflichtigen (Arbeitnehmer*innen, Selbstständige, Ruheständler etc.) steuerfrei stellt. Das unsachgemäße Vorgehen bei der Regelsatzermittlung wirkt sich direkt negativ auf Arbeitseinkommen und Arbeitsanreize insbesondere in unteren Einkommensgruppen aus.

Hinzu kommen methodische Probleme aufgrund von Zirkelschlüssen. Es ist nicht gewährleistet, dass alle Personen, die Sozialleistungen beziehen oder ein Anrecht auf diese hätten, aus der statistischen Vergleichsgruppe ausgeschlossen sind. Im Ergebnis determinieren die bisherigen Regelsätze somit die statistischen Grundlagen für die Ermittlung der neuen Regelsätze mit.

Darüber hinaus werden bei der Regelsatzermittlung Ausgaben pauschaliert, die gar nicht sinnvoll als Pauschale angesetzt werden können. So sind z.B. die Pauschalen für die Anschaffung eines Kühlschranks so niedrig, dass der Betrag für eine Anschaffung jahrelang angespart werden müsste. Werden stattdessen Darlehen vergeben und aus dem Regelsatz abgestottert, führt dies zu einer Unterdeckung der täglichen Ausgabemöglichkeiten. Auch sind diese Ausgaben so untypisch, dass sie im Erhebungszeitraum der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe kaum vorkommen. Die durchschnittlichen Pauschalen sind daher unrealistisch. Darum ist es methodisch richtig, große und seltene Ausgaben nicht in die Regelsatzermittlung einzubeziehen.

Zweifelhaft ist auch die pauschale Einberechnung von Stromkosten, da diese von Faktoren abhängen, die die Leistungsberechtigten nicht beeinflussen können, wie etwa der Besitz wenig energieeffizienter Geräte oder Mindestkosten, die bei einer bestimmten Haushaltsgröße anfallen, in der EVS aber nicht klar ausgewiesen sind. Auffallend ist, dass ein erheblicher Teil der an der Erhebung Teilnehmenden keine Stromkosten angeben. Dies dürfte nicht der Realität entsprechen, sondern z.B. an Wohnformen liegen, in denen Strom als Teil der Miete direkt abgerechnet wird, oder an Lücken bei der Ausgabenermittlung des entsprechenden Haushalts.

2. Festlegung der statischen Vergleichsgruppen

Aus diesen Gründen schlägt die Diakonie Deutschland entsprechend dem Gutachten von Dr. Irene Becker eine alternative Methodik bei der Regelsatzermittlung vor. Die Festlegung der statistischen Vergleichsgruppe muss drei Maßstäbe erfüllen.

- Die Haushalte, die zur Ermittlung des Existenzminimums herangezogen werden, dürfen selbst keine Grundsicherungsleistungen beziehen oder einen Leistungsanspruch haben. Deren Berücksichtigung führt zu Zirkelschlüssen.
- Die Haushalte dürfen in der Gesamtschau nicht so niedrige Konsumausgaben haben, dass damit ein mindestens übliches gesellschaftliches Konsumverhalten und eine entsprechende Teilhabe unmöglich sind.
- Die Haushalte dürfen andererseits nicht so hohe Konsumausgaben haben, dass nicht mehr gerechtfertigt von einem „Existenzminimum“ gesprochen werden kann.

Da die Gruppe von Haushalten, aus deren Ausgabenverhalten das Existenzminimum ermittelt werden soll, auf dem Wege des Vergleichs mit Haushalten mit mittleren Einkommen eingegrenzt wird, muss in einem ersten Schritt das Ausgabenverhalten von Haushalten mit mittleren Einkommen analysiert werden.

Dazu reicht es nicht, sich auf den Haushalt mit dem Medianeinkommen zu fokussieren. Das Medianeinkommen ist das Einkommen genau desjenigen Haushaltes, der in der Stichprobe genau in der Mitte liegt. Die Ausgaben des Medianhaushalts sind aber Zufallsschwankungen unterworfen und möglicherweise nicht typisch. Sie können im Befragungszeitraum besonders niedrig sein, weil beispielsweise keine Bekleidung angeschafft wurde, oder aber sehr hoch ausfallen, weil ein Geburtstag gefeiert oder die Bahncard erworben wurde. Derartige Ausschläge nach oben oder nach unten gleichen sich aus, wenn die Durchschnittsausgaben einer Gruppe um das Medianeinkommen als mittlerer Lebensstandard zugrunde gelegt werden.

Insofern wurden für das vorliegende Gutachten die Haushalte des jeweiligen Referenzhaushaltstyps – Alleinlebende und Paare mit einem Kind – der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nach der Einkommenshöhe sortiert und in fünf gleich große Gruppen – Quintile – unterteilt. Das mittlere Quintil steht für die mittleren Ausgaben. Es ist hinreichend groß, so dass Durchschnittswerte für einzelne Ausgabenbereiche berechnet werden können, die als Relativierungsbasis für die entsprechenden Ausgaben unterer Einkommensbereiche geeignet sind. Oberhalb des mittleren Quintils liegen also zwei Quintile mit Haushalten, die ein höheres Einkommen haben, unterhalb zwei Quintile, die ein geringeres Einkommen haben.

Im zweiten Schritt wurden vier potenzielle Referenzgruppen des unteren Einkommensbereichs der Alleinlebenden bzw. der Paare mit einem Kind analysiert. Deren Ausgaben für Grundbedarfe und Teilhabe wurden auf einen den Grundannahmen von entsprechendem Abstand zur Mitte hin überprüft. Referenzausgaben für physische Grundbedarfe sollten um maximal 25%, die weiteren Ausgaben um nicht mehr als 40% hinter denen der gesellschaftlichen Mitte zurückbleiben. Die

Referenzgruppe, die den normativen Vorgaben am nächsten kommt, wird zur Regelbedarfsermittlung herangezogen.

Da die Abgrenzung der statistischen Referenzgruppe für die Berechnung des Existenzminimums erst nach mehreren Prüfschritten erfolgt, kann sie bei aufeinanderfolgenden EVS entsprechend der weiteren Entwicklung von gesellschaftlichem Einkommen, Ausgabeverhalten und Verbrauchsgewohnheiten unterschiedlich ausfallen. Es gibt keine starre Definition der Referenzgruppe, die sich aufgrund der allgemeinen Entwicklung von Löhnen und Einkommen sowie Verbrauchsgewohnheiten von den vorgegebenen Normen entfernen könnte. Vielmehr wurde mit dem Modell ein dynamisches Instrument zur Identifizierung von adäquaten Referenzgruppen entwickelt.

Das Reformmodell kommt ohne unbegründete beliebige Streichungen bei einzelnen Bedarfspositionen aus, gewährleistet aber dennoch a) einen hinreichenden Abstand zur gesellschaftlichen Mitte und gleichzeitig b) einen ausreichend hohen Regelsatz, der tatsächlich das Existenzminimum abdeckt: im Sinne von „das, was gesellschaftlich mindestens als normale Teilhabemöglichkeit gilt“ und sich damit an den seit 1987 geltenden Vorgaben der Europäischen Gemeinschaften zur Armutsbekämpfung orientiert.

3. Auszuschließende Bedarfspositionen

In die Regelsatzermittlung nach dem Reformkonzept fließen keine Bedarfspositionen ein, die nicht sinnvoll pauschaliert werden können. Es handelt sich um Ausgaben, die erstens in der EVS kaum oder sehr selten vorkommen, weil sie nur für unregelmäßig auftretende größere Anschaffungen getätigt werden. Die entsprechenden Ausgaben können aus dem Regelsatz nicht in einem überschaubaren Zeitraum angespart oder rückgezahlt werden. Zweitens zählen zu den nicht pauschalierbaren Bedarfen die Lebenshaltungskosten, die – ähnlich wie Kosten der Unterkunft – regional und mit der individuellen Situation stark variieren.

Dementsprechend werden im Rahmen der vorliegenden Studie z.B. große Ausgaben für Elektrogeräte, Fahrräder, Wohnungseinrichtung oder Klassenfahrten nicht in den Regelbedarf eingerechnet. Darüber hinaus werden Ausgaben für die Stromversorgung als nicht pauschalierbar gewertet. Diese Ausgaben sollen je nach faktischem individuellem Bedarf gesondert erstattet werden.

Berlin, 18. Dezember 2020

Gez.
Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik
Diakonie Deutschland