

Regelsätze in Hartz IV – Kritik und Hinweise zu einer sachgerechten Regelsatzermittlung

Dr. Verena Tobsch (INES Berlin)

Dr. Irene Becker (Empirische Verteilungsforschung, Riedstadt)

Gliederung

Becker, Irene (2016): Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzentwurf 2016 für die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband. Riedstadt.

➤ RBEG – Kurzdarstellung und Kritik

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

➤ Konzeption eines methodisch konsistenten Modells

➤ Normative Kriterien und Umsetzung

➤ Diskussion

Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG)

Berechnung des Regelbedarfs mit dem Statistikmodell (seit 1990er Jahre: **empirisch statistische Methode**), d.h.:

➤ RBEG

Konzeption

- Bezugnahme auf Ausgabeverhalten, das aus einer repräsentativen Datenbasis (EVS) abgeleitet wird sowie

Umsetzung

- implizite Berücksichtigung der Relativität des Existenzminimums.

Diskussion

Verfahrensschritte:

- (1) Definitionen und Abgrenzung der
 - Grundgesamtheit (ohne Haushalte mit Grundsicherungs-/Sozialhilfebeziehenden, die keine Erwerbseinkommen haben),
 - Referenz-Haushaltstypen (Einpersonenhaushalte, Paarhaushalte mit einem Kind unter 18 Jahren),
 - „unterer“ Einkommensbereich (Referenzeinkommensbereich: untere 15% bei Einpersonenhaushalten, untere 20% bei Paarhaushalten mit 1 Kind unter 18 Jahren),
 - pauschalierbare (Regel-)Bedarfe (Deckung mit Konsumausgaben, Deckung mit sonstigen Ausgaben);
- (2) Zurechnung von Haushaltsausgaben auf Haushaltsmitglieder (komplexes methodisches Problem, teilweise Plausibilitätsannahmen);
- (3) Berechnung von „unechten“ Durchschnittsausgaben (grundlegende Annahme, dass sich unter- und überdurchschnittliche Bedarfe in Einzelfällen ausgleichen „interner Ausgleich“).

* Siehe ausführlich dazu Deutscher Bundestag (2016).

RBEG – Zentrale Kritik*

➤ RBEG

Konzeption

Umsetzung

Diskussion

- Unzureichende Bereinigung der *Grundgesamtheit* um Zirkelschluss-Haushalte (kein Ausschluss von „Aufstocker“ und kein Ausschluss verdeckter Armut);
- Vernachlässigung unterschiedlicher Lebensumstände bei *Referenz-Haushaltstypen* (Ableitung des elterlichen Bedarfs bei Paarhaushalten aus den Ausgaben von Alleinlebenden);
- Bestimmung der „*unteren*“ *Referenzeinkommensbereiche* (15% vs. 20%) erfolgt **ohne Prüfung der sozialen Lage** (Regelbedarf von Alleinlebenden ist stark von Armut geprägt);
- **Streichung** einzelner Güter und Dienstleistungen **widerspricht dem Prinzip des „internen Ausgleichs“** (verdeckte Warenkorbmethode führt ggf. zu Bedarfsunterdeckungen);
- **Nicht pauschalierbare Bedarfe** sind hingegen **weiterhin enthalten** (z.B. Ausgaben mit investiven Charakter wie bspw. weiße Ware).

* Siehe ausführlich dazu Becker (2016).

Konzeption eines methodisch konsistenten Modells

RBEG

➤ Konzeption

Umsetzung

Diskussion

Leitgedanke: Politisch-normative Entscheidungen sollen Methode nicht unterlaufen, sondern nur die dem Ansatz immanenten Parameter betreffen.



Konzeption - Alternativmodell

RBEG

➤ Konzeption

Umsetzung

Diskussion

Entwicklung eines alternativen Modells und Umsetzung in einem von der Diakonie Deutschland finanzierten Projekt.

Methodischer Schritt	Normative Kriterien des Alternativvorschlags*
Definition der Grundgesamtheit	Ausklammerung <i>aller</i> Grundsicherungsbeziehenden und <i>verdeckter Armut</i> (nur approximativ möglich)
Begrenzung des regelbedarfsrelevanten Konsums	Stärkere Eingrenzung <i>nicht pauschalierbarer</i> Bedarfe (z.B. „weiße Ware“, Strom); aber <i>kaum Streichungen</i> (z.B. Glücksspiele, Flugreisen)
Abgrenzung des „unteren“ Einkommensbereich	<i>Minimale Teilhabe</i> (Kriterium) gilt als möglich, wenn für die Referenzgruppe die <i>Ausgaben durch Einkommen gedeckt sind</i> und <i>Ausgaben für</i> <i>Ernährung höchstens 15% ...</i> <i>Grundbedarf insgesamt höchstens 25 % ...</i> <i>Sonstige Bedarfe höchstens 40% ...</i> <i>... unter</i> den jeweiligen <i>Ausgaben der gesellschaftlichen Mitte</i> (mittleren Quintils der Einkommensverteilung) liegen. <i>Analyse potenzieller Referenzeinkommensbereiche</i> (drei Varianten, iterativer Prozess)

* Siehe Becker/Tobsch (2016) in Anlehnung an normative Vorgaben der Diakonie (2010)

Umsetzung – Überblick (3 Varianten)

RBEG

Konzeption

➤ **Umsetzung**

Diskussion

Im Projekt wurden drei potenzielle Referenzeinkommensbereiche vor dem Hintergrund der vorgeschlagenen Kriterien geprüft:

Größe der Referenzeinkommensbereiche: <i>jeweils 20%</i> der nach Einkommen geordneten Haushalte der (bereinigten) Grundgesamtheit des jeweiligen Haushaltstyps		
Variante (1)	Variante (2)	Variante (3)
Implizite Berücksichtigung verdeckter Armut und sonstiger Zirkelschluss-Haushalte durch Ausklammerung ...		zusätzliche Bereinigung der Grundgesamtheit um Haushalte mit Einkommen bis zur Grundsicherungsschwelle* -> Referenzbereich: <i>1. Quintil</i>
der untersten 10%	der untersten 5%	
-> Referenzbereich: <i>2. und 3. Dezil</i>	-> Referenzbereich: <i>6. bis 25. Perzentil</i>	

* Pauschale Grundsicherungsschwelle: 723 € (Einpersonenhaushalte), 1.442 € (Paare mit einem Kind unter 6 J.), 1.473 € (Paare mit einem Kind von 6 bis unter 14 J.), 1.507 € (Paare mit einem Kind von 14 bis unter 18 J).

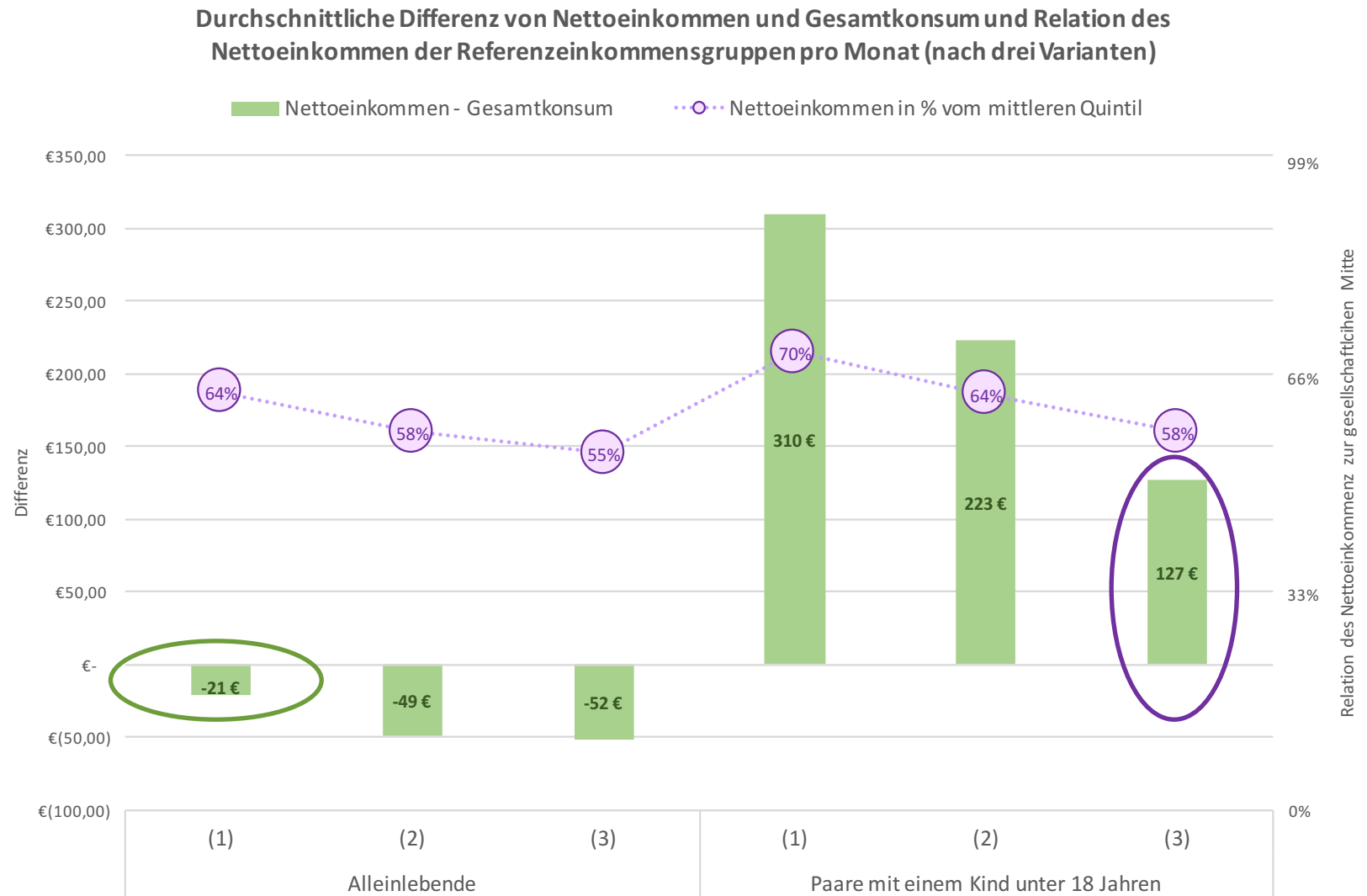
Umsetzung – Prüfung normativer Kriterien (1)

RBEG

Konzeption

➤ **Umsetzung**

Diskussion



Quelle: EVS 2013 Grundfile 5, eigene Berechnungen.

Umsetzung – Prüfung normativer Kriterien (2)

RBEG

Durchschnittlicher Rückstand von Konsumausgaben von Alleinstehenden und von Paarhaushalten mit einem minderjährigen Kind gegenüber der gesellschaftlichen Mitte (nach drei Varianten)

Konzeption

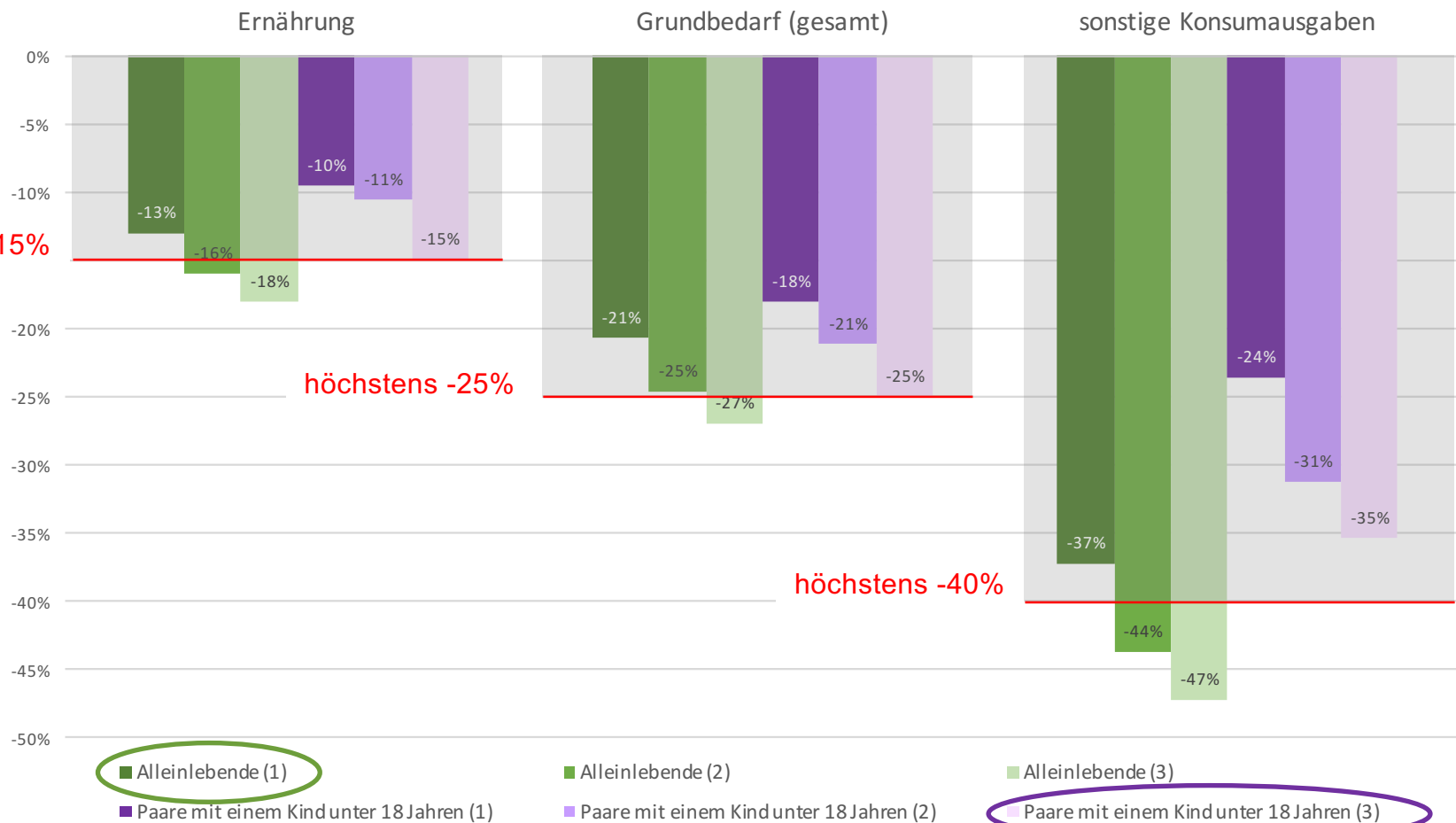
➤ Umsetzung

Diskussion

höchstens -15%

höchstens -25%

höchstens -40%



Umsetzung – Empfehlung

Die hier zugrunde gelegten Kriterien werden in der Gruppe der Alleinlebenden nur mit Variante (1), in der Gruppe der Paare mit einem minderjährigen Kind bereits mit Variante (3) erfüllt.**

RBEG

Konzeption

➤ Umsetzung

Diskussion

	Regelbedarfe 2017*		
	alternativ	Gesetzentwurf	Mehrbetrag
Alleinlebende	560 €	409 €	151 €
zwei Erwachsene in Paargemeinschaft	881 €	736 €	145 €
Kind ...			
unter 6 Jahre	254 €	236 €	18 €
6 bis unter 14 Jahre	362 €	291 €	71 €
14 bis unter 18 Jahre	389 €	311 €	78 €

Quelle: EVS 2013, bereinigte Grundgesamtheit – je nach Variante, eigene Berechnungen.

* nach Fortschreibung gemäß § 7 Abs. 2 des Gesetzentwurf 2016 (Deutscher Bundestag 2016: 9). Die in den Mischindex (3,46%) eingehende Preisentwicklung bezieht sich auf die gesetzlich definierten regelbedarfsrelevanten Ausgaben.

** Siehe ausführlich dazu Becker/Tobsch (2016).

Diskussion – Zusammenfassung

RBEG

Konzeption

Umsetzung

➤ Diskussion

Die hier vorgeschlagene Vorgehensweise bei der Berechnung der Regelbedarfssätze ist :

(1) stringent/ einheitlich

... weil die Abgrenzungen der Grundgesamtheit in den betrachteten Varianten für alle Referenzgruppen gleich sind;

(2) methodisch konsistent

... weil Zirkelschlüsse vermieden sind und
... bei unechten Durchschnittswerten individuelle Substitution von Konsumgütern berücksichtigt wird, da kaum Streichungen vorgenommen worden sind;

(3) transparent/ nachvollziehbar

... weil sie eine empirische Prüfung zur Über-/Unterschreitung normativer Kriterien ermöglicht;

(4) flexibel/ gibt politischen Handlungsspielraum

... weil die vorgeschlagenen normativen Kriterien diskutiert/angepasst/erweitert/reduziert werden können.

Diskussion - Vorschlag normativer Prüfkriterien

RBEG

Konzeption

Umsetzung

➤ Diskussion

Kriterien zur Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs:

- a) Gesamtkonsum ist durch Einkommen gedeckt
- b) Prüfung normativer Grenzen der Teilhabe:

Zurückbleiben hinter Durchschnittsbetrag der gesellschaftlichen Mitte (Drittes Quintil) der Ausgaben für ...	um maximal
Ernährung (einschließlich alkoholfreier Getränke)	15 %
Grundbedarf insgesamt (Ernährung, Bekleidung, Wohnen inkl. Energie und Instandhaltung)	25 %
weiteren Grundbedarf (Gesundheitspflege, Innenausstattung, Haushaltsgeräte etc., sonstige Waren und Dienstleistungen, insbes. Körperpflegeartikel)	40 %
soziale und kulturelle Teilhabe (Verkehr, Nachrichtenübermittlung, Freizeit, Unterhaltung, Kultur, einschl. bildungsrelevanter Güter, Bildungswesen, Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen, alkoholische Getränke, Tabakwaren)	

Quellen

Becker, Irene (2016): Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzentwurf 2016 für die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband. Riedstadt.

(https://info.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Stellungnahmen_PDF/Bericht_Teil_1_Regelbedarfe_final_ib.pdf)

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

(https://info.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Stellungnahmen_PDF/Bericht_Teil_2_Regelbedarfe_11112016_ib.pdf)

Deutscher Bundestag (2016): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Drucksache 18/9984 vom 17.10.2016 (Vorabfassung). Berlin.

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. (Diakonie) (2010): Erwartungen der Diakonie an die Reform der Grundsicherung. Diakonie Texte 09.2010. Stuttgart, August 2010.

Institut für empirische Sozial- und
Wirtschaftsforschung Berlin

Anklamer Straße 38 · 10115 Berlin
www.ines-berlin.de

Dr. Verena Tobsch

Telefon: +49 30 484 921 97

Email: vtobsch@ines-berlin.de

Vielen Dank!