

Kleine Anfrage betreffend „Soziostrukturelle Merkmale von Menschen aus den Referenzgruppen zur Ermittlung der Regelbedarfe“, BT-Drs. 19/23258 – Auswertung der Antwort der Bundesregierung unter [BT-Drs. 19/23636](#)

Zusammenfassung der Auswertung

- Die Bundesregierung hat keine Überprüfung der Referenzgruppe vorgenommen, obwohl dies angebracht wäre (*Frageblock 1*).
- Die Bundesregierung hat die Referenzgruppen nicht auf materielle Unterversorgung untersucht (*Frageblock 3*).
- Die Bundesregierung macht keine Angaben zu den niedrigsten Einkommen in der Referenzgruppe, obwohl diese deutlich unter den durchschnittlichen Grundsicherungsleistungen liegen dürften. Dennoch wird klar, dass alle Menschen in der Einpersonenhaushalt-Referenzgruppe akut von Armut bedroht sind, ihr Einkommen zu großen Teilen aus Transferleistungen bestreiten und durchschnittlich 15 Prozent mehr ausgeben als sie einnehmen (*Frageblock 4*).
- Die Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte besteht zu großen Teilen aus nicht erwerbstätigen und überdurchschnittlich alten Menschen. Außerdem sind Frauen deutlich überrepräsentiert. Dadurch wirken Geschlechterungleichheiten auf die Ermittlung der Regelbedarfe (*Frageblock 5*).
- Die Bundesregierung liefert keine überzeugende Begründung warum verdeckt Arme nicht ausgeschlossen werden sollten (*Frageblock 6*).
- Der Anteil der anerkannten Kosten ist im Vergleich zur letzten Ermittlung gesunken (*Frageblock 7*).
- Die Bundesregierung versucht mit mehreren Argumenten die Nichtanerkennung der Ausgaben für Haftpflichtversicherungen zu rechtfertigen. Die Argumente sind jedoch nicht stichhaltig (*Frageblock 8*).
- Die Bundesregierung hält die anerkannten Stromkosten für bedarfsdeckend, obwohl die Sozialverbände und unabhängige Analysen zum gegenteiligen Ergebnis kommen (*Frageblock 10*).

- Die Bundesregierung liefert keine zu quantifizierende empirische Grundlage für die Regelbedarfsstufe 2. Der Vergleich mit der Argumentation für die Nichtherausnahme der verdeckt Armen zeigt, dass die Bundesregierung unterschiedliche Maßstäbe an die statistische Genauigkeit anlegt (*Frageblock 13*).

Frageblock 1: Eignung der ausgewählten Referenzgruppen für die Ermittlung der Regelbedarfe

Die Bundesregierung gibt in ihrer Antwort auf *Frage 1* an, dass die Referenzgruppe eindeutig zur Ermittlung der Regelbedarfe geeignet sei. Sie begründet dies mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2014, in dem das Ermittlungsverfahren für „derzeit noch vereinbar“ mit dem Grundgesetz erklärt wurde. (BVerfG, Urteil vom 23.7.2014 2014 – 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13, Rn. 73). Insbesondere weil die Entscheidung schon im Jahr 2014 so knapp war, ist eine aktuelle Evaluierung der Methode umso wichtiger. Weiterhin stellt das Gericht fest: „Allerdings darf der Gesetzgeber ernsthafte Bedenken, die auf tatsächliche Gefahren der Unterdeckung verweisen, nicht einfach auf sich beruhen lassen und fortschreiben. Er ist vielmehr gehalten, bei den periodisch anstehenden Neuermittlungen des Regelbedarfs zwischenzeitlich erkennbare Bedenken aufzugreifen und unzureichende Berechnungsschritte zu korrigieren.“ (BVerfG, Urteil vom 23.7.2014 2014 – 1 BvL 10/12, Rn. 141). Entsprechend der Vorgabe des Verfassungsgerichts wäre es zunächst die Aufgabe der Bundesregierung gewesen festzustellen, ob es erkennbare Bedenken am Verfahren gibt. Die Antwort der Bundesregierung bestätigt, dass eine solch Überprüfung nicht stattgefunden hat. Stattdessen bezieht die Bundesregierung Stellung zur grundsätzlichen Eignung des Verfahrens im Jahr 2013 und leitet daraus eine Eignung der Referenzgruppen für das Jahr 2018 ab. Die Bundesregierung hat nicht geprüft, ob die Referenzgruppen (Einpersonenhaushalte und Paarhaushalte mit Kind) geeignet sind, um aus deren Verbrauchsausgaben auf das menschenwürdige Existenzminimum zu schließen.

Frageblock 2: Armutsgefährdung in der Referenzgruppe

Der Bundesregierung liegen keine Daten zu den *Fragen 2 bis 4* vor. Fraglich ist, ob die Daten zur EVS Armutsschwelle noch nicht oder grundsätzlich nicht vorliegen. Aus den erfragten Angaben zu den Einkommensverhältnissen der Haushalte in den Referenzgruppen in *Frage 8*, können dennoch Aussagen über monetäre Armut getroffen werden. Es wird daher auf Frageblock 4 verwiesen.

Frageblock 3: Materielle Unterversorgung (Deprivation) der Referenzgruppe

Die Referenzgruppen wurden nicht auf materielle Deprivation untersucht (*F 5*). Die Bundesregierung begründet dies mit normativen Setzungen und statistischen Unschärfen bei der Erhebung dieser qualitativen Armutskriterien. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Bundesregierung an anderer Stelle (90 Prozent-Setzung der Regelbedarfsstufe 2; s. *F. 25 u. 26*) durchaus bereit ist, trotz statistischen Schwankungen und ohne ausreichende empirische Grundlage, Streichungen vorzunehmen.

Auf Nachfrage zur PASS-Erhebung (*F 6*) gibt die Bundesregierung an, dass die Werte der materiellen Deprivation für Menschen in SGB II-Bezug deutlich höher ausfallen als für Menschen, die keine SGB II-Leistungen beziehen. In der Antwort auf die KA BT-Drs. 18/10168 aus dem Jahr 2016 hat die Bundesregierung ausführlicher geantwortet. Eine erneute vertiefende Nachfrage zu den Ergebnissen der PASS-Erhebung könnte daher angebracht sein.

Frageblock 4: Einkommen, die Zusammensetzung der Einkommen sowie die Ausgaben in den Referenzgruppen

Die Bundesregierung nennt in ihrer Antwort auf die *Frage 8* die aus den Daten der EVS bekannten Einkommensobergrenzen, jedoch nicht, wie in der Frage angegeben, die Untergrenzen. Diese Daten müssten jedoch beim Statistischen Bundesamt vorliegen oder zumindest zu errechnen sein. Hier entsteht der Eindruck, dass die Bundesregierung vermeiden möchte zu zeigen, wie niedrig das Nettoeinkommen in den Referenzgruppen tatsächlich liegen kann. Mit dem maximalen Einkommen in der Referenzgruppe der Singles von 1.086 Euro erreicht kein einziger Haushalt die offizielle Armutgefährdungsschwelle der EVS, die in Jahr 2018 bei 1.364 Euro lag,ⁱ Alle Haushalte der Referenzgruppe leiden entsprechend unter monetärer Armut. Weiterhin kann davon ausgegangen werden, dass die Armutsschwelle nach der EVS, die derzeit noch nicht vorliegt, noch deutlich höher liegt. Zusätzlich werden Durchschnitt (858 Euro) und Median (911 Euro) des Haushaltsnettoeinkommens genannt. Diese weisen darauf hin, dass die niedrigsten Einkommen in der genannten Referenzgruppe deutlich unter der durchschnittlichen Grundsicherungsschwelle von 770 Euro (Regelleistung 2018 für Alleinlebende iHv 416 Euro + durchschnittliche anerkannte KdU im Jahr 2018 für Alleinlebenden-BG iHv 353,84) im Jahr 2018 liegen dürften. Auf die Frage (*F 12*) nach eben dieser genannten Schwelle, gibt die Bundesregierung an, dass ihr keine Daten vorliegen. Die Paarhaushaltreferenzgruppen sind etwas positiver zu beurteilen. Die Kennzahlen weisen darauf hin, dass zumindest Teile der Haushalte nicht unter monetärer Armut leiden.

Bei Betrachtung der Einkommensarten (**F 9**) wird deutlich, dass der Anteil am gesamten Bruttoeinkommen, der aus Erwerbsarbeit bestritten wird, mit durchschnittlich 33.9 Prozent im Jahr 2018 bei den Einpersonenhaushalten sehr niedrig liegt. Das heißt, die Regelbedarfe für Erwachsene werden von Menschen abgeleitet, die im hohen Maße selber Transferleistungen beziehen. Gleichzeitig liegen die Ausgaben in dieser Referenzgruppe 131 Euro über den Einnahmen (**F 10**). Das heißt diese Menschen bestreiten ihre Ausgaben zu über 15 Prozent aus der Auflösung von Vermögen oder der Aufnahme von Schulden. Das bestätigt die Bundesregierung selbst in ihrer Antwort auf **Frage 10**. Die Paarhaushalte in den Referenzgruppen bestreiten ihren Lebensunterhalt hingegen zu deutlich höheren Anteilen aus Erwerbseinkommen. Dennoch liegt auch hier der Anteil, der nicht aus Erwerbseinkommen bestritten wird, bei bis zu 38 Prozent.

Frageblock 5: Soziostrukturelle Merkmale der Referenzgruppe

Die Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte ist maßgeblich durch Personen geprägt (**F 11**), die nicht erwerbstätig sind (mehr als 70 %). Fast 60 Prozent sind entweder Rentner*innen (40 %) oder Studierende (19 %). Beiden Gruppen stehen zusätzliche Vergünstigungen zur Verfügung, die entsprechend der Ermittlungsmethodik die Regelbedarfe für Leistungsbeziehende nach unten drücken. Die übrigen nicht erwerbstätigen Personen setzen sich aus Arbeitslosen (9 %) oder sonstigen Nichterwerbstätigen (5 %) zusammen. Nur 27 Prozent sind erwerbstätig. Über 41 Prozent dieser ohnehin sehr kleinen Gruppe der Erwerbstätigen sind zudem gleichzeitig im Bezug von aufstockenden Leistungen nach dem SGB II oder XII. Außerdem werden keinerlei Aussagen über die Art der Beschäftigung getroffen. Es ist anzunehmen, dass die Erwerbstätigkeit in der angegebenen Gruppe durch einen hohen Anteil an geringfügiger Beschäftigung geprägt ist.

Vergleicht man die Altersverteilung der Singles in der entsprechenden Referenzgruppe mit der gesamtdeutschen Altersstruktur, so zeigt sich, dass Menschen zwischen 25 und 60 Jahren deutlich unterrepräsentiert und Menschen ab 60 Jahren deutlich überrepräsentiert sind.ⁱⁱ Sehr auffällig ist auch, dass sich die Referenzgruppe der Singles aus fast 65 Prozent Frauen zusammensetzt. Das heißt gesamtgesellschaftliche Phänomene der Geschlechterungleichheit setzen sich in der Berechnung der Regelbedarfe fort. Die Regelbedarfe werden mehrheitlich von Frauen abgeleitet, die ohnehin schon geringere Einkommen erzielen (Gen-der Pay/Pension Gap) und stärker von Armut gefährdet sind als Männer.ⁱⁱⁱ

Für die weiteren Referenzgruppen werden teilweise keine Angaben zu soziostrukturellen Merkmalen gemacht. Dabei verweist das Statistische Bundesamt erneut auf die geringen

Fallzahlen. So wird für alle drei Paarhaushaltskonstellationen für das Jahr 2018 keine Angaben zum aufstockenden Leistungsbezug gemacht. Außerdem wird für alle Referenzgruppen nur die soziale Stellung der Haupteinkommensperson berichtet. Eine Analyse der Sozialstruktur der Paarhaushalte ist daher nur bedingt möglich. Es zeigt sich jedoch, dass die Paarhaushalte deutlich stärker von Erwerbsarbeit geprägt sind als die Einpersonenhaushalte. Die Haupteinkommensperson in Paarhaushalten war im Jahr 2018 überwiegend Erwerbstätig (mit einem Kind unter 6 Jahren: 83 %; mit einem Kind von 6 bis unter 14 Jahren: 90%; mit einem Kind von 14 bis unter 18 Jahren: 79 %) und männlich (76 %; 72 %; 69 %). Der Vergleich mit den Jahren 2013 und 2008 und der daraus abgeleitete Trend lässt vermuten, dass der Anteil der Aufstocker*innen an den Erwerbstätigen aber höher ausfällt als bei den Einpersonenhaushalten. Konkrete Angaben macht die Bundesregierung aufgrund von geringen Fallzahlen jedoch nicht. Das spricht für eine Verschlechterung der Datenlage im Vergleich zu den letzten Jahren.

Über die soziale Stellung der zweiten erwachsenen Person im Haushalt werden keine Angaben gemacht. Das macht es schwer die soziale Lage der Referenzgruppen für Paare abschließend zu beurteilen. Dadurch, dass das Einkommen der Paarhaushalte etwas stärker von Erwerbseinkommen geprägt ist, sind die Referenzgruppen der Paare nicht gut geeignet, aber immerhin etwas besser als die Referenzgruppe für Singles.

Frageblock 6: Ausschluss von verdeckt Armen

Die Bundesregierung gibt an, dass verdeckt Arme nicht direkt statistisch erfassbar sind (*F 13*). Das ist zunächst richtig. Gleichzeitig erkennt sie in der Antwort an, dass verdeckt Arme nicht herausgerechnet werden. Es existieren jedoch Verfahren, die eine Identifikation verdeckt Armer annäherungsweise und auf empirischer Grundlage ermöglichen. So hat selbst das wirtschafts- und arbeitgebernahe IFO Institut in der Anhörung am 02.11.2020 zum Regelbedarfs-ermittlungsgesetz eingeräumt, dass es erstens Möglichkeiten gibt das Ausmaß der verdeckten Armut zu simulieren und zweitens, dass es Maßnahmen gibt, die der Berücksichtigung der verdeckt Armen bei der Ermittlung der Regelbedarfe entgegen wirken.^{iv} Die Bundesregierung zieht sich aber darauf zurück, dass diese Methoden mit gewissen statistischen Unsicherheiten behaftet sind. Folglich nimmt sie lieber in Kauf verdeckte Armut überhaupt nicht auszuschließen, als ungewollt einige Ausgaben von Leistungsbezieher*innen nicht zu berücksichtigen, obwohl diese eigentlich hätten berücksichtigt werden müssen. Anders gesagt: Auf keinen Fall möchte die Bundesregierung versehentlich etwas zu viel zahlen und nimmt dafür wissend in Kauf, dass sie allen grundsicherungsbeziehenden Menschen die Leistungen kürzt.

Frageblock 7: (Nicht-) Regelbedarfsrelevante Ausgaben und Kosten

Die Bundesregierung verweist häufig darauf, dass mit der Anerkennung der Telefonkosten in im aktuellen Ermittlungsverfahren ein größerer Teil der Verbrauchsausgaben anerkannt wird. Die Antwort auf **Frage 15** zeigt, dass das nicht stimmt. Der regelbedarfsrelevante Anteil an allen Verbrauchsausgaben, abzüglich der Kosten für Unterkunft und Heizung, ist laut Angabe der Bundesregierung seit der letzten Ermittlung im Jahr 2013 von 79 Prozent auf 77 Prozent gesunken. Gleichzeitig ist nicht ersichtlich wie die Bundesregierung überhaupt auf die Angabe von 77 Prozent kommt. Auswertungen der Fraktion DIE LINKE haben ergeben, dass insgesamt nur 70 Prozent der Kosten im Jahr 2018 als regelbedarfsrelevant anerkannt wurden.^v

Frageblock 8: Ausgaben für Haftpflicht- und Hausratversicherungen

Die Bundesregierung versucht auf eineinhalb Seiten zu begründen, warum Ausgaben für Haftpflicht- und Hausratversicherungen nicht als regelbedarfsrelevant anerkannt werden (**F 17**). Dabei wird eine ganze Reihe von Argumenten genannt, die inhaltlich nicht überzeugen:

- Es bestehe keine gesetzliche Verpflichtung zum Abschluss einer Haftpflichtversicherung. Es besteht jedoch für so gut wie keinen anerkannten Ausgabenposten eine Verpflichtung. Eine Verpflichtung kein daher auch kein Kriterium für die Regelbedarfsrelevanz sein.
- Im Schadensfall könne auf den einmaligen Bedarf für eine Erstausrüstung zurückgegriffen werden. Dieser umfasst jedoch nicht ansatzweise den Versicherungsschutz einer Haftpflichtversicherung.
- Bei der Anrechnung von Einkommen können Aufwendungen für Versicherungen geltend gemacht werden. Das ist richtig, es sind jedoch nur 27 Prozent der Menschen in der Referenzgruppe der Erwachsenen überhaupt erwerbstätig (s. Frageblock 5) und daher in der Lage Aufwendungen geltend zu machen. Im SGB XII besteht diese Möglichkeit zudem überhaupt nicht.
- Eine Haftpflichtversicherung sei für die Lebensverhältnisse der Menschen in der Referenzgruppe nicht üblich. Das ist zutreffend, aber zeigt gleichzeitig von welchen prekären Verhältnissen die Regelbedarfe abgeleitet werden. Denn für den größten Teil der Gesellschaft gilt, dass die Haftpflichtversicherung ein absolutes Muss ist, sicherte sie doch existenzbedrohende Lebensrisiken ab.^{vi} Insofern ist auch das Argument, die genannten Versicherungen seien für den existenznotwenigen Lebensunterhalt nicht zwingend erforderlich, abzulehnen.

Frageblock 9: Ermittlungsverfahren, Höhe der Regelbedarfe und Fortschreibungen im Zeitvergleich

Die *Fragen 18 und 19* liefern keine berichtenswerten neuen Erkenntnisse.

Frageblock 10: Unterkunft- und Stromkosten

Ziel der *Frage 20* war es, zu erkennen, ob die Menschen in der Referenzgruppe tendenziell eher niedrigere oder höhere Kosten der Unterkunft (KdU) bewilligt bekommen. Zur Verteilung der KdU macht die Bundesregierung jedoch keine Angaben.

In der Antwort auf Frage 21 und 22 kritisiert die Bundesregierung die Fragestellung. Diese methodische Kritik an den Fragen zu den Stromkosten ist berechtigt. Dennoch zeigt der Vergleich der tatsächlichen Stromkosten mit den im Regelbedarf berücksichtigten Kosten eine eindeutige Tendenz auf: Die Stromkostenpauschale ist nicht bedarfsdeckend ausgestaltet. Das wird vielfach von Sozialverbänden und Sachverständigen bestätigt.^{vii} Zudem bleibt der Berechnung über die Durchschnitte die Zirkelschlusslogik inhärent, denn die Bedarfe für Strom der Referenzgruppe spiegeln auch die Ausgaben von Menschen wieder, die bereits gezwungen sind zu sparen oder auch schon von Stromsperrern betroffen sind.

Frageblock 11: Fallzahlenproblematik in der EVS

Die Bundesregierung verweist in der Antwort auf *Frage 23* auf den Gesetzestext und damit darauf, dass die Angaben teilweise aufgrund kleiner Fallzahlen hohen Schwankungen unterliegen. Das berechtigte Interesse an den konkreten Zahlen bleibt jedoch bestehen. Die Bundesregierung trägt damit nicht zur Transparenz des Ermittlungsverfahrens bei.

Frageblock 12: Stellungnahmen der Verbände

Die Bundesregierung hat auf Grundlage der Stellungnahmen der Verbände keine Änderungen am Referentenentwurf zum Regelbedarfsermittlungsgesetz vorgenommen (*F 23*), obwohl die Stellungnahmen eine Vielzahl von Kritikpunkten enthalten. Gleichzeitig wurden den Verbänden eine äußerst kurze Zeit zur Abgabe der Stellungnahmen eingeräumt (15. – 21. Juli 2020). Die Bundesregierung erweckt so den Eindruck, als habe sie von Beginn an wenig Interesse an konstruktiver Kritik gehabt.

Frageblock 13: Festlegung der Regelbedarfsstufe 2

Die Antworten auf die *Fragen 25 und 26* zeigen, dass die Bundesregierung keine zu quantifizierende empirische Grundlage für den Abschlag der Regelbedarfsstufe 2 hat. Es ist jedoch

anzuerkennen, dass es empirisch begründete Hinweise auf Einspareffekte gibt. Die Bundesregierung beruft sich dabei erneut auf das Bundesverfassungsgericht. Eine „Annahme“ würde sich im vorliegenden Fall auf eine „ausreichende empirische Grundlage stützen“. Folglich ist eine empirisch zu begründende, jedoch nicht zu quantifizierende Annahme, ausreichend, um normative Abschlüsse in einer bestimmten Höhe vorzunehmen. Würde die Bundesregierung bei der Frage des Ausschlusses der verdeckt Armen ihrer eigenen Logik, auf die sie sich bei der Frage der Abschlüsse für die Regelbedarfsstufe 2 bezieht, folgen, so wäre sie verpflichtet das Ausmaß verdeckter Armut auf Grundlage der empirischen Evidenz zu schätzen und entsprechende Ausschlüsse vorzunehmen. Folgt sie umgekehrt der Logik, dass bei statistischen Schwankungen keine Schätzungen (Annahmen) vorgenommen werden sollen, so müssten alle Erwachsene unabhängig von der Haushaltskonstellation 100 Prozent der Regelbedarfe erhalten. In jedem Fall macht sich die Bundesregierung mit diesen sich widersprechenden Argumentationen unglaubwürdig.

ⁱ Der Wert für 2018 wurde vom Statistischen Bundesamt am 5. November 2020 per E-Mail an das Bundestagsbüro Katja Kipping übermittelt.

ⁱⁱ Vgl. DESTATIS (2020): Bevölkerung nach Altersgruppen.
<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/liste-altersgruppen.html>

ⁱⁱⁱ Vgl. DESTATIS (2020): Armutsgefährdung in Deutschland.
<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrdung/Tabellen/armuts-schwelle-gefaehrdung-silc.html>

^{iv} Wortprotokoll der 93. Sitzung des Ausschuss für Arbeit und Soziales – Öffentliche Anhörung am 2. November 2020.

^v Vgl. Fraktion DIE LINKE: Unsachgemäße Streichungen beim Regelbedarf für Erwachsene. <L:\AKI\Parlamentari-sche Themen\Themen A-Z\Sachthemen\Existenzsicherung\SGB II und SGB XII\Regelbedarfe im SGB II und SGB XII\2020 Regelbedarfsermittlung\Unsachgemäße Streichungen beim Regelbedarf für Erwachsene.>

^{vi} Vgl. Verbraucherzentrale NRW (2019): Private Haftpflichtversicherung: Ein absolutes Muss für jeden! <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/geld-versicherungen/weitere-versicherungen/private-haftpflichtversicherung-ein-absolutes-muss-fuer-jeden-13891>

^{vii} Vgl. Wortprotokoll der 93. Sitzung des Ausschuss für Arbeit und Soziales – Öffentliche Anhörung am 2. November 2020.