

Arbeitspapier **309**

Irene Becker

**Der Einfluss verdeckter Armut
auf das Grundsicherungsniveau**

Arbeitspapier 309

Irene Becker

**Der Einfluss verdeckter Armut auf das
Grundsicherungsniveau**

Dr. Irene Becker, Diplom-Volkswirtin, arbeitet als freiberufliche Wissenschaftlerin („Empirische Verteilungsforschung“) mit den Schwerpunkten Einkommensverteilung, soziale Sicherung und Vermögensverteilung.

Impressum

Herausgeber: Hans-Böckler-Stiftung
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon (02 11) 77 78-194
Fax (02 11) 77 78-4194
E-Mail: Dorothea-Voss@boeckler.de

Redaktion: Dorothea Voss, Leiterin des Referats Zukunft des Wohlfahrtsstaats,
Abt. Forschungsförderung

Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, Januar 2015

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	4
1 Forschungsfrage vor dem Hintergrund aktueller Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	5
2 Stand der Forschung und offene Fragen	10
3 Methodischer Ansatz.....	13
4 Konsumausgaben und regelbedarfsrelevanter Konsum von alternativen .. Referenzgruppen nach Ausklammerung verdeckter Armut	15
4.1 Übernahme der normativen Setzungen des Regelbedarfsermittlungs- gesetzes 2011	15
4.2 Modifizierung der normativen Setzungen von 2006 gemäß Forderungen des BVerfG von 2010.....	19
5 Zusammenfassung und Ausblick auf die anstehende Überprüfung der ... Regelbedarfsermittlung	24
Literaturverzeichnis.....	30
Über die Hans-Böckler-Stiftung.....	32

Kurzfassung

In einem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekt (Nr. S 2012-580-4) ist das derzeitige Verfahren zur Berechnung des Grundsicherungsniveaus kritisch analysiert worden (Becker/Schüssler 2014). Dabei blieb allerdings die Frage unbeantwortet, inwieweit das gesetzliche Existenzminimum dadurch beeinflusst wird, dass Haushalte, die eine zustehende Grundsicherungsleistung nicht in Anspruch nehmen (verdeckte Armut), bisher aus den Regelbedarfsberechnungen nicht ausgeschlossen werden. Die verbliebene Wissenslücke wurde hinsichtlich des Existenzminimums von Erwachsenen mit der vorliegenden Ergänzungsstudie geschlossen, wobei an vorliegende Ergebnisse des Vorläuferprojekts sowie an eine Arbeit des IAB (2013) angeknüpft werden konnte. Es zeigt sich ein moderater Effekt der Ausklammerung verdeckter Armut aus der Grundgesamtheit: ein Plus von 12 € bei der Regelbedarfsstufe 1, die sich 2014 auf 403 € statt auf 391 € belaufen hätte. Wenn zudem die neuen Restriktionen von 2011 unterblieben wären, hätte das soziokulturelle Existenzminimum im letzten Jahr sogar bei 435 € gelegen.

1 Forschungsfrage vor dem Hintergrund aktueller Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 9. Februar 2010 muss die gesetzliche Mindestsicherung dem gemäß Artikel 1 Grundgesetz (GG) gebotenen Schutz der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip des Artikel 20 GG gerecht werden (BVerfG, 1 BvL 1/9). Die aus diesem Grundsatz abgeleiteten Anforderungen an die Regelbedarfsermittlung waren aus höchstrichterlicher Sicht mit den damaligen Berechnungsverfahren nicht erfüllt, so dass dem Gesetzgeber die Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage auferlegt wurde. Die darauf folgende Reform des Sozialgesetzbuches Zweites Buch (SGB II) und des SGB XII 2011¹ hat die bereits seit 2005 geführte Debatte um das Niveau des gesetzlichen Existenzminimums aber keineswegs beendet. In verschiedenen Arbeiten wurden fundierte Einwendungen gegen das zugrunde liegende Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) und erhebliche Zweifel an dessen Vereinbarkeit mit den Forderungen des BVerfG vorgebracht.² Diese mündeten auch in Aussetzungs- bzw. Vorlagebeschlüsse des Sozialgerichts Berlin vom 25. April 2012 (S 55 AS9238/12 und S 55 AS 29349/11) sowie in einer Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des Bundessozialgerichts vom 28. März 2013 (B 4 AS 12/12 R), die Gegenstand eines neuerlichen Verfahrens beim BVerfG³ und der Entscheidung vom 23.07.2014 (1BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1BvR 1691/13) waren. Demnach „genügen die vorgelegten Vorschriften für den entscheidungserheblichen Zeitraum in der erforderlichen Gesamtschau noch den Vorgaben von Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG“ (BVerfG 2014, Rn. 86). Mit dem neuerlichen Urteil des BVerfG haben sich die Auseinandersetzungen über die Bemessung des Grundsicherungsniveaus allerdings keineswegs erübrigt. Denn zum Einen werden vom Gericht mit Blick auf Möglichkeiten des internen Ausgleichs, die dem Statistikmodell immanent und zu gewährleisten sind, Vorbehalte gegenüber der Herausrechnung von Verbrauchspositionen „in diesem Umfang“ aus dem Regelbedarf genannt (BVerfG 2014, Rn. 121; vgl. dazu auch Kapitel 5) und einige konkrete Anforderungen an die künftige Gestaltung der Grundsicherung formuliert (BVerfG 2014, Rn. 143 bis 148). Und zum Anderen geht es nicht nur um verfassungsrechtliche Fragen, sondern darüber hinaus um methodische und gesellschaftspolitische Aspekte, die zu überdenken sind. Diese Auffassung wird offenbar vom BVerfG geteilt, das in Rn. 77 seines jüngsten Urteils zum Thema ausführt: „Das Grundgesetz verpflichtet den Gesetzgeber insofern auch nicht, durch Einbeziehung aller denkbaren Faktoren eine optimale Bestimmung des Existenzminimums vorzunehmen; darum zu ringen ist vielmehr Sache der Politik ...“.

1 Zum Verfahren der Bemessung des Grundsicherungsniveaus nach dem so genannten Statistikmodell, zu den Vorgaben des BVerfG und zum Regelbedarfsermittlungsgesetz vgl. Becker/Schüssler 2014, S. 6-29.

2 Vgl. z. B. Martens 2011, Becker 2011b, Münder 2011, Becker/Schüssler 2014.

3 Dazu hat das BVerfG Stellungnahmen von Verbänden eingeholt; vgl. z. B. Deutscher Gewerkschaftsbund 2013, Deutscher Caritasverband 2013, Martens/Rock 2013.

Die im Vorfeld des Urteils des BVerfG vom 23.07.2014 von Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften und aus der Wissenschaft geäußerte Kritik am RBEG ist vielfältig, allerdings in einem Punkt nahezu einmütig: Die vom BVerfG im Jahr 2010 angemahnte (BVerfG 2010, Rn.168, letzter Satz, Rn. 169), mit dem RBEG aber nicht erfolgte Herausnahme verdeckter Armut vor Bildung der Referenzgruppe, deren Ausgabeverhalten für das Regelbedarfsniveau maßgeblich sein soll, wird für erforderlich und umsetzbar gehalten.⁴ Dabei geht es um die Vermeidung von Zirkelschlüssen vom Ausgabeverhalten derer, für die das Existenz sichernde Leistungsniveau zu berechnen ist, auf ihr Existenzminimum. Bisher wurden und werden nur Haushalte mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII aus der Grundgesamtheit teilweise ausgeklammert (so genannte bekämpfte Armut), nicht aber Haushalte, deren Nettoeinkommen infolge der Nichtinanspruchnahme zustehender Leistungen unter dem Grundsicherungsniveau liegt und die auch kein Vermögen oberhalb der gesetzlichen Freibeträge besitzen (verdeckte Armut). Dies wurde im Urteil des BVerfG von 2010 zwar für die Vergangenheit akzeptiert; für die Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 und künftiger Erhebungen wurde aber eine entsprechende Fortentwicklung des Bedarfsermittlungssystems gefordert.

Das Problem der verdeckten Armut in der Referenzgruppe, für das das BVerfG 2010 eine Lösung gefordert hatte, ist mit dem RBEG 2011 nicht ausgeräumt worden; in § 10 Abs. 2 RBEG wurde es lediglich angesprochen. Ungeachtet der von mehreren Sachverständigen bereits 2010 vertretenen Position, dass eine Ausklammerung von Haushalten, die einen bestehenden Anspruch auf Grundsicherungsleistungen nicht wahrnehmen, mit der EVS machbar ist⁵, beschränkte sich der Gesetzgeber auf die Verpflichtung, einen Bericht auf der Grundlage wissenschaftlicher Expertise über entsprechende Bereinigungsmöglichkeiten bis zum Juli 2013 vorzulegen. Dementsprechend hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Jahr 2011 das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) mit der

„Entwicklung eines Verfahrens, mit dem Haushalte, deren eigene Mittel nicht zur Deckung des jeweils zu unterstellenden Bedarfs nach SGB II und SGB XII ausreichen und die diese Leistungen nicht in Anspruch nehmen („verdeckt Arme“) aus der Referenzgruppe zur Ermittlung des Regelbedarfs gemäß SGB II/SGB XII ausgeschlossen werden können“,

(Bruckmeier et al. 2013, S. 14) beauftragt. Auf der Grundlage dieses Gutachtens und einer weiteren Expertise zu einem anderen Problemkomplex (Verteilungsschlüssel für die personelle Zurechnung von Haushaltsausgaben) hat das Ministerium Ende Juni 2013 einen Bericht (BMAS 2013) vorgelegt, wobei einige der dort eingegangenen Schlussfolgerungen zweifelhaft sind. Insbesondere die Aussagen des BMAS über die Effekte

4 Vgl. z. B. Becker 2011, Münder 2011, Deutscher Gewerkschaftsbund 2013, Deutscher Caritasverband 2013, Martens/Rock 2013, Deutscher Bundestag 2010a, S. 659 f., 662, 692, 693.

5 Ebd.

der Belassung von Haushalten, die eine zustehende Grundsicherungsleistung nicht in Anspruch nehmen, in der Referenzgruppe zur Regelbedarfsermittlung sind durch die Studie des IAB nicht gedeckt. Denn die These, dass „im RBEG keine Verfälschung der Datenbasis vorliegt“ (BMAS 2013, S. 32) und deshalb das bisherige Verfahren der Referenzgruppenbildung beibehalten werden könne, steht im Gegensatz zu theoretischen Überlegungen (Becker/Schüssler 2014, S. 15-21, 115) und bereits vorgelegten Schätzungen⁶. Letztere kommen zu dem Schluss, dass die Ausklammerung verdeckter Armut vor der Referenzgruppenbildung zu einem mäßig höheren Grundsicherungsniveau führen würde.

Im neuerlichen Urteil kommt das des BVerfG (1BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1BvR 1691/13) allerdings zu der Ansicht, dass die Einbeziehung von Haushalten in verdeckter Armut in die Referenzgruppe zur Regelbedarfsermittlung mit den Normen des Grundgesetzes vereinbar ist (BVerfG 2014, Rn. 105):

„Sowohl die Ergebnisse eines im Auftrag des zuständigen Bundesministeriums erstellten wissenschaftlichen Gutachtens des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) als auch die im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages angehörten Sachverständigen einschließlich derjenigen des Statistischen Bundesamtes gaben an, die Zahl der Haushalte in verdeckter Armut sei nur im Wege einer Schätzung zu beziffern (Protokoll 17/41, S. 656 ff.; BTDrucks 17/14242, S. 4f.; im Ergebnis so auch Becker, SozSich 2014, S. 93 <97>). Auch eine sachgerechte Schätzung ist jedoch mit Unsicherheiten behaftet, weshalb der Gesetzgeber nicht gezwungen ist, zur Bestimmung der Höhe von Sozialleistungen auf eine bloß näherungsweise Berechnung abzustellen (vgl. BVerfGE 125, 175 <236 f.>).“

Trotz dieser derzeitigen verfassungsrechtlichen Bewertung, der auch ein Missverständnis des zitierten Textes von Becker 2014 zugrunde liegt⁷, steht die Frage nach dem Effekt der verdeckten Armut auf das Grundsicherungsniveau aber nach wie vor im Raum und ist aus sozialwissenschaftlicher Perspektive empirisch lösbar. Eine Weiterbearbeitung des Themas erscheint sogar als geboten angesichts des Spannungsverhältnisses zwischen der oben zitierten Aussage und allgemein gehaltenen Forderungen des BVerfG, neue Erkenntnisse über Gefahren der Unterdeckung des soziokulturellen Existenzminimums bei der Fortentwicklung des Rechts zu berücksichtigen. Da „die Ermittlung von Regelbedarfen, die ein menschenwürdiges Existenzminimum gewährleisten, ... stets nur annäherungsweise möglich“ ist (BVerfG 2014, Rn. 141), sollte diese allgemeine Akzeptanz von fundierten Schätzungen auch für eine sachgerechte Abgrenzung der Referenzgruppe ohne Haushalte in verdeckter Armut – bei vorsichtiger Schätzung

6 Vgl. z. B. die Nachricht vom 30.11.2010: www.linksfraktion.de/Nachrichten/statistisches-bundesamt-legt-auftrag-fraktion-linke-neue-auswertung-einkommens-verbrauchsstichprobe-2008.

7 Das BVerfG blieb offenbar von der Aussage unbeeindruckt, dass „Referenzgruppen, die zahlreiche Haushalte in verdeckter Armut einschließen, aus statistischer Perspektive als empirisch unsichere Grundlage der Regelbedarfsbemessung bezeichnet werden“ müssen (Becker 2014, S. 96) und dass der damit verbundene systematische Fehler größer ist als derjenige infolge einer näherungsweisen Ausklammerung der Zirkelschluss Haushalte.

der Letzteren – gelten. Sofern die Forschung eine Verzerrung der Ergebnisse der Regelbedarfsermittlung infolge der nicht ausgeklammerten Nichtinanspruchnahme zustehender Grundsicherungsleistungen belegt, wäre dies ein konkreter Fall für „ernsthafte Bedenken, die auf tatsächliche Gefahren der Unterdeckung verweisen“, die das BVerfG als allgemeine Eventualität angesprochen hat (ebd.). Da der Gesetzgeber gehalten ist, „bei den periodisch anstehenden Neuermittlungen des Regelbedarfs zwischenzeitlich erkennbare Bedenken aufzugreifen und unzureichende Berechnungsschritte zu korrigieren“ (ebd.), müsste die Referenzgruppenbildung reformiert werden. Dies gilt umso mehr, wenn – wie im Folgenden – nur die mit großer Sicherheit anspruchsberechtigten Haushalte, nicht aber die infolge von Unschärfen der Datenbasis auftretenden „Zweifelsfälle“ als verdeckt arm gewertet werden. Denkbar wäre auch, in Analogie zur Regelung des RBEG, Grundsicherungsbeziehende mit anrechnungsfreien Einkommen – also insbesondere die so genannten Aufstocker – vor den Berechnungen nicht auszuklammern, auch Anspruchsberechtigte ohne Leistungsbezug mit anrechnungsfreien Einkommen nicht auszuschließen. Dies wäre eine Konzentration auf den „harten Kern“ der verdeckten Armut, bei dessen Ausklammerung grundsätzlich mit geringeren Schätzfehlern zu rechnen ist als im Falle seiner Einbeziehung in die Regelbedarfsermittlung.

Mit der vorliegenden Studie werden die kontrastierenden Thesen über den Effekt der verdeckten Armut auf das Grundsicherungsniveau empirisch überprüft. Dies ist für die Weiterentwicklung des RBEG aus gesellschaftspolitischer Perspektive wesentlich – unabhängig davon, dass laut BVerfG (2014, Rn. 105) „der Gesetzgeber nicht gezwungen ist, zur Bestimmung der Höhe von Sozialleistungen auf eine bloß näherungsweise Berechnung abzustellen“. Wie bereits ausgeführt, ist die Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums ohnehin eine „näherungsweise Berechnung“, deren Konsistenz erhöht würde durch Ausklammerung zumindest der Fälle, deren Daten eindeutig auf verdeckte Armut schließen lassen. Für die entsprechenden Auswertungen der EVS 2008 konnte an bereits entwickelte Modelle angeknüpft werden, nämlich

- an das im Auftrag des BMAS erarbeitete Mikrosimulationsmodell des IAB, mit dem verdeckt arme Haushalte in der EVS 2008 ermittelt werden,
- und an den Programmcode zur Berechnung des Regelbedarfs von Erwachsenen 2008, der im Projekt „Das Grundsicherungsniveau. Ergebnis der Verteilungsentwicklung und normativer Setzungen“ (Becker/Schüssler 2014) entwickelt wurde.

Erst durch die Verzahnung beider Vorarbeiten kann der Regelbedarf berechnet werden, der sich nach Ausklammerung von Haushalten, die zustehende Grundsicherungsleistungen nicht in Anspruch nehmen, ergibt.

Ausdrücklicher Dank geht an das IAB, das der Übernahme einiger seiner Ergebnisse für diese Studie zugestimmt hat, an Herrn Jürgen Wiemers (IAB) für seine Unterstützung, an das BMAS, das die Verwendung von in seinem Auftrag erarbeiteten Ergebnissen genehmigt hat, und an das Forschungsdatenzentrum des Statistischen Bundesamtes – insbesondere an Frau Melanie Scheller – für die sehr gute Kooperation bei der kontrol-

lierten Datenfernverarbeitung. Ohne dieses Zusammenwirken wäre die Durchführung des Projekts innerhalb des knappen Zeitrahmens und mit begrenzten Ressourcen nicht möglich gewesen. Besonderer Dank gebührt schließlich der Hans-Böckler-Stiftung für die Förderung dieser und der vorangegangenen (Becker/Schüssler 2014) Arbeit über Fragen einer angemessenen Berechnung des Grundsicherungsniveaus mit der empirisch-statistischen Methode.

2 Stand der Forschung und offene Fragen

Die Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialhilfe- bzw. Grundsicherungsleistungen – also das Phänomen der verdeckten Armut – ist keineswegs eine Randerscheinung sondern nimmt ein erhebliches Ausmaß an. Dies ist mittlerweile durch etliche Forschungsarbeiten belegt.⁸ Dabei hat sich eine Nichtinanspruchnahmequote von ungefähr 40% – trotz einiger Schwankungen im Zeitverlauf und methodisch sowie datenbedingter Abweichungen – als recht stabile Größenordnung herauskristallisiert.⁹ Etwa zwei Fünftel der Anspruchsberechtigten beziehen also keine Leistung nach dem SGB II bzw. XII. Da die betroffene Bevölkerungsgruppe von einem Einkommen unterhalb des Grundsicherungsniveaus lebt und auf keine Vermögen oberhalb der gesetzlichen Freibeträge (§ 12 SGB II) zugreifen kann, ist davon auszugehen, dass ihr Ausgabeverhalten noch stärker durch Budgetrestriktionen geprägt ist als das der Transferbeziehenden nach dem SGB II bzw. XII. Diese Haushalte sind aber dennoch bisher zu einem großen Teil in die Referenzgruppen für die Regelbedarfsermittlung einbezogen¹⁰, so dass der berechnete Regelbedarf von Zirkelschlüssen beeinflusst ist. Das Ausmaß entsprechender Verzerrungen des Grundsicherungsniveaus nach unten ist allerdings bisher ungewiss, da genaue Berechnungen fehlen.

Die Bundestagsfraktion der Partei Die Linke hat im Jahr 2010 das Statistische Bundesamt zwar mit einer Sonderauswertung der EVS 2008 für Alleinlebende – maßgeblich für die zentrale Regelbedarfsstufe 1 – beauftragt. Demnach hätte sich für 2008 ein Regelbedarf von ca. 390 € ergeben¹¹, was einem Plus von etwa 28 € gegenüber dem Betrag laut RBEG 2011 (362 €) entspricht. Dabei sind allerdings die Effekte der Ausklammerung verdeckter Armut einerseits und der Vergrößerung des Referenzeinkommensbereichs von den unteren 15% der Alleinstehenden (RGEG 2011) auf die unteren 20% (vormalige Regel) andererseits zusammengefloßen. Auch die Abgrenzung verdeckter Armut ist in dieser ersten Abschätzung aus Kostengründen nur mit einem einfachen Schätzansatz erfolgt (ohne Berücksichtigung von Vermögen, pauschaler Ansatz von Kosten der Unterkunft). Die Ergebnisse der Sonderauswertung sind dennoch richtungsweisend, sie

8 Vgl. z. B. Becker/Hauser 2005 und die dort zitierte Literatur, Frick/Groh-Samberg 2007, Bruckmeier/Wiemers (2010), Bruckmeier et al. 2013.

9 So kommen Bruckmeier et al. (2013, S. 20, 90) auf Basis der EVS 2008 – und je nach Annahmen, die in das Mikrosimulationsmodell einfließen – zu Nichtinanspruchnahmequoten von 34% bis 43% (vier Varianten), Bruckmeier/Wiemers (2010, S. 11) auf Basis des SOEP 2007 zu 39% (Konfidenzintervall: 34% bis 43%) und Becker (2013, S. 130) – ebenfalls auf Basis des SOEP 2007 – zu 35% bis 42% (zwei Varianten des Mikrosimulationsmodells).

10 Die verdeckt armen Haushalte gehen insofern nicht vollständig in die Referenzgruppen ein, als ein Teil von ihnen über Einkommen oberhalb der Grenze des Referenzeinkommensbereichs verfügt – diese Haushalte sind insbesondere wegen hoher regionaler Wohnkosten, möglicherweise in Kombination mit Mehrbedarfen (z. B. von Alleinerziehenden), anspruchsberechtigt nach dem SGB II bzw. XII.

11 Sonderauswertung der EVS 2008 durch das Statistische Bundesamt im Auftrag der Fraktion Die Linke; Nachricht vom 30.11.2010: www.linksfraktion.de/Nachrichten/statistisches-bundesamt-legt-auftrag-fraktion-linke-neue-auswertung-einkommens-verbrauchsstichprobe-2008.

werden aber offenbar vom Gesetzgeber und vom BVerfG als nicht hinreichend für eine Revision der Regelbedarfsermittlung angesehen.

Auch der gemäß § 10 Abs. 2 RBEG erfolgte Gutachtensauftrag des BMAS (vgl. Kapitel 1) war nicht an der hier aufgeworfenen Frage ausgerichtet. Mit dem Forschungsbericht des IAB über die Möglichkeiten einer zweckmäßigen Abgrenzung von Referenzgruppen für die Regelbedarfsermittlung (Bruckmeier et al. 2013) liegen zwar differenzierte Ergebnisse über durchschnittliche Einkommen und Konsumausgaben von Haushalten in verdeckter Armut sowie von alternativ gebildeten Referenzgruppen vor. Trotz dieser vielschichtigen neuen Erkenntnisse bleibt die Frage nach dem Regelbedarfsniveau nach Ausklammerung verdeckter Armut letztlich aber offen, diesbezügliche Ergebnisinterpretationen des BMAS sind zweifelhaft. So wird im Bericht des BMAS (2013, S. 32) die These, dass „im RBEG keine Verfälschung der Datenbasis vorliegt“, wie folgt begründet: „Diese in der Simulation als potentiell Leistungsberechtigte ohne Leistungsbezug klassifizierten Haushalte sind keineswegs mittellos, sondern haben bei den Einpersonenhaushalten genauso hohe wie und bei den Paaren mit Kind nur etwas niedrigere Einkommen und Konsumausgaben als die übrigen Haushalte der jeweiligen Referenzgruppe.“ (ebd. S. 41).¹² Für eine Quantifizierung des Einflusses der Haushalte in verdeckter Armut auf das Ergebnis der Regelbedarfsberechnung sind aber nicht deren Durchschnittseinkommen und Durchschnittskonsum insgesamt maßgeblich. Vielmehr geht es

- lediglich um den regelbedarfsrelevanten Konsum, also um die Konsumausgaben abzüglich der Kosten der Unterkunft und der nicht regelbedarfsrelevanten Ausgaben,¹³
- und zwar nicht der Haushalte, die zustehende Unterstützung nicht beanspruchen, sondern der veränderten Referenzgruppe, die sich nach Ausklammerung der Ersten aus der Grundgesamtheit ergibt¹⁴.

Zur Berechnung des regelbedarfsrelevanten Konsums bedarf es eines Modells, das die Vorschriften des RBEG 2011 auf Basis der EVS 2008 exakt abbildet. Im Rahmen des Projekts von Becker und Schüssler (2014) über die Einflüsse von Verteilungsentwicklung und normativen Setzungen auf das Grundsicherungsniveau ist ein derartiges Modell entwickelt und zur Quantifizierung der Effekte der 2011 veränderten Berechnungsweise des soziokulturellen Existenzminimums herangezogen worden (Becker 2014). Dabei hat sich gezeigt, dass die mit dem RBEG 2011 erfolgte Neujustierung des soziokulturellen Existenzminimums zu einer deutlichen Senkung des Erwachsenen-Regelbedarfs gegenüber einem fiktiven Betrag unter Berücksichtigung ausschließlich der Forderungen des

12 Dabei bezieht sich der Bericht des BMAS offenbar hinsichtlich der Alleinstehenden auf Tabelle 82 (Bruckmeier et al. 2013, S. 190) und hinsichtlich der Referenzfamilienhaushalte auf die entsprechenden weiteren Tabellen in der Studie des IAB.

13 Darauf wird in der IAB-Studie sachgerecht hingewiesen (Bruckmeier et al., S. 191).

14 Zur Notwendigkeit, die Haushalte in verdeckter Armut vorab auszuklammern, bzw. zur methodischen Unzulässigkeit der vom BMAS präferierten „alternativen Berechnungsweise“ (BMAS 2013b, S. 33: keine Bereinigung der Grundgesamtheit, Ausklammerung von verdeckter Armut erst nach der Bildung des Referenzquantils) vgl. Becker/Schüssler 2014, S. 22.

BVerfG geführt hat. Wenn nur die vom BVerfG beanstandeten Berechnungsregeln modifiziert worden wären, hätte der Erwachsenen-Regelbedarf 2008 bei etwa 393 € gelegen. Durch etliche, aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht notwendige – nach dem jüngsten Urteil aber wohl „noch“ verfassungsgemäße – Streichungen von Ausgabepositionen aus dem Katalog regelbedarfsrelevanter Güter und durch die Verkleinerung der Referenzgruppe von den unteren 20% auf die unteren 15% wurde das Ergebnis auf ca. 362 €, also um ca. 31 €, gedrückt. Dabei blieb allerdings der Effekt verdeckter Armut in der Referenzgruppe unberücksichtigt, da die Identifizierung der Nichtinanspruchnahme zustehender Grundsicherungsleistungen den Projektrahmen gesprengt hätte.

Im Folgenden werden die Weiterentwicklung der skizzierten vorliegenden Arbeiten und die dabei ermittelten Ergebnisse erläutert. Die Untersuchung konzentriert sich auf die Quantifizierung des Einflusses verdeckter Armut auf das soziokulturelle Existenzminimum von Erwachsenen. Angesichts der gesellschaftspolitischen Bedeutung der Mindestsicherung (Becker/Schüssler 2014, S. 5) und der weiterhin engagierten Auseinandersetzungen um deren Niveau erscheint diese Ergänzung bisher bekannter Ergebnisse als notwendig und sollte in die Diskussion einbezogen werden.

3 Methodischer Ansatz

Ziel der vorliegenden Arbeit ist die Quantifizierung der Minderung des Grundsicherungsniveaus, die aus der Belassung von Haushalten in verdeckter Armut in der für die Berechnungen relevanten Grundgesamtheit folgt. Die Fragestellung ist beschränkt auf die Regelbedarfsstufe 1 – maßgeblich insbesondere für den Regelbedarf von Alleinlebenden und Alleinerziehenden, indirekt aber generell für den Erwachsenenbedarf¹⁵. Mit den an vorliegende Untersuchungen anknüpfenden Berechnungen werden fiktive Regelbedarfe ermittelt, die sich nach Ausklammerung der Fälle der Nichtinanspruchnahme aus der Gesamtpopulation ergeben würden,

- a. einerseits gemäß normativer Vorgaben des RBEG 2011,
- b. andererseits gemäß rechtlicher Vorgaben von 2006 (Deutscher Bundestag 2006) für den Referenzeinkommensbereich (untere 20%) und den regelbedarfsrelevanten Konsum, korrigiert entsprechend den Vorgaben des BVerfG von 2010.

Zur Identifizierung bzw. Ausfilterung der verdeckten Armut wird eine vom IAB im Rahmen des Projekts „Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008“ generierte Variable herangezogen (Beschränkung auf eine Modellvariante); zur Berechnung regelbedarfsrelevanter Konsumausgaben ist die Anwendung der von Becker/Schüssler (2014) entwickelten Module vorgesehen.

Wie im ersten Kapitel ausgeführt, liegt dieser Studie eine enge Abgrenzung verdeckter Armut – ohne Berücksichtigung der datenbedingt zahlreichen Zweifelsfälle – zugrunde. Dem kommt die „strengste“ Variante 4 der Einkommens- und Vermögensanrechnung, die vom IAB entwickelt wurde (Bruckmeier et al. 2013, S. 18, 74-79), am nächsten.¹⁶

- Neben laufenden Einkommen werden auch einmalige oder unregelmäßig zufließende Einkommen und Einnahmen auf den Bedarf angerechnet („strenge“ Einkommensanrechnung; Bruckmeier et al. 2013, S. 78).¹⁷
- Hinsichtlich der Vermögensanrechnung wird der vergleichsweise hohe Freibetrag für Altersvorsorgevermögen¹⁸ nur bei angegebenen Guthaben bei privaten Renten-

15 Die Regelbedarfsstufe 2 wurde auf 90% der Regelbedarfsstufe 1 festgesetzt und gilt als Bedarf jedes Einzelnen von zwei erwachsenen Leistungsberechtigten, die als Ehegatten, Lebenspartner oder in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft einen gemeinsamen Haushalt führen. Die Regelbedarfsstufe 3 entspricht 80% der Regelbedarfsstufe 1 und betrifft erwachsene leistungsberechtigte Personen, die weder einen eigenen Haushalt führen, noch als Ehegatte, Lebenspartner oder in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft einen gemeinsamen Haushalt führen (Deutscher Bundestag 2010b, S. 90 (zu § 8, zu Absatz 1)).

16 Zur Berechnung des Bedarfs vgl. Bruckmeier et al. 2013, S. 72-74.

17 Demgegenüber werden bei der „einfachen“ („großzügigen“) Einkommensanrechnung nur die laufend zufließenden Einkommensarten berücksichtigt.

18 750 € je vollendetem Lebensjahr, 2008 maximal – je nach Geburtsjahr – 16.250 € bis 16.750 €; § 12 Abs. 2 Nr. 3 SGB II; 2010 wurden diese Höchstbeträge auf 48.750 € bis 50.250 € angehoben; für Leistungsberechtigte im Rechtskreis des SGB XII sind die Freibeträge wesentlich geringer.

versicherungen berücksichtigt, während alle sonstigen Vermögensarten dem allgemeinen Vermögen zugeordnet werden, für die ein geringerer Freibetrag¹⁹ gilt. Damit werden beispielsweise einige staatlich geförderte Riester-Produkte, die aus den EVS-Daten nicht eindeutig identifizierbar sind, nicht gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 2 SGB II als Schonvermögen von der Anrechnung ausgenommen.²⁰

Als Datenbasis wurden die Haushaltsnettoeinkommen und die Ausgaben der Alleinlebenden, wie sie in der Gesamtstichprobe der EVS 2008 erfasst sind, zugrunde gelegt. Eine Verwendung des scientific use files der EVS (faktisch anonymisierte Teilstichprobe von 80% der Gesamtstichprobe) wäre nicht hinreichend. Dies folgt zwingend aus der Fragestellung, da die empirische Basis für die Alternativrechnungen zum Regelbedarfsniveau mit der Basis, die dem RBEG zugrunde liegt, identisch sein muss. Andernfalls wären die Ergebnisse inhaltlich nicht vergleichbar.

Die Datenauswertung erfolgte auf dem Wege der kontrollierten Datenfernverarbeitung, da ein unmittelbarer Zugang zur Gesamtstichprobe aus Datenschutzgründen nicht gegeben ist. Beim Fernrechnen werden vom Projektbearbeiter Kommandofolgen einer statistischen Auswertungssoftware formuliert und an das Forschungsdatenzentrum (FDZ) des Statistischen Bundesamtes übermittelt, wo die Syntax auf die Daten angewandt wird. Die Auswertungstabellen werden vom Statistischen Bundesamt um geheim zu haltende Ergebnisse (Tabellenfelder, denen weniger als drei Individualangaben zu Grunde liegen) bereinigt und dem Projektbearbeiter übersandt.

19 150 € je vollendetem Lebensjahr (mindestens 3.100 €, maximal – je nach Geburtsjahr – 9.750 € bis 10.050 €) – bzw. 3.100 € für jedes leistungsberechtigte minderjährige Kind – zuzüglich 750 € für notwendige Anschaffungen; § 12 Abs. 2 Nr. 1, 1a und 4 SGB II; für Leistungsberechtigte im Rechtskreis des SGB XII sind die Freibeträge wesentlich geringer.

20 Demgegenüber wird bei der zweiten („großzügigen“) IAB-Variante der Vermögensanrechnung („einfache“ Vermögensanrechnung) die Summe der Freibeträge vom Gesamtvermögen abgezogen; es wird also angenommen, dass der Haushalt sein Vermögen so anlegt, dass er die möglichen Freibeträge optimal ausnutzen kann (Bruckmeier et al. 2013, S. 75).

4 Konsumausgaben und regelbedarfsrelevanter Konsum von alternativen Referenzgruppen nach Ausklammerung verdeckter Armut

4.1 Übernahme der normativen Setzungen des Regelbedarfsermittlungsgesetzes 2011

Die nach dem RBEG 2011 gebildete Referenzgruppe der Alleinstehenden in der EVS 2008, die für die Berechnung von Erwachsenen-Regelbedarfen maßgeblich ist, umfasst 394.555 Haushalte in verdeckter Armut²¹, das entspricht 18,6% der Referenzgruppe insgesamt.²² Das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen dieser Fälle der Nichtinanspruchnahme einer zustehenden Grundsicherungsleistung lag mit 707 € nur um 12 € (1,7%) unter dem Durchschnittsbetrag der anderen Mitglieder der Referenzgruppe bzw. um 10 € unter dem Durchschnitt der Referenzgruppe insgesamt (Becker/Schüssler 2014, S. 47). Auch hinsichtlich der Konsumausgaben der verdeckt armen Haushalte in der Referenzgruppe, die sich im Durchschnitt auf 838 € beliefen, fallen die Minderbeträge gegenüber der komplementären Gruppe bzw. der Referenzgruppe insgesamt (845 €; Becker/Schüssler 2014, S. 128) mit 9 € bzw. 7 € moderat aus. Daraus lässt sich allerdings nicht auf den Effekt der Ausklammerung verdeckter Armut aus den Berechnungen schließen, da dieser von der Konsumhöhe und -struktur – insbesondere vom Anteil der regelbedarfsrelevanten Güter – einer modifizierten Referenzgruppe abhängt.

Wie aus Tabelle 1 (2. Ergebniszeile) hervorgeht, vermindert sich die Grundgesamtheit des Referenzhaushaltstyps der Alleinstehenden durch die Ausklammerung der verdeckten Armut um etwa 750.000. Im unteren Tabellenteil werden Quantilsgrenzen der so bereinigten Grundgesamtheit und der dem RBEG 2011 zugrunde liegenden Gruppe der Alleinlebenden gegenübergestellt. Der Grenzwert der derzeit maßgeblichen unteren 15% erhöht sich infolge der Ausklammerung von Nichtinanspruchnahme zustehender Grundsicherungsleistungen aus der Grundgesamtheit um 44 € bzw. knapp 5% auf 945 €. Der Anstieg der darüber liegenden Quintilsgrenzen ist – mit Ausnahme des dritten Quintils – absolut höher, relativ aber mit etwa 5% (unterstes Quintil) sehr ähnlich bzw. sinkend (zweite bis vierte Obergrenze).

Für den Vergleich mit Ergebnissen der aktuellen Regelbedarfsermittlung sind lediglich die unteren 15% der bereinigten Grundgesamtheit heranzuziehen – im Folgenden kurz: fiktive Referenzgruppe 1. Deren durchschnittliche Konsumausgaben sind in der

21 Der Begriff der verdeckten Armut wird hier und im Weiteren im Sinne der „strengen“ IAB-Variante, die in Kapitel 3 skizziert ist, verwendet.

22 Quelle dieser und aller weiteren empirischen Ergebnisse sind – sofern nicht anders vermerkt – eigene Berechnungen im Rahmen der vorliegenden Studie: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008 (Gesamtdatensatz), eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung) i. V. m. Bruckmeier et al. (2013, S. 85 f.).

ersten Ergebnisspalte von Tabelle 2, die Differenzen zu den entsprechenden Beträgen der Referenzgruppe aus der Grundgesamtheit vor Ausklammerung verdeckter Armut in der dritten Ergebnisspalte wiedergegeben. Insbesondere die Ausgaben für Ernährung (einschließlich alkoholischer Getränke und Tabakwaren), für die Kategorie Wohnen sowie für Freizeit, Unterhaltung und Kultur fallen in der fiktiven Referenzgruppe 1 vergleichsweise hoch aus. Die Höherbeträge gegenüber der aktuellen Referenzgruppe machen bei weiteren Gütergruppen nur 1 € bis gut 2 € aus, bei einigen Kategorien ergeben sich sogar geringfügige Abweichungen nach unten. Insgesamt ergibt sich ein Anstieg der Konsumausgaben der Referenzgruppe infolge des Ausschlusses verdeckter Armut aus der Grundgesamtheit von 19,15 €. Der Effekt ist also moderat und entspricht einer relativen Veränderung von nur 2,3%. Es kann also von einem zwar mäßigen, aber dennoch merklichen Zurückbleiben der ausgeklammerten Haushalte hinter der Grundsicherungsschwelle ausgegangen werden.

Tabelle 1: Haushalte und Quantilsgrenzen (Haushaltsnettoeinkommen pro Monat)¹ der bereinigten Grundgesamtheit der Alleinlebenden (neues Verfahren)² mit und ohne Ausschluss verdeckter Armut (v4)³ – EVS 2008

	Ausschluss verdeckter Armut ...		Differenz (Spalte 1 – Spalte 2)
	...erfolgt	... nicht erfolgt	
	1	2	3
Fallzahl	14.013	14.518	-505
hochgerechnete HH	13.450.042	14.200.159	-750.116
Quantil	obere Grenzwerte (€ pro Monat)		Differenz
untere 15%	945	901	44
1. Quintil	1.044	990	54
2. Quintil	1.390	1.339	51
3. Quintil	1.785	1.743	42
4. Quintil	2.395	2.346	49

¹ Haushaltsnettoeinkommen laut Abgrenzung in Statistisches Bundesamt 2010, S. 9.

² Mit dem neuen Verfahren der Bereinigung der Grundgesamtheit (RBEG 2011) werden nur die Leistungsbeziehenden, die keine anrechnungsfreien Einkommen bezogen haben, als Zirkelschluss Haushalte definiert und ausgeklammert.

³ Dabei wurde die strengste Variante 4 des Mikrosimulationsmodells (strenge Einkommens- und Vermögensanrechnung) von Bruckmeier et al. (2013, S. 85 f.) zugrunde gelegt.

Quelle: Vgl. Tabelle 2.

Tabelle 2: Konsumausgaben der unteren 15% der Alleinlebenden¹ mit und ohne Ausschluss verdeckter Armut (v4)² aus der bereinigten Grundgesamtheit (neues Verfahren)³ – EVS 2008

Kategorie (Nr. der Gütergruppe in EVS)	Ausschluss verdeckter Armut ...		Differenz (Spalte 1 – Spalte 2)
	erfolgt	nicht erfolgt	
	1	2	3
Nahrungsmittel etc. (01, 02)	148,62 €	144,74 €	3,88 €
Bekleidung, Schuhe (03)	31,24 €	31,62 €	-0,38 €
Wohnen, Energie etc. (04)	377,77 €	370,25 €	7,52 €
Innenausstattung etc. (05)	31,58 €	29,36 €	2,22 €
Gesundheit (6)	27,31 €	26,27 €	1,04 €
Verkehr (07)	58,56 €	59,26 €	-0,70 €
Nachrichtenübermittlung (08)	37,69 €	38,87 €	-1,18 €
Freizeit, Unterhaltung, Kultur (09)	81,08 €	75,42 €	5,66 €
Bildung (10)	7,32 €	7,94 €	-0,62 €
Gaststättendienstleistungen etc. (11)	27,71 €	28,11 €	-0,40 €
Sonstiges (12)	33,54 €	31,45 €	2,09 €
Summe	862,42 €	843,27 €	19,15 €

¹ Konsumausgaben und Haushaltsnettoeinkommen laut Abgrenzung in Statistisches Bundesamt 2010, S. 9 f.

² Vgl. Fußnote 3 zu Tabelle 1.

³ Vgl. Fußnote 2 zu Tabelle 1.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008 (Gesamtdatensatz), eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung) i. V. m. Bruckmeier et al. (2013, S. 85 f.).

Inwieweit dies auch für den regelbedarfsrelevanten Konsum – also der Ausgaben ohne Kosten der Unterkunft und ohne die normativ als nicht zum existenziellen Bedarf gerechneten Positionen – gilt, zeigt Tabelle 3. Insgesamt ergibt sich für die fiktive Referenzgruppe 1 ein Höherbetrag von 11,54 € (letzte Zeile). Für das Jahr 2008 hätte also bei Ausklammerung einer eng abgegrenzten Gruppe in verdeckter Armut und ansonsten gleichen Berechnungsregeln wie im RBEG 2011 der Regelbedarf 373,35 € statt 361,81 € für Alleinlebende betragen, nach Fortschreibung bis 2014 wären es 403 € statt 391 €.

Tabelle 3: Regelbedarfsrelevanter Konsum der unteren 15% der Alleinlebenden¹ mit und ohne Ausschluss verdeckter Armut (v4)² aus der bereinigten Grundgesamtheit (neues Verfahren)³ – EVS 2008

Kategorie (Nr. der Gütergruppe in EVS)	Ausschluss verdeckter Armut ...		Differenz (Spalte 1 – Spalte 2)
	erfolgt	nicht erfolgt	
	1	2	3
Nahrungsmittel etc. (01, 02)	132,50 €	128,46 €	4,04 €
Bekleidung, Schuhe (03)	29,93 €	30,40 €	-0,47 €
Wohnen. Energie etc. (04)	30,55 €	30,24 €	0,31 €
Innenausstattung etc. (05)	28,52 €	27,41 €	1,11 €
Gesundheit (6)	17,63 €	15,55 €	2,08 €
Verkehr (07)	23,88 €	22,78 €	1,10 €
Nachrichtenübermittlung (08)	32,00 €	31,96 €	0,04 €
Freizeit, Unterhaltung, Kultur (09)	42,00 €	39,96 €	2,04 €
Bildung (10)	1,35 €	1,39 €	-0,04 €
Gaststättendienstleistungen etc. (11)	6,88 €	7,16 €	-0,28 €
Sonstiges (12)	28,13 €	26,50 €	1,63 €
Summe	373,35 €	361,81 €	11,54 €

¹ Konsumausgaben und Haushaltsnettoeinkommen in der Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2010, S. 9 f.).

² Dabei wurde die strengste Variante 4 des Mikrosimulationsmodells (strenge Einkommens- und Vermögensanrechnung) von Bruckmeier et al. (2013, S. 85 f.) zugrunde gelegt.

³ Mit dem neuen Verfahren der Bereinigung der Grundgesamtheit (RBEG 2011) werden nur die Leistungsbeziehenden, die keine anrechnungsfreien Einkommen bezogen haben, als Zirkelschluss Haushalte definiert und ausgeklammert.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008 (Gesamtdatensatz), eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung) i. V. m. Bruckmeier et al. (2013, S. 85 f.).

Mit 4,04 € ist gut ein Drittel der Differenz auf höhere Nahrungsmittelausgaben der fiktiven Referenzgruppe 1 zurückzuführen; damit bleibt der Anteil der regelbedarfsrelevanten Ausgaben für Ernährung und Getränke am Regelbedarf insgesamt konstant (35,5%). Die Einkommenselastizität dieser Ausgabenkategorie ist im Grenzbereich der derzeitigen Referenzgruppe offensichtlich hoch – ein Indiz dafür, dass der physische Grundbedarf der unteren 15% der Alleinlebenden kaum bzw. nicht gedeckt ist. Die Ausgaben für Gesundheit sowie für Freizeit, Unterhaltung und Kultur der alternativen Referenzgruppe nach Ausklammerung verdeckter Armut liegen jeweils um ca. 2 € über denen der aktuellen Referenzgruppe, bei den anderen Kategorien sind die Differenzen noch geringer oder nahe null. Aus diesen insgesamt moderaten Effekten der Ausklammerung einer restriktiv definierten Gruppe verdeckter Armut ist die vom BMAS vertretene Auffassung *nicht* nachvollziehbar, dass es dadurch „zu einer Verlagerung der Referenzgruppe in den mittleren Einkommensbereich“ käme und „die Regelbedarfsermittlung ... nicht mehr alleine auf Basis niedriger Einkommen erfolgen“ würde, „wie dies für die Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums sachgerecht ist“ (BMAS 2013, S. 7). *Vielmehr*

lässt die infolge der Bereinigung der Grundgesamtheit kaum veränderte Struktur der regelbedarfsrelevanten Ausgaben – insbesondere der unverändert hohe Anteil der Nahrungsmittelausgaben – darauf schließen, dass die methodische Weiterentwicklung zu einer Begrenzung von Zirkelschlüssen führt.

4.2 Modifizierung der normativen Setzungen von 2006 gemäß Forderungen des BVerfG von 2010

Nach der Quantifizierung des isolierten Effekts einer Ausklammerung verdeckter Armut aus der Grundgesamtheit auf den aktuellen Regelbedarf (nur Regelbedarfsstufe 1) wird nun das kumulative Zusammenwirken dieser methodischen Weiterentwicklung mit allen normativ geprägten Verfahrensänderungen des RBEG 2011 gegenüber den davor geltenden Normen untersucht. Damit wird letztlich die Arbeit von Becker und Schüssler aus dem Jahr 2014 fortgesetzt, in der die Effekte der 2011 veränderten Berechnungsweise des soziokulturellen Existenzminimums, nicht aber der Einfluss der fehlenden Ausklammerung verdeckter Armut ermittelt wurde. Im Rahmen des Projekts von Becker und Schüssler (2014) wurde als Referenzpunkt der Regelbedarf ermittelt, der sich wie folgt ergeben hätte:

- Übernahme der früheren Definitionen der regelbedarfsrelevanten Ausgaben und Korrektur lediglich entsprechend expliziter verfassungsgerichtlicher Kritikpunkte (BVerfG 2010), insbesondere
 - Unterlassungen von nicht nachvollziehbaren pauschalen Abschlägen bzw. Streichungen einzelner Positionen,
 - Berücksichtigung des substitutiven Charakters von gestrichenen Gütern,
 - Einbeziehung von bildungsrelevanten Ausgaben;
- Beibehaltung der Abgrenzung des unteren Einkommensbereichs als untere 20 %.²³

Dabei hat sich gezeigt, dass der fiktive Betrag unter Berücksichtigung ausschließlich der Forderungen des BVerfG deutlich, nämlich um ca. 31 € höher als das mit dem RBEG 2011 ermittelte soziokulturelle Existenzminimum ausfällt.²⁴ Wie stark sich der Mehrbetrag infolge der Ausklammerung von Haushalten in verdeckter Armut vergrößert, wird im Folgenden mit der ergänzenden Untersuchung quantifiziert.

Tabelle 4 zeigt Fallzahlen, hochgerechnete Haushalte und Quantilsgrenzen für die relevante Grundgesamtheit der Alleinlebenden vor und nach Ausklammerung verdeckter Armut. Die Ergebnisse sind denen in Tabelle 1 ähnlich, aber nicht gleich. Denn mit dem RBEG 2011 wurde neben den bereits erwähnten Veränderungen der Regelbedarfsermittlung auch das Verfahren zur Ausklammerung von Leistungsbeziehenden aus der

²³ Vgl. Becker Schüssler 2014, S. 90-94, Änderungen (a) in Übersicht 1 und Tabelle 19, und Becker 2014, S. 100 f.

²⁴ Die mit dem RBEG 2011 veränderte Definition der regelbedarfsrelevanten Ausgaben führte zu einem Minderbetrag von 19, 93 €, die Verkleinerung der Referenzgruppe von den unteren 20% auf die unteren 15% zu einer weiteren Reduzierung der Regelbedarfsstufe 1 um 11,58 € (Beträge 2008 vor Fortschreibung).

Grundgesamtheit modifiziert: Neuerdings werden nur Haushalte mit Bezug von Grundsicherung bzw. Sozialhilfe nach dem SGB II bzw. XII, die keine anrechnungsfreien Einkommen haben, vor den Berechnungen ausgeschlossen (Tabelle 1), vormals blieben alle Haushalte, die überwiegend von Sozialhilfe gelebt haben, unberücksichtigt (Tabelle 4) mit der Folge einer etwas kleineren Grundgesamtheit (um hochgerechnet knapp 70.000 Haushalte bzw. 0,5%). Die Auswirkungen der veränderten Abgrenzung von auszuschließenden Leistungsbeziehenden auf die Quantilsgrenzen bzw. deren Veränderung durch die Ausklammerung auch der Nichtinanspruchnahme sind allerdings erwartungsgemäß sehr gering. Der für die folgende Berechnung eines soziokulturellen Existenzminimums nach den normativen Vorgaben von 2006 maßgebliche Grenzwert der unteren 20% erhöht sich infolge der Herausnahme verdeckter Armut mäßig um 57 €.

Tabelle 4: Haushalte und Quantilsgrenzen (Haushaltsnettoeinkommen pro Monat)¹ der bereinigten Grundgesamtheit der Alleinlebenden (altes Verfahren)² mit und ohne Ausschluss verdeckter Armut (v4)³

	Ausschluss verdeckter Armut ...		Differenz (Spalte 1 – Spalte 2)
	...erfolgt	... nicht erfolgt	
	1	2	3
Fallzahl	13.961	14.466	-505
hochgerechnete HH	13.380.545	14.130.661	-750.116
Quantil	Obere Grenzwerte (€ pro Monat)		Differenz
untere 15%	941	898	43
1. Quintil	1.047	990	57
2. Quintil	1.395	1.343	52
3. Quintil	1.790	1.747	43
4. Quintil	2.401	2.350	50

¹ Haushaltsnettoeinkommen in der Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2010, S. 9).

² Nach dem alten Verfahren (vor Inkrafttreten des RBEG 2011) werden die Haushalte, die überwiegend von Leistungen nach dem SGB II bzw. XII gelebt haben, aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen.

³ Dabei wurde die strengste Variante 4 des Mikrosimulationsmodells (strenge Einkommens- und Vermögensanrechnung) von Bruckmeier et al. (2013, S. 85 f.) zugrunde gelegt.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008 (Gesamtdatensatz), eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung) i. V. m. Bruckmeier et al. (2013, S. 85 f.).

Die Konsumausgaben der so modifizierten fiktiven Referenzgruppe 2 liegen aber nur um 20,66 € über denen der entsprechenden Teilgruppe der Grundgesamtheit einschließlich verdeckt armer Haushalte (Tabelle 5). Der Mehrbetrag ist damit kaum (um 1,50 €) höher als im Falle der fiktiven Referenzgruppe 1 (untere 15% der Alleinlebenden, neues Verfahren der Ausklammerung von Leistungsbeziehenden) gegenüber der aktuellen Referenzgruppe (Tabelle 2). Auch hinsichtlich der Dominanz der Ausgaben für Ernährung (einschließlich alkoholischer Getränke und Tabakwaren) und für die Kategorie Wohnen

in der Struktur der Mehrausgaben ähneln die Ergebnisse denen der fiktiven Referenzgruppe 1 (Tabelle 2).

Tabelle 5: Konsumausgaben der unteren 20% der Alleinlebenden¹ mit und ohne Ausschluss verdeckter Armut (v4)² aus der bereinigten Grundgesamtheit (altes Verfahren)³ – EVS 2008

Kategorie (Nr. der Gütergruppe in EVS)	Ausschluss verdeckter Armut ...		Differenz (Spalte 1 – Spalte 2)
	erfolgt	nicht erfolgt	
	1	2	3
Nahrungsmittel etc. (01, 02)	153,19 €	149,51 €	3,68 €
Bekleidung, Schuhe (03)	31,77 €	32,63 €	-0,86 €
Wohnen. Energie etc. (04)	392,06 €	382,31 €	9,75 €
Innenausstattung etc. (05)	33,05 €	31,35 €	1,70 €
Gesundheit (6)	28,46 €	27,94 €	0,52 €
Verkehr (07)	61,00 €	58,45 €	2,55 €
Nachrichtenübermittlung (08)	37,63 €	38,72 €	-1,09 €
Freizeit, Unterhaltung, Kultur (09)	82,01 €	79,53 €	2,48 €
Bildung (10)	5,99 €	6,71 €	-0,72 €
Gaststättendienstleistungen etc. (11)	28,85 €	28,08 €	0,77 €
Sonstiges (12)	35,47 €	33,60 €	1,87 €
Summe	889,48 €	868,82 €	20,66 €

¹ Konsumausgaben und Haushaltsnettoeinkommen laut Abgrenzung in Statistisches Bundesamt 2010, S. 9 f.

² Dabei wurde die strengste Variante 4 des Mikrosimulationsmodells (strenge Einkommens- und Vermögensanrechnung) von Bruckmeier et al. (2013, S. 85 f.) zugrunde gelegt.

³ Nach dem alten Verfahren (vor Inkrafttreten des RBEG 2011) werden die Haushalte, die überwiegend von Leistungen nach dem SGB II bzw. XII gelebt haben, aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen.

Quelle: Vgl. Tabelle 6.

Tabelle 6: Fiktiver regelbedarfsrelevanter Konsum nach modifizierten normativen Setzungen von 2006¹ der unteren 20% der Alleinlebenden² mit und ohne Ausschluss verdeckter Armut (v4)³ aus der bereinigten Grundgesamtheit (altes Verfahren)⁴ – EVS 2008

Kategorie (Nr. der Gütergruppe in EVS)	Ausschluss verdeckter Armut ...		Differenz (Spalte 1 – Spalte 2)
	erfolgt	nicht erfolgt	
	1	2	3
Nahrungsmittel etc. (01, 02)	147,77 €	143,67 €	4,10 €
Bekleidung, Schuhe (03)	31,77 €	32,63 €	-0,86 €
Wohnen. Energie etc. (04)	31,04 €	30,51 €	0,53 €
Innenausstattung etc. (05)	30,33 €	29,25 €	1,08 €
Gesundheit (6)	21,87 €	20,64 €	1,23 €
Verkehr (07)	23,62 €	22,87 €	0,75 €
Nachrichtenübermittlung (08)	31,59 €	31,44 €	0,15 €
Freizeit, Unterhaltung, Kultur (09)	42,63 €	41,65 €	0,98 €
Bildung (10)	0,95 €	1,24 €	-0,29 €
Gaststättendienstleistungen etc. (11)	7,25 €	7,46 €	-0,21 €
Sonstiges (12)	34,21 €	31,96 €	2,25 €
Summe	403,02 €	393,32 €	9,70 €

¹ Regelbedarf gemäß VO 2006 (Verordnung auf Basis von Deutscher Bundestag 2006), korrigiert entsprechend verfassungsgerichtlicher Kritik (vgl. textliche Ausführungen); zu Einzelheiten vgl. Becker/Schüssler 2014, S. 91 f.

² Konsumausgaben und Haushaltsnettoeinkommen laut Abgrenzung in Statistisches Bundesamt 2010, S. 9 f.

³ Dabei wurde die strengste Variante 4 des Mikrosimulationsmodells (strenge Einkommens- und Vermögensanrechnung) von Bruckmeier et al. (2013, S. 85 f.) zugrunde gelegt.

⁴ Nach dem alten Verfahren (vor Inkrafttreten des RBEG 2011) werden die Haushalte, die überwiegend von Leistungen nach dem SGB II bzw. XII gelebt haben, aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008 (Gesamtdatensatz), eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung) i. V. m. Bruckmeier et al. (2013, S. 85 f.).

Von den knapp 890 €, die die fiktive Referenzgruppe 2 für Konsumzwecke ausgibt (Spalte 1 in Tabelle 5), sind 403 € den regelbedarfsrelevanten Positionen zuzuordnen, wie sie sich gemäß VO 2006 (Verordnung auf Basis von Deutscher Bundestag 2006) und korrigiert entsprechend verfassungsgerichtlicher Kritik ergeben hätten (Spalte 1 in Tabelle 6). Der Vergleichswert für die unteren 20% vor Ausklammerung verdeckter Armut aus der Grundgesamtheit fällt mit 393,32 € um 9,70 € niedriger aus. Die derzeitige Weigerung des Gesetzgebers, Haushalte mit Grundsicherungsanspruch, aber ohne entsprechenden Transferbezug aus der Grundgesamtheit herauszunehmen, hätte also bei Orientierung an den vormals gültigen Normen und der Kritik des BVerfG 2010 einen ähnlichen Effekt wie nach dem Berechnungsverfahren des RBEG 2011 (Tabelle 3: 11,54 €). Zudem zeigt sich mit 4 € wieder der höchste Mehrbetrag bei den Nahrungsmittelausgaben der fiktiven Referenzgruppe 2. Damit sind gut zwei Fünftel des Effekts der Herausnahme verdeckter Armut aus der Grundgesamtheit dem physischen Grundbedarf

zuzuordnen – der Anteil der regelbedarfsrelevanten Ausgaben für Ernährung und Getränke am Regelbedarf insgesamt bleibt konstant (36,6%), was auf ungedeckte Bedarfe bei dieser Güterkategorie hindeutet (vgl. Kapitel 4.1).

5 Zusammenfassung und Ausblick auf die anstehende Überprüfung der Regelbedarfsermittlung

In einem mit Mitteln der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekt (Nr. S 2012-580-4) wurde das Verfahren zur Berechnung des Grundsicherungsniveaus auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe analysiert (Becker/Schüssler 2014, Becker 2014). Dabei blieb allerdings die Frage unbeantwortet, inwieweit das gesetzliche Existenzminimum dadurch beeinflusst wird, dass Haushalte, die eine zustehende Grundsicherungsleistung nicht in Anspruch nehmen (verdeckte Armut), bisher aus den Regelbedarfsberechnungen nicht ausgeschlossen werden. In diesem Kontext wurden zwar Ergebnisse der vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im Auftrag des BMAS vorgelegten Studie „Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008“ (Bruckmeier et al. 2013) aufgegriffen und kommentiert. Der Effekt der Einbeziehung verdeckter Armut in die Referenzgruppe zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums konnte aber auf dieser Basis nicht abgeleitet oder geschätzt werden. Denn mit der IAB-Studie wurden das Ausmaß verdeckter Armut sowie Einkommen und Konsum dieser Gruppe, jedoch nicht der regelbedarfsrelevante Konsum der Referenzgruppe nach Ausklammerung der Nichtinanspruchnahme zustehender Grundsicherungsleistungen untersucht. Die verbliebene Wissenslücke wird mit der vorliegenden ergänzenden Analyse geschlossen, wobei an bereits erarbeitete Ergebnisse direkt angeknüpft werden konnte: Durch Anwendung des im Vorläuferprojekt von Becker und Schüssler entwickelten Modells auf einen erweiterten EVS-Datensatz, der die am IAB im Zusammenhang mit der o. g. Untersuchung generierte Variable zur Kennzeichnung von verdeckt armen Haushalten umfasst, war das Vorhaben mit begrenztem Aufwand möglich.

Tabelle 7 fasst zentrale Ergebnisse des Basis- und des ergänzenden Projekts zusammen. Im oberen Tabellenblock ist zunächst der fiktive Regelbedarf ausgewiesen, der sich nach Ausklammerung einer eng begrenzten Gruppe von Haushalten in verdeckter Armut aus der Grundgesamtheit der Alleinlebenden und ansonsten gleichen Rechenregeln wie im RBEG 2011 ergeben hätte (Spalte 1). Durch Gegenüberstellung mit dem in Spalte 2 ausgewiesenen Betrag laut Gesetz ergibt sich in Spalte 3 der Effekt der Modifizierung der Grundgesamtheit: Die Weigerung des Gesetzgebers, die auf der Basis der EVS 2008 vorgenommene Schätzung des soziokulturellen Existenzminimums durch eine Abschätzung der Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen methodisch zu verbessern (Vermeidung von Zirkelschlüssen), führt zu einem um ca. 12 € verminderten Regelbedarf. 2014 würde die Regelbedarfsstufe 1 sich auf 403 € statt auf 391 € belaufen. Demnach ist der Effekt der Ausklammerung verdeckter Armut aus den Berechnungen zur Regelbedarfsermittlung zwar moderat, aber dennoch erheblich. Wenn zudem die Reform nach dem Urteil des BVerfG von 2010 lediglich die höchstrichterlichen Monita aufgegriffen und ansonsten keine normative Neujustierung vorgenommen

hätte – insbesondere keine weiteren Streichungen von Gütern aus dem Katalog regelbedarfsrelevanter Ausgaben und keine Verkleinerung des Referenzeinkommensbereichs erfolgt wäre –, würde das soziokulturelle Existenzminimum derzeit sogar bei 435 € (Spalte 1, letzte Zeile) – also um 44 € oberhalb der Regelbedarfsstufe 1 im Jahr 2014 – liegen. Hier zeigt sich, dass die zahlreichen methodischen und normativen Entscheidungen, die dem RBEG 2011 zugrunde liegen und im Einzelnen teilweise nur geringfügige quantitative Effekte haben, in der Summe zu einer Reduzierung des Ergebnisses um ein Zehntel führen. Dies ist für die Betroffenen eine merkliche Einschränkung ihrer Teilhabemöglichkeiten und führt zu einer Konsumposition von nur etwa einem Drittel des gesamtgesellschaftlichen Durchschnittskonsums bzw. 73% gegenüber der Referenzgruppe der Alleinlebenden (Becker/Schüssler 2014, S. 111).

Tabelle 7: Regelbedarfe nach alternativen Berechnungsweisen¹ mit und ohne Ausschluss verdeckter Armut (v4)² – EVS 2008³

Normative Setzungen gemäß ...	Ausschluss verdeckter Armut ...		Differenz (Spalte 1 – Spalte 2)
	erfolgt	nicht erfolgt	
	1	2	3
RBEG 2011			
– neues Verfahren der Bereinigung der Grundgesamtheit um Zirkelschluss-haushalte mit Transferbezug,	2008: 373,35 €	2008: 361,81 €	2008: 11,54 €
– untere 15%,	2014: 403,00 €	2014: 391,00 €	2014: 12,00 €
– weitere neue Restriktionen			
Verordnung (VO) 2006 ⁴ und Urteil des BVerfG 2010			
– altes Verfahren der Bereinigung der Grundgesamtheit um Zirkelschluss-haushalte mit Transferbezug (VO 2006),	2008: 403,02 €	2008: 393,32 €	2008: 9,70 €
– unterstes Quintil (wie VO 2006),	2014: 435,00 €	2014: 424,00 €	2014: 11,00 €
– Korrektur von sonstigen Normen der VO nur gemäß Kritik des BVerfG			

¹ Die einbezogenen Berechnungsweisen unterscheiden sich in dreifacher Hinsicht:

- Verfahren der Bereinigung der Grundgesamtheit um Zirkelschlusshaushalte mit Transferbezug:
 - neues Verfahren (RBEG 2011): Ausklammerung nur von die Leistungsbeziehenden, die keine anrechnungsfreien Einkommen bezogen haben;
 - altes Verfahren: Ausklammerung der Haushalte, die überwiegend von Leistungen nach dem SGB II bzw. XII gelebt haben;
- Referenzeinkommensbereich: Quantil der nach dem Haushaltsnettoeinkommen geordneten Haushalte
 - neue Abgrenzung (RBEG 2011): untere 15%;
 - alte Abgrenzung: unterstes Quintil (untere 20%);
- Definition der regelbedarfsrelevanten Güter:
 - neue Normen (RBEG 2011): Änderungen gegenüber der VO 2006 insbesondere bei den Güterabteilungen Wohnen (Wohnungsinstandhaltungs- und Stromkosten), Verkehr, Kommunikationsdienstleistungen und Bildung gemäß Kritik des BVerfG, darüber hinaus neue Streichungen von Ausgabenpositionen (z. B. Durchschnittsausgaben für Alkohol und Tabakwaren, chemische Reinigung etc., bestimmte Werkzeuge/Geräte, einige Güter des Gesundheitswesens, Schnittblumen und Zimmerpflanzen, Versiche-

- rungsdienstleistungen) und wenige Ergänzungen;
 - korrigierte alte Normen: Änderungen gegenüber der VO 2006 insbesondere bei den Güterabteilungen Wohnen (Wohnungsinstandhaltungs- und Stromkosten), Verkehr, Kommunikationsdienstleistungen und Bildung gemäß Kritik des BVerfG, darüber hinaus keine neuen Streichungen oder Ergänzungen;
- vgl. Becker/Schüssler 2014, S. 90-92 (Übersicht 1 mit textlichen Erläuterungen), oder Becker 2014, S. 100 f.

² Dabei wurde die strengste Variante 4 des Mikrosimulationsmodells (strenge Einkommens- und Vermögensanrechnung) von Bruckmeier et al. (2013, S. 85 f.) zugrunde gelegt.

³ Die für 2008 ausgewiesenen Beträge ergeben sich unmittelbar aus den Daten der EVS 2008 und den jeweiligen normativen Setzungen; sie wurden bis 2014 nach den Regeln, die mit dem RBEG 2011 eingeführt wurden, fortgeschrieben (§28a Abs. 2 SGB XII).

⁴ VO = Verordnung auf Basis von Deutscher Bundestag 2006. Es wurden die Abgrenzung der Referenzgruppe und die normativen Setzungen hinsichtlich der regelbedarfsrelevanten Güter angewendet, die der Neubemessung der Regelsätze nach SGB XII auf Basis der EVS 2003 im Jahr 2006 zugrunde gelegt wurden; vgl. Deutscher Bundestag 2006, S. 6-8.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008 (Gesamtdatensatz), eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung) i. V. m. Bruckmeier et al. (2013, S. 85 f.).

Auch wenn die vorstehend präsentierten Ergebnisse die eindeutige und einseitige Zielrichtung der mit dem RBEG 2011 erfolgten Maßnahmen belegen, ist im Zuge der 2015 anstehenden Neuberechnung der Regelbedarfe auf Basis der EVS 2013 kaum eine Reform „mit umgekehrtem Vorzeichen“ zu erwarten. Denn die derzeitigen fiskal- und sozialpolitischen Prioritäten – „schwarze Null“, keine Steuererhöhungen,²⁵ „Aktivierung“ von Arbeitssuchenden trotz offensichtlicher Grenzen dieser Strategie²⁶ – stehen dem entgegen, und das BVerfG hat in seiner jüngsten Entscheidung zum Grundsicherungsniveau (2014) keine konkreten Vorgaben gemacht (vgl. Kapitel 1) sondern den Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers betont. Dieser wird ausdrücklich auch auf methodische Fragen und die Konsistenz des Berechnungsverfahrens bezogen, insbesondere durch die Aussage, dass der Gesetzgeber nicht verpflichtet sei, „durch Einbeziehung aller denkbaren Faktoren eine optimale Bestimmung des Existenzminimums vorzunehmen“ (BVerfG 2014, Rn. 77).²⁷ Dies steht allerdings in einem deutlichen Spannungsverhältnis zu anderen höchstrichterlichen Äußerungen, z. B. dass die „Ergebnisse eines

25 Finanzpolitische Ziele sollten zwar ohne Einfluss auf die Bemessung der Regelbedarfe sein, da Letztere das Grundrecht auf Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums gemäß Art. 1 Grundgesetz tangiert (BVerfG 2010 Rn. 132); die Einhaltung dieser Zielhierarchie ist aber kaum zu kontrollieren.

26 Grenzen der Aktivierungsstrategie ergeben sich insbesondere bei regionalen oder gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktdisparitäten (Mismatch von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage oder zu geringe Arbeitsnachfrage), teilweise auch infolge von Arbeitszeitregelungen, die im Kontext mit begrenzten Kinderbetreuungsangeboten die Erwerbsmöglichkeiten von Eltern(teilen) einschränken, sowie im Falle von individuell ungeeigneten (Fort-) Bildungsangeboten (Mismatch von institutionellen Regelungen der „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik einerseits und persönlichem Potenzial der Arbeitssuchenden andererseits), die zu Frustration und Resignation bei den Zielgruppen führen können.

27 Ausführliches Zitat: „Die sich aus der Verfassung ergebenden Anforderungen an die methodisch sachgerechte Bestimmung grundrechtlich garantierter Leistungen beziehen sich nicht auf das Verfahren der Gesetzgebung, sondern auf dessen Ergebnisse (BVerfGE 132, 134 <162 f., Rn. 70>). Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG bringt für den Gesetzgeber keine spezifischen Pflichten im Verfahren mit sich; ... Das Grundgesetz verpflichtet den Gesetzgeber insofern auch nicht, durch Einbeziehung aller denkbaren Faktoren eine optimale Bestimmung des Existenzminimums vorzunehmen; darum zu ringen ist vielmehr Sache der Politik ...“ (BVerfG 2014, Rn. 77).

sachgerechten Verfahrens zur Bestimmung grundrechtlich garantierter Ansprüche ... fortwährend zu überprüfen und weiter zu entwickeln“ sind (BVerfG 2014, Rn. 79). Offen bleibt zudem, wie das vom BVerfG als entscheidend formulierte Kriterium, „dass die Anforderungen des Grundgesetzes, tatsächlich für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen, im Ergebnis nicht verfehlt werden“ (ebd.), konkretisiert und überprüft werden soll. Wenn nach Ansicht des BVerfG größtmögliche methodische Stringenz und Stimmigkeit bei der Bemessung der Regelbedarfspauschalen nicht notwendig sind und keine Mindestnormen – z. B. hinsichtlich des Rückstands des Regelbedarfs gegenüber dem Lebensstandard der Referenzgruppe oder der Allgemeinheit – entwickelt werden, können Unterschreitungen des soziokulturellen Existenzminimums kaum erkannt werden. Da methodische Einwendungen gegen das RBEG 2011 offenbar als nicht relevant gewertet werden, stellt das BVerfG letztlich fest: „Es ist vorliegend jedenfalls nicht erkennbar geworden, dass existenzgefährdende Unterdeckungen eintreten.“ (BVerfG 2014, Rn. 119).

Trotz der Bewertung der Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem SGB II als „noch“ verfassungsgemäß (BVerfG 2014, Rn. 73) werden aber auch Zweifel am derzeitigen Ergebnis der Regelbedarfsermittlung geäußert. Diese beziehen sich auf Gefahren der Unterschreitung des Mindestbedarfs durch

- sprunghafte Preissteigerungen beim Haushaltsstrom,
- zu knapp bemessene Mobilitätskosten,
- unrealistische Zurechnungen von Haushaltsausgaben auf einzelne Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft
- und einen möglicherweise zu geringen oder fehlenden finanziellen Spielraum, der für den „internen Ausgleich“ (zwischen im Einzelfall über- und unterdurchschnittlichen Bedarfen) und das Ansparen für unregelmäßig anfallende Ausgaben notwendig wäre

(BVerfG 2014, Rn. 143 bis 147, vgl. auch Rn. 120). Allerdings dürfte wieder kaum allgemein sondern allenfalls für konkrete Einzelfälle feststellbar sein, ob beispielsweise Preissteigerungen beim Haushaltsstrom in eine insgesamt existenzgefährdende Situation münden oder ob Unterdeckungen gravierend sind, also nicht nur „punktuell“ anfallen und „intern ausgeglichen werden“ können (BVerfG 2014, Rn. 117). Vor diesem Hintergrund werden die Mahnungen des BVerfG voraussichtlich nicht in die Regelbedarfsermittlung sondern eher in die Abgrenzung von „abweichend“ zu erbringenden Leistungen (§ 24 SGB II) und in die Arbeit der Sozialgerichte hineinwirken. Für diese These spricht auch die ausdrücklich dem Gesetzgeber eingeräumte Option, „Unterdeckungen in sonstiger Weise aufzufangen“ (BVerfG 2014, Rn. 143), sowie die den Sozialgerichten zugeschriebene Aufgabe, „Regelungen wie § 24 SGB II über gesondert neben dem Regelbedarf zu erbringende einmalige, als Zuschuss gewährte Leistungen verfassungskonform auszulegen“ (BVerfG 2014, Rn. 116). Falls Letzteres nicht möglich ist, „muss der Gesetzgeber einen Anspruch auf einen Zuschuss neben dem Regelbedarf schaffen“

(ebd.). Eine Erhöhung der allgemeinen Pauschale ist bei festgestellten Unterdeckungen des existenziellen Bedarfs aus verfassungsrechtlicher Perspektive also nicht notwendig, so dass Betroffene auf Klage- und besondere Antragswege verwiesen werden, die aber in vielen Fällen nicht beschritten oder nicht durchgehalten werden – sei es aus Unwissenheit, Unvermögen, Scham, Resignation, mangelndem Selbstvertrauen und Durchsetzungsvermögen oder wegen abschreckendem bürokratischem Aufwand.

Nach dieser skeptischen Einschätzung der Wahrscheinlichkeit einer methodisch schlüssigen Reform der Regelbedarfsbemessung soll abschließend nochmals die dennoch – oder gerade deswegen – unverminderte Bedeutung weiterer Forschung zur Ermittlung eines soziokulturellen Existenzminimums begründet werden.

1. Obwohl eine „optimale Bestimmung des Existenzminimums“ aus verfassungsrechtlicher Perspektive offenbar nicht gefordert werden kann (BVerfG 2014, Rn. 77), sind für eine gesellschaftspolitische Diskussion und Bewertung der Gesetzgebung sozialwissenschaftliche Analysen und empirisch fundierte Informationen unabdingbar. Dies betrifft sowohl die Einordnung des Grundsicherungsniveaus in Relation zum gesamtgesellschaftlichen Wohlstand (Becker/Schüssler 2014, Kapitel 3) als auch die Effekte von normativen und methodischen Entscheidungen.
2. Die Erfüllung der Forderung des BVerfG, bei fehlenden Ansprüchen auf Zuschüsse zum Regelbedarf einen für den internen Ausgleich und für die Bildung von Rücklagen ausreichenden finanziellen Spielraum zu gewähren (BVerfG 2014, Rn. 115), kann nur mit detaillierten Analysen der Abgrenzung dessen, was als „regelbedarfsrelevant“ berücksichtigt wird, überprüft werden. Dementsprechend wurde in der jüngsten höchstrichterlichen Entscheidung auf vorliegende Berechnungen (Becker 2011, S. 44²⁸) verwiesen, denen zufolge die monatlichen Pauschalleistungen „bei Alleinstehenden 132 € weniger und damit insgesamt lediglich 72 %, bei Kindern je nach Altersgruppe zwischen 69 € und 76 € weniger und damit 75 % beziehungsweise 78 % der in der EVS erfassten Konsumausgaben der den unteren Einkommensgruppen zugehörigen Referenzhaushalte als existenzsichernd anerkannt werden“ (BVerfG 2014, Rn. 121). Hier ist offenbar auch aus juristischer Perspektive ein kritischer Punkt erreicht: „Wenn in diesem Umfang herausgerechnet wird, kommt der Gesetzgeber jedoch an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist“ (ebd.). Vor diesem Hintergrund dürften zumindest weitere Streichungen von Ausgabenpositionen aus dem Katalog regelbedarfsrelevanter Güter kaum noch durchsetzbar bzw. haltbar sein. Künftig ist also mit detaillierten Analysen auf die Berücksichtigung der vom BVerfG implizit gesetzten Untergrenze für ein Mindestmaß sozialer Teilhabe – also auf die Summe der vom Gesetzgeber aus dem Regelbedarf gestrichenen Positionen – zu achten.

28 Das BVerfG bezieht sich dabei auf das Zitat dieser Quelle in Münder 2011, S. 79. Vgl. auch die Darstellung in Becker/Schüssler 2014, S. 111, Tabelle 21a, und S. 113, Tabelle 21b, jeweils Block 7.

Es bleibt demnach eine Aufgabe von Wissenschaft und Verbänden, die im Jahr 2015 anstehende Überprüfung der Regelbedarfsermittlung auf Basis der EVS 2013 aufmerksam zu beobachten. Entsprechende begleitende Analysen sollten das Ziel verfolgen, Transparenz der Gesetzentwürfe bzw. Entscheidungen von Regierung bzw. Gesetzgeber sowie der zugrunde liegenden Berechnungen zu gewährleisten und eine Basis für gesellschaftspolitische Diskussionen zur angemessenen Höhe des Grundsicherungsniveaus vor dem Hintergrund der Verteilungsentwicklung insgesamt anzubieten.

Literaturverzeichnis

Becker, Irene (2011): Bewertung der Neuregelungen des SGB II. Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung vor dem Hintergrund des „Hartz-IV-Urteiles“ des Bundesverfassungsgerichts. Soziale Sicherheit Extra, Zeitschrift für Arbeit und Soziales, Sonderheft, September 2011, S. 7-62.

Becker, Irene (2013): Die Grundsicherung: Seit 2003 das unterste Auffangnetz im Alter und bei Invalidität. In: Deutsche Rentenversicherung, 68. Jg., Heft 2/2013, S. 121-138.

Becker, Irene (2014): Wie die Hartz-IV-Sätze klein gerechnet wurden. Das Grundsicherungsniveau als Ergebnis von normativen Setzungen und Empirie. Soziale Sicherheit, Zeitschrift für Arbeit und Soziales, 63. Jahrgang, Heft 3/2014, S. 93-102.

Becker, Irene, Richard Hauser (2005) unter Mitarbeit von Klaus Kortmann, Tatjana Mika und Wolfgang Strengmann-Kuhn: Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 64. Berlin.

Becker, Irene, Reinhard Schüssler (2014): Das Grundsicherungsniveau: Ergebnis der Verteilungsentwicklung und normativer Setzungen. Arbeitspapier 298 der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

Bruckmeier, Kerstin, Jürgen Wiemers (2010): A New Targeting – A New Take-Up? Non-Take-Up of Social Assistance in Germany after Social Policy Reforms. Erschienen in drei Foren:

- (2010): SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research, No. 294, DIW Berlin.
- (2011): IAB Discussion Paper 10/2011, Nürnberg.
- (2013): Empirical Economics, Vol 43 (2013) No. 2, S. 565-580.

Bruckmeier, Kerstin, Johannes Pauser, Regina T. Riphahn, Ulrich Walwei, Jürgen Wiemers (2013): Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. Simulationsrechnungen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Endbericht. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2013): Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nach § 10 Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung von Regelbedarfen anzuwendenden Methodik. Bonn.

Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (2010): Urteil vom 09.02.2010, Az.: 1 BvL 1/09. Karlsruhe.

Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (2014): Beschluss vom 23.07.2014, Az.: 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13. Karlsruhe.

Deutscher Bundestag (2006): Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003. Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 16(11)286 vom 15. Juni 2006, Berlin.

Deutscher Bundestag (2010a): Protokoll 17/41, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Wortprotokoll 41. Sitzung. Berlin.

Deutscher Bundestag (2010b): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Drucksache 17/3404, 26.10.2010, Berlin.

Deutscher Caritasverband (2013): Stellungnahme des deutschen Caritasverbandes e. V. als sachkundiger Dritter nach § 27a BVerfGG in den Verfahren 1 BvL 10/12 und 1 BvL 12/12. Freiburg i. Br.

Deutscher Gewerkschaftsbund (2013): Stellungnahme zu der Anfrage des Bundesverfassungsgerichts vom 2. Juli 2013 in dem Verfahren 1 BvL 10/12 und 1 BvL 12/12 und zu der Anfrage des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2013 im Verfahren 1 BvR 1691/13. Berlin.

Frick, Joachim R., Olaf Groh-Samberg (2007): To Claim or Not To Claim: Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error. SOEP Papers 53 (Oktober 2007), DIW Berlin.

Martens, Rudolf, Joachim Rock (2013): Gutachten des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes in den verfassungsrechtlichen Prüfverfahren 1 BvL 10/12 und 1 BvL 12/12 zu den Aussetzungs- und Vorlagebeschlüssen des Sozialgerichts Berlin vom 25. April 2012 (S 55 AS 29349/11 sowie S 55 AS 9238/12). Berlin.

Münder, Johannes (2011): Verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.03.2011 – BGBl. I S. 453. In: Soziale Sicherheit Extra, Zeitschrift für Arbeit und Soziales, Sonderheft, September 2011, S. 63-94.

Statistisches Bundesamt (2010): Fachserie 15, Wirtschaftsrechnungen, Reihe 4, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte 2008. Bonn.

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen, zu Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Forschungsförderung finanziert und koordiniert wissenschaftliche Vorhaben zu sechs Themenschwerpunkten: Erwerbsarbeit im Wandel, Strukturwandel – Innovationen und Beschäftigung, Mitbestimmung im Wandel, Zukunft des Wohlfahrtsstaats, Bildung für und in der Arbeitswelt sowie Geschichte der Gewerkschaften.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft.

Mit der Homepage www.boeckler.de bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf

Telefon: 02 11/77 78-0
Telefax: 02 11/77 78-225