

Dr. Irene Becker
Empirische Verteilungsforschung

Lilienweg 4 • 64560 Riedstadt • Tel. 06158/84915 • Fax. 0322 271 768 87 • I-H.Becker@t-online.de

**Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013
unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland**

Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband

von Irene Becker
unter Mitarbeit von Verena Tobsch, INES Berlin

Riedstadt und Berlin, den 11.11.2016

Gliederung

- 1 Projekthintergrund und -ziel
- 2 Normative Vorgaben der Diakonie Deutschland
- 3 Konzeptionelle Anforderungen und empirische Umsetzung
 - 3.1 Transparentes Berechnungsverfahren – Referenzgruppenbildung und Bedarfsbemessung
 - 3.2 Empirische Vorgehensweise mit drei Varianten
- 4 Ergebnisse auf Basis der EVS 2013
 - 4.1 Referenz-Einkommen und -Ausgaben bei alternativen Abgrenzungen des unteren Einkommensbereichs
 - 4.2 Regelbedarf nach alternativen normativen Entscheidungen
- 5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

1 Projekthintergrund und -ziel

Gemäß § 28 Abs. 1 SGB XII werden die Regelbedarfe auf der Basis der jeweils aktuellen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ermittelt. Dementsprechend hat die Bundesregierung Ende September den Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Deutscher Bundestag 2016) vorgelegt, den der Bundestag am 21.10.2016 in erster Lesung beraten hat. Das dem Gesetzentwurf (GE 2016) zugrunde liegende Berechnungsverfahren wurde in einem bereits vorliegenden Gutachten für die Diakonie Deutschland ausführlich dargestellt und aus methodischer Perspektive analysiert (Becker 2016f). Demnach entspricht es weitgehend der bereits für das Regelbedarfsermittlungsgesetz 2011 (RBEG 2011) angewendeten Vorgehensweise. Diesbezügliche Kritik (Becker 2011, Münder 2011) und Mahnungen des Bundesverfassungsgerichts (insbesondere BVerfG 2014: Rn. 121) wurden ignoriert bzw. mit nicht sachgerechter Darstellung und Deutung der Empirie abgetan. Letztlich wird das derzeitige Verfahren der Regelbedarfsermittlung der vom Gesetzgeber (angeblich) gewählten empirisch-statistischen Methode – kurz: Statistikmodell – *nicht* gerecht. Weder die Abgrenzung der Referenzgruppen noch die normative Einflussnahme auf Bestandteile des soziokulturellen Existenzminimums sind mit dem methodischen Ansatz kompatibel. Denn die ermittelten Regelbedarfe sind (weiterhin) von Zirkelschlüssen beeinflusst und das Ergebnis einer verschleierten und wiederum unzulänglich umgesetzten Warenkorbmethode.¹

Die Bezeichnung der mit dem GE 2016 vorgelegten Berechnungsmethode als Statistikmodell suggeriert eine empirische Stringenz, die faktisch nicht gegeben ist. Die Intransparenz des derzeitigen „Methoden-Mix“ und die intuitiv als nicht bedarfsdeckend empfundenen Ergebnisse haben dazu geführt, dass das Statistikmodell von einigen Verbänden und Parteien per se als unzulänglich abgelehnt wird bzw. zu der Forderung geführt, dass die Ergebnisse unter Aspekten der Warenkorbmethode kontrolliert und korrigiert werden müssten.² Die Verwerfung einer Methode wegen der unzweckmäßigen Umsetzung ihrer Grundlagen ist allerdings nicht überzeugend. Im Folgenden wird demgegenüber ein konsistentes Statistikmodell vorgestellt, das sowohl theoretisch stringent ist (a) als auch normative Spielräume – die laut BVerfG dem Gesetzgeber zuzugestehen sind – belässt (b).

- (a) Als zentrale theoretisch-methodische Voraussetzungen zur Ermittlung von Regelbedarfen – die wesentliche, aber nicht alleinige Bestandteile eines soziokulturellen Existenzminimums sind – auf der Basis des Ausgabeverhaltens eines unteren Einkommensbereichs werden zweckmäßige Abgrenzungen
- der Referenzgruppen (Haushaltstypen, Grundgesamtheit, Einkommensbereich) (Becker 2016f: 4-10)
 - und der pauschalierbaren Bedarfe (Becker 2016f: 10-12) diskutiert und konkretisiert.
- (b) Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers werden nicht bei der Auswahl von „relevanten“ Ausgabearten eingeräumt sondern insbesondere bei der Entscheidung über den „unteren Einkommensbereich“ und hinsichtlich des Gesamtbudgets, sofern Mindestvoraussetzungen erfüllt sind. Dementsprechend werden normative Setzungen – anders als beim derzeitigen Verfahren – explizit quantifiziert, so dass die Folgen für die Betroffenen sowie gesellschaftliche Konsequenzen transparent sind. Die von der Diakonie Deutschland bereits 2010 – also im Vorfeld der Einführung des RBEG 2011 – formulierten Anforderungen an eine Grundsicherungsreform werden berücksichtigt.

¹ Die Warenkorbmethode erfordert die Zusammenstellung und preisliche Bewertung der für das soziokulturelle Existenzminimum notwendigen Güter und Dienstleistungen durch Fachwissenschaftlerinnen und Fachwissenschaftler unter Berücksichtigung geeigneter empirischer Grundlagen – gegenwärtig wird dies aber durch die Politik auf der Basis von Mittelwerten, die im Kontext der Warenkorbmethode nicht sachgerecht sind, ersetzt. Zur Begründung der zusammenfassenden Bewertung des GE 2016 vgl. Becker 2016f.

² Vgl. z. B. Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum 2013: 7, wo die Überprüfung der EVS-Ergebnisse im Sinne eines „Bedarfs-TÜVs“ gefordert wird; vgl. auch ebd.: 18-21. Diese Ansätze bleiben allerdings dem Methoden-Mix verhaftet.

Die im folgenden Abschnitt 2 zusammengefassten Vorgaben der Diakonie Deutschland (2010) sind allerdings eher richtungweisend als unmittelbar umsetzbar, so dass mehrere Parameter konkret zu bestimmen sind. Vor diesem Hintergrund kann das Projektziel nicht die Festlegung eines fixen Betrags für das soziokulturelle Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern sein, da verbleibenden normativ zu treffenden Entscheidungen nicht vorgegriffen werden soll. Die vorliegende Arbeit ist vielmehr auf die Ableitung einer Bandbreite potenzieller Regelbedarfe gerichtet, die konsistent berechnet und als Grundlage für eine gesellschaftspolitische Wertung und Festlegung geeignet sind.

2 Normative Vorgaben der Diakonie Deutschland

Mit dem Positionspapier „Erwartungen der Diakonie an die Reform der Grundsicherung“ vom August 2010 wurden Forderungen zur Ermittlung und Dynamisierung von Regelbedarfen, zur Deckung von zusätzlichen und einmaligen Bedarfen, zur sozialen Absicherung von Grundsicherungsbeziehenden (Krankenversicherung, Rentenversicherung, Haftpflicht- und Hausratversicherung), zur Existenzsicherung von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen, zur sozialen Infrastruktur und zur Verbesserung der Schnittstellen mit anderen Regelungen vorgelegt. Die vorliegende Arbeit beschränkt sich auf die in dem Papier (Diakonie 2010) erörterten Aspekte, die für die Bemessung der *Regelleistungen* maßgeblich sind:

- *Art der Leistungserbringung*: Geldleistungen werden gegenüber Sachleistungen – der strengsten Variante der Warenkorbmethode – als vorrangig angesehen, um eigenverantwortliches Wirtschaften und eine diskriminierungsfreie Bedarfsdeckung zu ermöglichen (ebd.: 7, 9). Daneben werden auch Möglichkeiten der Förderung von Kindern über ein personengebundenes Finanzierungspaket – ausgestaltet als Zuschuss, Chipkarte oder Gutschein – erörtert (ebd.: 11). Derartige Sachleistungen werden aber als familienpolitische Maßnahmen verstanden, also nicht als Bestandteil der Grundsicherung nach dem SGB II bzw. SGB XII. Sie müssten allen Kindern im unteren Einkommensbereich gewährt werden. Damit kämen sie auch den Kindern der Referenzgruppe der EVS zugute; die Effekte des Infrastrukturausbaus würde „automatisch“ in der nächsten EVS abgebildet werden.
- *Methode der Bedarfsermittlung*: Bei der Berechnung des Regelbedarfs wird eine Mischung von Warenkorbmodell und empirisch-statistischer Methode abgelehnt (ebd.: 12). Dementsprechend wäre eine Bedarfsbemessung nach dem „reinen“ Statistikmodell ideal. Andererseits wird in dem Papier der vom Bundesverfassungsgericht eingeräumte Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers anerkannt (ebd.: 9). Es wird zwar gefordert, dass dabei plausible und vertretbare Wertungen ausschlaggebend sind und der Stand der gesellschaftlichen Entwicklung berücksichtigt wird; insbesondere werden bildungsrelevante Ausgaben sowie Kosten von Kommunikationsmitteln – auch von Mobiltelefonen – und Mobilität als außerhalb des normativen Ermessensspielraums angesehen (ebd.: 9 f.). Dennoch verbleibt ein Konflikt zu der Feststellung, dass eine „Mischung von Warenkorbmodell und EVS-Auswertung bei der Berechnung der pauschalierten Regelsätze ... fachlich nicht vertretbar“ ist (ebd.: 12). Um den im Positionspapier der Diakonie betonten methodischen Anforderungen bei gleichzeitig zugestandenem normativen Freiraum weitgehend gerecht zu werden, müssten
 - entweder normativ begründete Abweichungen vom Statistikmodell insgesamt in engen Grenzen gehalten werden, z. B. wie in der Vorläuferstudie von Becker (2010b),
 - oder normative Setzungen außerhalb des Statistikmodells bzw. nach Durchführung der grundlegenden Datenauswertungen erfolgen, wie dies in der vorliegenden Studie vorgeschlagen wird (zur Konkretisierung vgl. Abschnitt 3).
- *Referenzhaushaltstyp*: Als Bezugsgruppe wird die der Paare mit einem Kind vorgeschlagen, um „die tatsächlichen altersspezifischen Ausgaben für Kinder und begleitende Eltern ermitteln“ zu können (ebd.: 12). Demzufolge ist der elterliche Bedarf nicht aus dem Ausgabeverhalten der Alleinstehenden, sondern wie der der Kinder aus den Konsumausgaben der Referenzfamilien abzuleiten.

- *Referenzeinkommensbereich*: Angesichts der im unteren Einkommensbereich dominierenden Budgetrestriktion, infrastruktureller Einschränkungen und der Notwendigkeit, Haushalte unterhalb des derzeitigen Grundsicherungsniveaus (verdeckte Armut) aus der Referenzgruppe auszuschließen (Vermeidung von Zirkelschlüssen), wird gefordert (ebd.: 12),
 - alle Grundsicherungsbeziehenden – auch Erwerbstätige mit ergänzendem Bezug der Transfers nach dem SGB II bzw. XII – auszuklammern
 - und zudem Haushalte zumindest approximativ herauszurechnen, „die zwar keine Leistungen beziehen, aber in verdeckter Armut nicht über Grundsicherungsniveau leben“.
 Zudem ist die Entwicklung der Einkommensverteilung insgesamt zu beobachten, um im Falle eines weiteren Zurückbleibens des unteren Bereichs hinter der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung den „Zuschnitt der Referenzgruppe ... korrigieren“ zu können (ebd.: 12).
- *Pauschalierbare Güter und Dienstleistungen*: Da das Statistikmodell nicht geeignet ist, sehr unregelmäßig bzw. selten anfallende kostenträchtige Bedarfe abzubilden, wird eine Begrenzung der Pauschalierung der Kosten von Gebrauchsgütern auf solche, die sich in einem halben Jahr ansparen lassen, gefordert (ebd.: 16). Zudem wird für Schülerinnen und Schülern bei größeren Kostenblöcken die Anerkennung eines personenbezogenen Zusatzbedarfs angemahnt (ebd.: 11).

3 Konzeptionelle Anforderungen und empirische Umsetzung

3.1 Transparentes Berechnungsverfahren – Referenzgruppenbildung und Bedarfsbemessung

Die aus der Entscheidung für die empirisch-statistische Methode und aus den weiteren Vorgaben der Diakonie folgenden Anforderungen an ein transparentes Berechnungsverfahren zur Ermittlung von Regelbedarfen sind in Übersicht 1 systematisiert und für die empirische Umsetzung – in Verbindung mit weiteren Übersichten – konkretisiert. Für die Aufgabenbereiche der Referenzgruppenbildung und der Bedarfsberechnung ergeben sich jeweils drei Arbeitsschritte.

Arbeitsschritt 1: Definition der Referenz-Haushaltstypen

Im ersten Schritt werden mit den Alleinlebenden einerseits und den Paaren mit einem minderjährigen Kind andererseits zunächst nur zwei Referenzhaushaltstypen gebildet.

- Für Bedarfsgemeinschaften mit nur einer Person (Einpersonenhaushalte und alleinstehende Erwachsene in einem Mehrpersonenhaushalt) wird der pauschalierbare Teil des soziokulturellen Existenzminimums aus den Konsumausgaben der Alleinlebenden abgeleitet.
- Für Paarhaushalte mit Kind(ern) ist das Ausgabeverhalten der Paare mit einem minderjährigen Kind maßgeblich, wobei eine Differenzierung nach dem Kindesalter erforderlich ist³ und die Haushaltsausgaben mittels fundierter oder zumindest plausibler Schlüssel personell aufgeteilt werden müssen (Arbeitsschritt 5). Die in der Referenzgruppe dem Kind zugerechneten Ausgabenanteile gelten auch als soziokulturelles Existenzminimum weiterer Kinder in Mehr-Kind-Familien, da eine

³ Die Differenzierung erfolgt also erst bei der Bedarfsberechnung. Demgegenüber wird bei der derzeitigen gesetzlichen Regelbedarfsermittlung schon bei der Definition der Basis für die Abgrenzung von Grundgesamtheit und Referenzeinkommensbereich nach drei altersspezifischen Familientypen unterschieden. Da diese Gruppen aber innerhalb der Einkommensverteilung der Gesamtgesellschaft – also unter Einbeziehung aller Haushaltstypen – unterschiedlich positioniert sind, sind sie hinsichtlich ihrer sozialen Lage nur eingeschränkt vergleichbar. Vgl. Deutscher Bundestag 2016: Tabellenanhang nach S. 104; die monatsbezogenen Einkommensobergrenzen der dort berücksichtigten Quintile betragen 2.553 € (Paare mit einem Kind unter 6 Jahren), 2.663 € (Paare mit einem Kind von 6 bis unter 14 Jahren), 2.801 € (Paare mit einem Kind von 14 bis unter 18 Jahren). Die Unterschiede zwischen den jeweiligen Durchschnittseinkommen wurden leider nicht ausgewiesen, so dass nicht abgeschätzt werden kann, ob der Höherbetrag der Paare mit einem Kind von 14 bis unter 18 Jahren ungefähr dem mit der neuen OECD-Skala unterstellten altersspezifischen Mehrbedarf (Äquivalenzgewicht von 0,5 gegenüber 0,3 bei jüngeren Kindern) entspricht.

Schätzung von (schichtspezifischen) Haushaltsgrößenersparnissen im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich ist.

- Für Kinder in Haushalten von Alleinerziehenden gelten die für Kinder in Paarfamilien abgeleiteten Beträge gleichermaßen.
- Für alleinerziehende Elternteile wird der gleiche Regelbedarf wie für Alleinlebende angenommen. Erstere haben zwar andere Bedarfsstrukturen als Personen ohne Kinder. Dies führt aber nicht unbedingt zu Unterschieden in der Höhe des notwendigen Gesamtbudgets.⁴ Somit ist der Einwand zwar bei der Beurteilung der derzeitigen gesetzlichen Vorschriften zu berücksichtigen (Becker 2016f: 5) – wegen der zahlreichen Streichungen von Ausgaben als nicht regelbedarfsrelevant beeinflusst die Konsumstruktur die Höhe des anerkannten Bedarfs. Er ist für das hier vorgestellte Berechnungskonzept, das keine normativ begründete Ausklammerung von Konsumausgaben vorsieht, aber weniger bedeutsam als die Ungewissheit hinsichtlich der verwendeten Schlüssel zur personellen Zurechnung der Ausgaben von Paarfamilien (Arbeitsschritt 5). Wenn dabei der Anteil der Haushaltsgemeinkosten, die der ersten Person zugerechnet werden, unterschätzt wird, wäre der Bedarf von Alleinerziehenden wegen zu gering angesetzter Fixkosten entsprechend untererfasst.⁵ Deshalb wird hier vorgeschlagen, den Regelbedarf von Alleinerziehenden aus der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte abzuleiten.

Arbeitsschritt 2: Abgrenzung der Grundgesamtheit

Zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums ist auf die Vermeidung von Zirkelschlüssen zu achten. Somit sind nicht alle privaten Haushalte relevant sondern eine zielgerecht abgegrenzte Grundgesamtheit, die weder Grundsicherungsbeziehende noch Haushalte in verdeckter Armut – zusammenfassend als Zirkelschluss-Haushalte bezeichnet – umfasst. Dieser Arbeitsschritt wurde sukzessiv wie folgt umgesetzt:

- Zunächst wurden alle Haushalte mit Transfers nach dem SGB II bzw. XII für den laufenden Lebensunterhalt ausgeklammert, also auch die Erwerbstätigen mit ergänzendem Alg II-Bezug, die so genannten Aufstocker. Letztere werden nach derzeitigem Recht nicht vorab ausgeschlossen mit dem Argument, dass infolge der Absetzbeträge für Erwerbseinkommen ein Lebensstandard oberhalb der Grundsicherungsschwelle erreicht werde. Dem stehen aber folgende Einwendungen entgegen:
 - Bei Erwerbstätigen mit der Angabe des Bezugs von SGB II-Transfers handelt es sich nicht generell um Aufstocker, sondern auch um Statuswechsler – von Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit während des Befragungsquartals et vice versa –, so dass die Durchschnittsausgaben entsprechend von Zirkelschluss-Haushalten beeinflusst sind.
 - Wegen des statistischen Dilemmas, dass eine theoretisch zweifelsfreie Abgrenzung der Grundgesamtheit die Kenntnis des zu ermittelnden Existenzminimums voraussetzt, führen die Berechnungen nur zu einer Näherungslösung mit der Gefahr der Bedarfsunterschätzung.

Zur Vermeidung der aus diesen Aspekten resultierenden versteckten Zirkelschlüsse wird im Rahmen der vorliegenden Studie eine gegenüber der Gesetzeslage engere Abgrenzung der Grundgesamtheit vorgenommen (Ausklammerung aller Haushalte mit Transfers nach dem SGB II bzw. XII für den laufenden Lebensunterhalt).

- Davon ausgehend werden zur Berücksichtigung verdeckter Armut alternative Vorgehensweisen umgesetzt, die als praktikable Schätzansätze konzipiert wurden:⁶

⁴ So werden beispielsweise elterliche Begleitkosten, die sich sowohl in den Verkehrsausgaben als auch in den Aufwendungen für Eintrittsgelder – zum Schwimmbad, zum Zoo etc. – niederschlagen, tendenziell kompensiert durch vergleichsweise hohe Aufwendungen von Alleinlebenden zur Aufrechterhaltung zwischenmenschlicher Beziehungen oder mit steigendem Alter für Gesundheit und Dienstleistungen.

⁵ Demgegenüber ist dieser Fehler für Paarhaushalte irrelevant: die Unterschätzung der Gemeinkosten bei der ersten Person wird durch die entsprechende Überschätzung bei der zweiten Person kompensiert.

⁶ Eine genaue „Identifizierung“ von Haushalten in verdeckter Armut, die mit Simulationsmodellen möglich ist und schon vielfach vorgenommen wurde (vgl. z. B. Becker 2013, Bruckmeier et al. 2013), konnte im Rahmen der vorliegenden Studie nicht geleistet werden.

- implizite Ausklammerung verdeckter Armut durch Festlegung des Referenzeinkommensbereichs oberhalb eines untersten Quantils (zwei Varianten);
 - explizite Ausklammerung verdeckter Armut durch Setzung einer Einkommensuntergrenze in Höhe des pauschalen Grundsicherungsniveaus (Regelbedarfe 2013 zuzüglich durchschnittlicher anerkannter Kosten der Unterkunft) vor Quantilsbildung (eine Variante);
- die insgesamt drei Varianten und ihre empirische Umsetzung werden in Abschnitt 3.2 genauer spezifiziert und erörtert.

Arbeitsschritt 3: Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs

Aus der gemäß Arbeitsschritt 2 bereinigten Grundgesamtheit ist als unterer Einkommensbereich eine Referenzgruppe zu definieren, in der das soziokulturelle Existenzminimum gedeckt ist. Letzteres ist allerdings unbekannt, und die Bezugnahme auf Haushalte mit den geringsten Einkommen birgt die Gefahr der Bedarfsunterschätzung – insbesondere wenn in Arbeitsschritt 2 keine explizite Ausklammerung verdeckter Armut erfolgt ist. Um diesen methodisch bedingten Problemen zu begegnen, werden im Vorfeld der Definition des Referenzeinkommensbereichs die Einkommen und Ausgaben alternativer unterer Einkommensbereiche untersucht. Als zentrale Kriterien zur Beurteilung der Eignung eines Einkommenssegments zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums werden die jeweiligen Rückstände des gruppendurchschnittlichen Lebensstandards gegenüber einem gesamtgesellschaftlichen Mittelwert herangezogen. Denn je weiter die Haushaltsgruppe eines unteren Einkommensbereichs hinter der gesellschaftlichen Mitte oder hinter dem Einkommens- und Ausgabendurchschnitt zurückbleibt, desto weniger kann ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe angenommen werden. Bei erheblichen Diskrepanzen zwischen unterem und mittlerem Bereich der Einkommensverteilung sollte also die Referenzgruppe oberhalb eines untersten Einkommenssegments definiert werden, um für eine Bedarfsschätzung geeignet zu sein. In der vorliegenden Arbeit werden drei Varianten als Basis für die in Arbeitsschritt 6 vorzunehmenden normativen Setzungen berücksichtigt; wegen ihrer konzeptionellen Bedeutung und ihres Zusammenhangs mit Arbeitsschritt 2 werden sie in Abschnitt 3.2 ausführlich dargestellt.

Arbeitsschritt 4: Eingrenzung der pauschalierbaren Güter und Dienstleistungen

Hinsichtlich der Bedarfe, die mit einer Pauschale gedeckt werden können, ist als methodische Anforderung des Statistikmodells zu berücksichtigen, dass ein Ausgleich über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe auf der Individualebene möglich sein muss. Eine Konkretisierung des in diesem Sinne regelbedarfsrelevanten Konsums unter Beachtung der entsprechenden Ausführungen im Positionspapier der Diakonie (2010) (s. o. Abschnitt 2) findet sich in Übersicht 2.⁷ Die Definition wurde – in Anlehnung an die Vorgehensweise in der Vorläuferstudie (Becker 2010b, Variante 1) – über Negationen, also den Ausschluss der als nicht pauschalierbar bzw. nicht notwendig eingestuft Elemente des soziokulturellen Existenzminimums, vorgenommen und allen weiteren Berechnungen zugrunde gelegt; normative Erwägungen zu Einzelpositionen alltäglicher Bedarfe fließen dabei kaum ein.

- Der größte nicht-regelbedarfsrelevante Ausgabenblock umfasst die Wohnkosten. Darunter fallen hier über die derzeitige gesetzliche Regelung (gesonderte Erstattung von Miete und Heizkosten) hinaus auch die Kosten für Haushaltsstrom. Denn der Stromverbrauch ist wesentlich von der Energieeffizienz der Haushaltsgeräte, die im unteren Einkommensbereich meist gering ist (alte Geräte, „Stromfresser“), sowie von der Dauer der in der Wohnung verbrachten Zeit, die bei Arbeitslosen länger ist als bei Erwerbstätigen, abhängig; die Kosten sind dementsprechend indivi-

⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang Becker 2016f: 4; auf die dort aufgeführten weiteren Bedarfe, die nicht zum Konsum zählen und ebenfalls als nicht pauschalierbar eingestuft werden (Absicherung von Risiken), wird hier nicht nochmals eingegangen.

Übersicht 1: Umsetzung von methodischen Anforderungen und normativen Vorgaben der Diakonie¹

Referenzgruppenbildung
1. Haushaltstypen
<ul style="list-style-type: none"> – Einpersonenhaushalte → Ermittlung des Regelbedarfs von Erwachsenen in Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder und von Alleinerziehenden; – Paare mit einem minderjährigen Kind → Ermittlung des Regelbedarfs von zusammenlebenden Eltern und von Kindern.
2. Grundgesamtheit
<ul style="list-style-type: none"> – Haushalte nach Ausklammerung aller Grundsicherungsbeziehenden – auch der Haushalte mit Erwerbstätigen und ergänzendem Bezug von Leistungen nach dem SGB II; – Berücksichtigung verdeckter Armut <ul style="list-style-type: none"> - implizit über die Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs - oder durch Ausschluss von Haushalten unterhalb einer ungefähren (pauschalen) Grundsicherungsschwelle (entsprechende Verkleinerung der Grundgesamtheit).
3. Referenzeinkommensbereich
<p>Analyse alternativ abgegrenzter unterer Einkommensbereiche zwecks Prüfung des Abstands zur gesellschaftlichen Mitte, um Zirkelschlüsse infolge zu enger Budgetrestriktionen zu vermeiden (vgl. Kasten in Abschnitt 3.2) → Verwerfung, falls für Referenzgruppe keine Teilhabe angenommen werden kann, politischer Entscheidungsspielraum bei Auswahl aus verbleibenden Varianten.</p>
Bedarfsberechnung
4. Beschränkung auf pauschalierbare/relevante Güter und Dienstleistungen
<p>Ausklammerung von ...</p> <ul style="list-style-type: none"> – Gütern, für die systematische Preisunterschiede zu beobachten sind und/oder deren Kosten individuell kaum beeinflussbar sind (insbesondere Wohnkosten); – Sonder- und Mehrbedarfen (z. B. Nachhilfe, Prüfungsgebühren); – Ausgaben für Güter mit investivem Charakter und Bedürfnissen, die in der Referenzgruppe selten realisiert werden (Beschränkung auf regelmäßige oder kurzfristig anzuspärende Ausgaben); – nicht relevanten Gütern (nur vereinzelte normative Setzungen).
5. Aufteilungsschlüssel zur personellen Zurechnung von Haushaltsausgaben und Summierung der einzelnen Durchschnittsausgaben für pauschalierbare Güter und Dienstleistungen
<p>Differenzierung der Referenzgruppe der Paarfamilien nach Kindesalter: — unter 6 Jahre, — 6 bis unter 14 Jahre, — 14 bis unter 18 Jahre,</p> <p>und Zurechnung der Haushaltsausgaben – teilweise in Abhängigkeit des Kindesalters –</p> <p>(a) bei Ausgaben für Nahrungsmittel/alkoholfreie Getränke entsprechend vorliegender Expertise², (b) dto. bei Aufwendungen für Mobilität, (c) bei sonstigen Verbrauchsgütern mit pro Kopf gleichen Beträgen, (d) bei Gebrauchsgütern entsprechend der neuen OECD-Skala;</p> <p>Modifizierung der unter (c) und (d) genannten Zurechnungsregel für einzelne Ausgabenarten unter Plausibilitäts Gesichtspunkten; zu Einzelheiten vgl. Text und die Übersicht im Anhang; → Summierung der unter 4. genannten Positionen zum regelbedarfsrelevanten Gesamtbudget für Alleinlebende bzw. alleinerziehende Erwachsene, zusammenlebende Eltern und Kinder (3 Altersgruppen).</p>
6. Normative Setzungen → drei Variablen (x, y und z)
<p>(a) Auswahl eines Referenzeinkommensbereichs, für den soziale Teilhabe angenommen werden kann (s. o. unter Arbeitsschritt 3), nach folgendem Kriterium: Abstand der durchschnittlichen Ausgaben für soziale/kulturelle Teilhabe des gewählten Referenzeinkommensbereichs von den entsprechenden Ausgaben der gesellschaftlichen Mitte → soziale Teilhabe $\geq x\%$</p> <p>(b) Normative Regel, Alternativen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Setzen der gesamten pauschalierbaren Güter/Dienstleistungen als Regelbedarf;

- oder: falls soziale Teilhabe $\geq y\%$, dann ist Abschlag bei den entsprechenden Ausgaben um $\rightarrow z\%$ für Grundsicherungsbeziehende zumutbar.

¹ Diakonie 2010.

² Vgl. Münnich/Krebs 2002: 1086.

Quelle: eigene Darstellung.

duell kaum beeinflussbar und nicht aus dem Verbrauch der Referenzgruppe ableitbar. Schließlich werden auch die Kosten der Wohnungsinstandhaltung als nicht pauschalierbar eingestuft, da sie je nach Zustand der Wohnung bei Einzug, Dauer des Mietverhältnisses und Wohnungsgröße anfallen und die notwendigen Beträge häufig – insbesondere wenn infolge Alters, Krankheit, Behinderung oder fehlender Grundkenntnisse keine Eigenleistungen erbracht werden können – nicht in einem mittelfristigen Zeitraum von etwa einem halben Jahr angespart werden können.

- Als wesentlicher Sonderbedarf, der nicht über eine Pauschale gedeckt werden kann, werden Ausgaben für Nachhilfeunterricht ausgeklammert. Sie fallen bei nur einem kleinen Teil der Familien an und belaufen sich im Einzelfall auf ein Vielfaches des geringen Durchschnittsbetrags, dem aber keine unterdurchschnittlichen Bedarfe in anderen Bereichen, die zu einem internen Ausgleich führen könnten, gegenüberstehen. Auch nach derzeitigem Recht wird dieser Sonderbedarf von Schülerinnen und Schülern als Element der „Bedarfe für Bildung und Teilhabe“ – des so genannten BuT-Pakets – mit einzelfallbezogenen Leistungen außerhalb des pauschalen Transfers geregelt. Die in § 28 Abs. 5 SGB II beschriebene „angemessene Lernförderung“ ist allerdings auf Maßnahmen beschränkt, die zur Erreichung der „nach den schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernziele“ geeignet und zusätzlich erforderlich sind. Ansprüche bestehen also insbesondere in Fällen, bei denen die Versetzung in die nächste Klassenstufe oder die Erreichung eines Schulabschlusses zweifelhaft ist; eine Ausweitung der Ansprüche auf eine Förderung auch ohne die Gefahr des „Sitzenbleibens“ zur Notenverbesserung (BAGFW 2016: 3) bei niedrigschwelligem Zugang zu den Fördermaßnahmen wäre wünschenswert.⁸
- Weitere Güterarten, die derzeit im BuT-Paket geregelt und bei der gesetzlichen Regelbedarfsbemessung von Kindern und Jugendlichen ausgeschlossen werden, bleiben im hier vorgestellten Berechnungskonzept einbezogen. Dies betrifft laufende Ausgaben für Schreibwaren, Zeichenmaterial und übrige Verbrauchsgüter, für außerschulische Sport- und Musikunterrichte, Hobbykurse sowie für Vereinsmitgliedschaften. Die Berücksichtigung im Rahmen der Regelleistung hat den Vorteil, dass der interne Ausgleich zwischen verschiedenen Formen der sozialen Teilhabe nicht beeinträchtigt wird⁹, dass ein erheblicher bürokratischer Aufwand bei allen Beteiligten entfällt¹⁰ und dass das Problem der Nichtinanspruchnahme entsprechender BuT-Leistungen sich erübrigt. Voraussetzung

⁸ Vgl. in diesem Zusammenhang SOFI/IAB/StBA 2015: 40-44; in der Evaluationsstudie wird nachgewiesen, dass die Lernförderung die BuT-Leistung ist, die in den Jahren 2011 bis 2013 am seltensten beantragt wurde (7% der Antragsberechtigten) und am seltensten zu einer finanziellen Unterstützung führte (4% der Antragsberechtigten). Der Anteil der Kinder, die bezahlten Nachhilfeunterricht erhalten, an den Antragsberechtigten ist aber wesentlich größer. Denn in vielen Fällen finanzieren Eltern mit Bezug von Grundsicherungsleistungen die Nachhilfe aus der Regelleistung – meist nach Ablehnung ihres Antrags auf die entsprechende BuT-Leistung; sie messen der Schulbildung ihrer Kinder eine so große Bedeutung bei, dass sie die mit den Kosten der Nachhilfe verbundenen Einschränkungen in anderen Teilhabebereichen hinnehmen.

⁹ Der Ersatz der Einbeziehung von Ausgaben für soziale Teilhabe in den Regelbedarf durch den entsprechenden Pauschbetrag im BuT von 10 Euro benachteiligt die Kinder und Jugendlichen am meisten, deren Interessen nicht durch Vereinsmitgliedschaften etc. gefördert werden können, sondern beispielsweise auf Bücher, Software oder handwerkliche Tätigkeiten gerichtet sind; benachteiligt sind zudem Kinder, deren Eltern den Anspruch auf Leistungen nach dem BuT nicht geltend machen (können) bzw. nicht erfolgreich durchsetzen können.

¹⁰ Vgl. SOFI/IAB/StBA 2015; dort wird beispielsweise der Aufwand im Zusammenhang mit BuT-Leistungen für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben (§28 Abs. 7 SGB II: 1. Mitgliedsbeiträge in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit, 2. Unterricht in künstlerischen Fächern [zum Beispiel Musikunterricht] und vergleichbare angeleitete Aktivitäten der kulturellen Bildung und 3. die Teilnahme an Freizeiten) auf Seiten der Anbieter auf 10,9 Mill. Euro, auf Seiten der Behörden auf 14,8 Mill. Euro geschätzt (ebd.:45).

für die hier vorgeschlagene „Rückführung“ von laufenden Aufwendungen aus dem 2011 eingeführten BuT-Paket in den Regelbedarf ist allerdings eine angemessene Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs (Arbeitsschritt 3, Abschnitt 3.2), die auf die Vermeidung von Zirkelschlüssen ausgerichtet ist.

Übersicht 2: Nicht-pauschalierbare Bedarfe (EVS 2013) – Ausklammerung aus dem Regelbedarf von alleinstehenden Erwachsenen

Ausgaben für ...	Begründung	Durchschnitt (€ p. M.) ¹
1. Rundfunk-/Fernsehgebühren	Gebührenbefreiung	13,95
2. Wohnungsmieten u. ä.	Erstattung außerhalb des Regelbedarfs wegen regionaler Preisunterschiede und Abhängigkeit von Lebensumständen Ausgaben mit investivem Charakter, die unregelmäßig und je nach Lebensumständen und Qualität der Ausstattung zu Beginn des SGB II-Leistungsbezugs anfallen (Ansparmöglichkeit häufig nicht gegeben) und denen im Bedarfsfall keine unterdurchschnittlichen Bedarfe in anderen Bereichen gegenüberstehen	360,52
3. Energie <i>darunter: Strom</i>		80,46 37,95
4. Wohnungsinstandhaltung		2,73
5. Möbel, Einrichtungsgegenstände		8,50
6. Teppiche, elastische Bodenbeläge		1,23
7. Kühlschränke, Gefrierschränke		1,73
8. sonstige größere Haushaltsgeräte		3,31
9. Kraftfahrzeuge		12,02
10. Krafträder		0,59
11. Fahrräder		1,02
12. Park- und TÜV-Gebühren, mit Arbeitsstelle verbundene Garagen-/Stellplatzmiete etc.		Analogie zu Kfz-Steuer und -Versicherung, die nicht im Regelbedarf berücksichtigt werden (evt. Sonderbedarf) ²
13. Glücksspiele	für soziale Teilhabe unwesentlich, bei Verzicht keine Ausgrenzungsgefahr	4,07
14. Haushaltshilfen etc.	Erstattung außerhalb des Regelbedarfs ²	2,13
15. Studien-/Lehrgangs-/Prüfungsgebühren	Erstattung außerhalb des Regelbedarfs	5,40
16. Pauschalreisen	selten bzw. – bei kurzfristigem SGB II-Leistungsbezug – nicht relevante Ausgabe	12,43
17. Luftverkehr	unübliche Ausgabe in Referenzgruppe	2,74
18. Gebühren für Kabelfernsehen etc.	weitgehend in Bruttomiete enthalten	4,05
Summe der Positionen 4 bis 18 und der Ausgaben für Strom		103,02

¹ Basis: bereinigte Grundgesamtheit, d. h. nach Ausklammerung von Zirkelschluss-Haushalten (Ausklammerung aller Haushalten mit Grundsicherungs-/Sozialhilfebezug, auch der Aufstocker mit Erwerbseinkommen); hier: Variante 3 der potenziellen Referenzeinkommensbereiche, d. h. es wurden vorab Haushalte mit Einkommen unterhalb des geschätzten Grundsicherungsniveaus ausgeschlossen, von denen anzunehmen ist, dass sie in verdeckter Armut leben (vgl. Kasten in Abschnitt 3.2); Bezug der Quintilsbildung: neuer Haushaltsnettoeinkommensbegriff des Statistischen Bundesamtes (Variable: EF62), das mit dem Nettoeinkommensbegriff früherer Jahre nicht voll vergleichbar ist (neuerdings Abzug der freiwilligen Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung bzw. der Beiträge zu einer privaten Krankenversicherung); Hochrechnung mit dem Haushaltshochrechnungsfaktor.

² Die Erstattung außerhalb des Regelbedarfs kann über Mehrbedarfzuschläge (MBZ) bei Vorliegen bestimmter Lebensumstände (unzureichende Anbindung an den ÖPNV; Schwerbehinderung – dafür ist bereits mit § 23 Abs. 4 SGB II bzw. § 30 Abs. 1 und 4 SGB XII ein MBZ vorgesehen, wobei die Gruppe der Anspruchsberechtigten allerdings restriktiv eingegrenzt ist) erfolgen. Unter Position 14 sind auch Ausgaben für Dienstleistungen für die Pflege von alten, behinderten oder pflegebedürftigen Personen subsummiert (0,64 € im Durchschnitt der Referenzgruppe der Alleinlebenden (Variante 3)).

- Demgegenüber werden Ausgaben, die in der Referenzgruppe unüblich sind (Flugreisen), sowie insbesondere Kosten von selten notwendigen (Ersatz-)Anschaffungen mit investivem Charakter, die in der Referenzgruppe eine Auflösung von Ersparnissen oder eine Kreditaufnahme erfordern, den nicht regelbedarfsrelevanten Ausgaben zugeordnet. Darunter fallen nicht nur die sogenannte „weiße Ware“ – beispielsweise Kühlschrank und Waschmaschine – sondern auch Möbel und Teppiche, das Auto bzw. Kraftrad und das Fahrrad. Entsprechende Bedarfe fallen unregelmäßig, häufig unvorhersehbar (zufällig) an und sind auch abhängig von Qualität und Alter der Ausstattung zu Beginn der Periode des Grundsicherungsbezugs. Sie können dem Einzelfall angemessen außerhalb der Regelleistungen erstattet werden – auch unter Berücksichtigung der Vermögenssituation.¹¹
- Wenige weitere Ausgabearten gelten im Folgenden als nicht regelbedarfsrelevant, weil sie eher als Sonderbedarfe im Einzelfall außerhalb der Regelleistung erstattet werden sollten (z. B. Prüfungsgebühren), oder nicht dem alltäglichen Bedarf zuzurechnen – bei kurzfristigem Grundsicherungsbezug also nicht wesentlich – sind (Pauschalreisen)¹².
- Die einzige rein normativ begründete Bedarfseingrenzung erfolgt mit der Ausklammerung der Ausgaben für Glücksspiele. Die Teilnahme an Lotto u. ä. ist offenbar zwar auch in unteren Einkommenssegmenten verbreitet; ein Verzicht dürfte aber kaum mit einer gesellschaftlichen Ausgrenzungsfahr verbunden sein.

Darüber hinaus bleiben Konsumausgaben nur insoweit unberücksichtigt als sie bei Grundsicherungsbeziehenden definitiv nicht anfallen. Dies ist bei Rundfunk- und Fernsehgebühren unstrittig, wird bei der gesetzlichen Bedarfsermittlung aber auch für Kinderbetreuungskosten unterstellt. Letzteres entspricht nach Ergebnissen der EVS 2013 nicht der Realität (Becker 2016f: 20). Für Grundsicherungsbeziehende ergeben sich zwar geringe, aber dennoch erhebliche Durchschnittsausgaben für die Betreuung von Kindern unter 6 Jahren in Kindergärten (9,20 € p. M.) – möglicherweise für über die Grundgebühr hinausgehende Kosten (besondere Angebote, Beiträge in die Gruppenkasse). Zumindest diese faktischen Belastungen gehen in der vorliegenden Arbeit in die Bedarfsberechnung ein. Weitere Kinderbetreuungskosten kommen nach EVS-Ergebnissen bei Familien mit Bezug von Alg II aber tatsächlich kaum vor, so dass – trotz einiger Bedenken (Becker 2016f: 13, 20) – von einer Berücksichtigung als regelbedarfsrelevant abgesehen wird.

Arbeitsschritt 5: Aufteilungsschlüssel zur personellen Zurechnung von Haushaltsausgaben und Summierung der einzelnen Durchschnittsausgaben für pauschalierbare Güter und Dienstleistungen

Im Rahmen dieses Arbeitsschritts wurde die Referenzgruppe der Paare mit einem minderjährigen Kind nach dem Kindesalter unterteilt, um den mit der kindlichen Entwicklung variierenden Bedarfen zumindest ansatzweise gerecht zu werden. Dabei wurden vereinfachend die der gesetzlichen Regelbedarfsermittlung zugrunde liegenden Altersgrenzen (unter 6 Jahre, 6 bis unter 14 Jahre, 14 bis unter 18 Jahre) übernommen. Auch bei der personellen Zurechnung von Haushaltsausgaben musste an die gängige Praxis angeknüpft werden. Die der gesetzlichen Regelbedarfsermittlung zugrunde liegenden Schlüssel basieren zwar auf einer etwa dreißig Jahre zurückliegenden Studie, eine aktuelle Untersuchung (Dudel et al. 2013) hat diese aber nicht eindeutig widerlegt. Deshalb wurden für die vorliegende Arbeit die „alten“ Schlüssel lediglich nach Plausibilitäts Gesichtspunkten überprüft mit der Folge, dass sie weitgehend übernommen, für einige Ausgabenpositionen allerdings modifiziert wurden. Beispielsweise wird bei den Ausgaben für Kommunikationsdienstleistungen wegen der zunehmenden Verbreitung von Flatrates ein hoher Fixkostenanteil angenommen, so dass die dem Kind zugerechneten Kosten auf Ausgabenanteile für Mobilfunk beschränkt sind. Andererseits werden von bildungsrelevanten Ausgaben (Bücher, Schreibwaren, Zeichenmaterial, Gebrauchsgüter für Schule, Büro etc., Mitgliedschaft in Vereinen) der Paare mit einem Kind ab 6 Jahren vergleichsweise hohe Anteile dem Kind zugerechnet, die Ausgaben für außerschulische Sport- und Musikunterrichte, Hobbykurse werden sogar vollständig dem

¹¹ Falls Ersparnisse im Rahmen der Schonvermögensgrenzen verfügbar sind, sind Einmalleistungen des Grundsicherungsträgers nicht unbedingt notwendig.

¹² Für Fälle mit langfristigem Grundsicherungsbezug könnte ein Urlaubskostenzuschuss eingeführt werden, wenn eine kurze Reise als Bestandteil der sozialen Teilhabe gesellschaftspolitisch anerkannt wird.

Kind zugeordnet. Diesen Abweichungen von der Vorgehensweise laut RBEG liegt die Annahme zugrunde, dass bildungs- und entwicklungsrelevante Ausgaben im untersten Einkommensbereich hauptsächlich dem Kind zugutekommen. Die Details der personellen Zurechnung von Ausgaben der Referenz-Familien finden sich in der Übersicht im Anhang.

Arbeitsschritt 6: Normative Setzungen

Normative Setzungen im Rahmen des verfassungsrechtlich gegebenen politischen Gestaltungsspielraums erfolgen weitgehend – d. h. abgesehen von der vorab getroffenen Entscheidung für das Statistikmodell und der Einstufung einiger Bedarfe als nicht pauschalierbar – außerhalb der statistischen Auswertungen. Letztere fungieren zwar als Entscheidungsgrundlage, bedürfen aber der prüfenden Wertung unter dem Aspekt, bei welchem Abstand des Konsums zur gesellschaftlichen Mitte ein Mindestmaß an Teilhabe am Leben in der Gesellschaft gerade noch anzunehmen ist. Dabei werden hier weniger die Konsumausgaben insgesamt als vielmehr drei nach der Art des Bedarfs differenzierte Ausgabenbereiche – lebensnotwendiger Grundbedarf (A), weiterer Grundbedarf (B) und Bedarf der sozialen und kulturellen Teilhabe – (Übersicht 3) herangezogen. Aus den mit Arbeitsschritt 3 analysierten alternativen Referenzeinkommensbereichen wird eine Variante gewählt, für die sich nach Summierung der pauschalierbaren Bedarfe

- bei den Ausgaben für Ernährung und alkoholfreie Getränke sowie beim Grundbedarf insgesamt (einschließlich Wohnen und Bekleidung) ein nur mäßiges Zurückbleiben hinter der gesellschaftlichen Mitte – z. B. um maximal 15% bzw. 25% –,
- bei den anderen Ausgaben ein begrenzter, gesellschaftlich noch akzeptabler Rückstand – z. B. um maximal 40% der entsprechenden Ausgaben der gesellschaftlichen Mitte¹³ –

ergibt. Falls in dem gewählten Referenzeinkommensbereich die Mindeststandards weit überschritten werden, ist als weitere normative Entscheidung ein prozentualer Abschlag vom Referenzkonsum möglich. Beispielsweise ist eine gesellschaftspolitische Einigung dahingehend denkbar, dass bei Ausgaben der Referenzgruppe für soziale/kulturelle Teilhabe von 75% der Vergleichsausgaben der gesellschaftlichen Mitte oder mehr eine Konsumeinschränkung von 10% des Referenzbetrags für Grundsicherungsbeziehende zumutbar ist. Der grundsätzliche Unterschied zur derzeitigen gesetzlichen Regelbedarfsermittlung lässt sich wie folgt zusammenfassen: Mit dem aktuellen Verfahren wird normativ vorgegeben, hinsichtlich welcher Güter die Haushalte mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II bzw. XII zurückstecken sollten, ohne die Auswirkungen auf das Gesamtbudget zu beachten; demgegenüber wird mit der vorgeschlagenen Reform die als zumutbar erachtete Budgeteinschränkung vorgegeben, die bei den Betroffenen je nach Präferenzordnung bei unterschiedlichen Gütern zu Verzichten führt.

Übersicht 3: Zuordnung von (zwölf) Ausgabenkategorien¹ zu (drei) Arten des Bedarfs

Bedarfstypisierung	Ausgaben für ... ²
Lebensnotwendiger Grundbedarf (A)	Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke (1), Bekleidung und Schuhe (3), Wohnung, Energie, Instandhaltung (4)
Weiterer Grundbedarf (B)	Gesundheitspflege (6), Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände, Güter für die laufende Haushaltsführung (5), sonstige Waren und Dienstleistungen, insbes. Körperpflegeartikel (12)
Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben	Verkehr (7) und Nachrichtenübermittlung (8), Freizeit, Unterhaltung, Kultur, einschl. bildungsrelevante Güter(9), Bildungswesen (10), Beherbergungs- und Gaststätdienstleistungen (11), alkoholische Getränke, Tabakwaren (2)

¹ Definitionen, die der EVS zugrunde liegen; zu Komponenten der Kategorien vgl. Statistisches Bundesamt 2015: 17 f.

² Die in Klammern ausgewiesenen Nummern der Ausgabenkategorien entsprechen der EVS-internen Nummerierung.

Quelle: eigene Darstellung.

¹³ In dem Vorschlag einer Untergrenze von 60% der Ausgaben der gesellschaftlichen Mitte für soziale und kulturelle Teilhabe kann eine Analogie zur gängigen Armutsgrenze – 60% des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen – gesehen werden; inhaltlich sind die beiden Schwellen aber nicht unmittelbar vergleichbar.

Die hier zugrunde gelegte Differenzierung nach Bedarfsarten, die vorgeschlagenen Mindeststandards, die für die Wahl des Referenzeinkommensbereichs ausschlaggebend sind, und der potenzielle pauschale Abschlag sind als normative Diskussionsgrundlage zu verstehen (vgl. Übersicht 4 in Abschnitt 4.1) und sollen notwendigen Entscheidungen des Gesetzgebers keinesfalls vorgreifen. Die Notwendigkeit expliziter Setzungen an den drei genannten „Stellschrauben“ führt aber zu einer Transparenz der Bemessung des soziokulturellen Existenzminimums, die mit dem derzeitigen gesetzlichen Verfahren nicht gegeben ist.

3.2 Empirische Vorgehensweise mit drei Varianten

Die derzeitige gesetzliche Regelbedarfsermittlung erfolgt auf Basis von Referenzeinkommensbereichen, die ohne Prüfung ihrer sozialen Situation festgelegt werden. Weder für die unteren 15% der Alleinlebenden noch für die unteren 20% der Paare mit einem minderjährigen Kind wird vorab untersucht, wie weit ihre Konsumausgaben hinter der gesellschaftlichen Mitte zurückbleiben. Das Problem, dass die errechneten Pauschbeträge von Zirkelschlüssen beeinflusst sein könnten – nicht nur infolge der fehlenden Ausklammerung verdeckter Armut, sondern auch wegen Mangellagen der anderen Referenzhaushalte¹⁴ – wird also nicht erörtert. Demgegenüber werden mit dem hier entwickelten Verfahren zunächst die materiellen Verhältnisse potenzieller „unterer“ Einkommensbereiche in den Fokus genommen. Um einen normativen Entscheidungsspielraum aufzuzeigen, sind drei Varianten entwickelt und empirisch umgesetzt worden. Dabei werden die im vorhergehenden Abschnitt skizzierten Arbeitsschritte 2 (Ausklammerung verdeckter Armut aus der Grundgesamtheit) und 3 (Auswahl eines unteren Einkommensbereichs) aus pragmatischen Erwägungen zusammengefasst: Da die Identifizierung verdeckter Armut mit einem Mikrosimulationsmodell im Projektrahmen nicht möglich war, musste mit Näherungslösungen gearbeitet werden. Zur Entscheidungsfindung bezüglich eines adäquaten Referenzeinkommensbereichs wurden zwei grundsätzlich verschiedene Ansätze (A und B) verwendet, die Gruppengröße aber generell als ein Fünftel der Grundgesamtheit des jeweiligen Haushaltstyps bestimmt¹⁵.

– Ansatz A mit zwei Varianten

Zur Vermeidung von Zirkelschlüssen bleibt ein unterstes Quantil der Einkommensverteilung unberücksichtigt. Der Referenzeinkommensbereich beginnt also an der Obergrenze des nicht einbezogenen Quantils. Bei diesem Ansatz ergibt sich implizit (aus der empirischen Einkommensverteilung) eine Mindesteinkommensgrenze, sie wird nicht als Betrag vorgegeben. Dem liegt die These zugrunde, dass im untersten Quantil das soziokulturelle Existenzminimum nicht erreicht wird – wegen der Nichtinanspruchnahme zustehender Grundsicherungsleistungen und der vorangegangenen Regelbedarfsbemessung, die annahmegemäß ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe nicht ermöglicht (Zirkelschluss-Haushalte). Eine Ausklammerung der Zirkelschluss-Haushalte aus der Grundgesamtheit erfolgt bei diesem Ansatz allerdings nicht; wenn zur Prüfung der sozialen Lage das mittlere Quintil der Grundgesamtheit zugrunde gelegt wird, ist dieser Vergleichsmaßstab also beeinflusst von der unvollständigen Bereinigung der Grundgesamtheit (leichte Überschätzung der relativen Position der Referenzgruppe).

- Variante 1: Die untersten 10% der Einkommenschichtung des Referenztyps (Alleinlebende bzw. Paare mit einem minderjährigen Kind) – also die Haushalte des jeweiligen untersten Dezils – bleiben unberücksichtigt, und der Referenzeinkommensbereich umfasst

¹⁴ Wenn das gesetzliche Existenzminimum in der Vergangenheit zu niedrig bemessen wurde – die Ergebnisse des Statistikmodells also nicht den Bedarf spiegeln sondern von Bedarfsunterdeckungen beeinflusst sind –, würden trotz Ausklammerung von allen Anspruchsberechtigten etliche Haushalte, die unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums leben, in der Referenzgruppe verbleiben.

¹⁵ Bei den Paarfamilien mit einem Kind würde ein kleineres Quantil zu ungesicherten Ergebnissen führen (zu geringe Fallzahlen), und im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der sozialen Lage der Referenzgruppen wäre eine abweichende Quantilsbildung bei den Einpersonenhaushalten problematisch.

das zweite und dritte Dezil (von unten). Diese Näherungslösung wurde im Positionspapier der Diakonie (2010: 12) vorgeschlagen.

- Variante 2: Die untersten 5% der Einkommensschichtung des Referenztyps – also die Haushalte des jeweiligen untersten Semidezils – bleiben unberücksichtigt, und der Referenzeinkommensbereich umfasst das zweite bis fünfte Semidezil (von unten), das sind die Haushalte zwischen der Einkommensobergrenze des Bereichs der untersten 5% und der Obergrenze des Bereichs der untersten 25%.

Mit Variante 2 wird also unterstellt, dass die Zahl der Zirkelschluss-Haushalte bei nur der Hälfte der mit Variante 1 angenommenen Anzahl liegt. Damit ist eine Bandbreite potenzieller Gegebenheiten abgesteckt, die allerdings keineswegs abschließend ist sondern mit anderen Hypothesen erweitert oder eingegrenzt werden kann.

Alternative Abgrenzungen von Referenzeinkommensbereichen		
<i>Größe der Referenzeinkommensbereiche: jeweils 20% der nach der Einkommenshöhe geordneten Haushalte der (bereinigten) Grundgesamtheit des jeweiligen Haushaltstyps</i>		
Variante 1	Variante 2	Variante 3
implizite Berücksichtigung verdeckter Armut und sonstiger Zirkelschluss-Haushalte durch Ausklammerung ...		zusätzliche Bereinigung der Grundgesamtheit um Haushalte mit Einkommen bis zur Grundsicherungsschwelle ³ → Referenzbereich: <i>1. Quintil</i>
der untersten 10% → Referenzbereich: <i>2. und 3. Dezil</i> ¹	der untersten 5% → Referenzbereich: <i>5. bis 25. Perzentil</i> ²	
<i>Fallzahlen (Eiipersonenhaushalte/ Paare mit einem Kind unter 18 Jahren)</i> ⁴		
2.551 / 607	2.524 / 576	2.404 / 524
<i>Anzahl in 1.000 (Eiipersonenhaushalte/ Paare mit einem Kind unter 18 Jahren)</i> ⁵		
2.780 / 438	2.786 / 439	2.671 / 431
¹ Einkommen > Einkommen der untersten 10% bis Einkommensobergrenze der unteren 30% ² Einkommen > Einkommen der untersten 5% bis Einkommensobergrenze der unteren 25% ³ Dabei wurde eine pauschale Grundsicherungsschwelle zugrunde gelegt (Regelbedarf 2013 zuzüglich durchschnittliche Kosten für Unterkunft und Heizung); Grenzen für monatliches Haushaltsnettoeinkommen: 723 € (Eiipersonenhaushalte), 1.442 € (Paare mit einem Kind unter 6 J.), 1.473 € (Paare mit einem Kind von 6 bis unter 14 J.), 1.507 € (Paare mit einem Kind von 14 bis unter 18 J.). ⁴ ungewichtet, vor Hochrechnung ⁵ gewichtet, nach Hochrechnung Quelle: eigene Darstellung; Fallzahlen und hochgerechnete Zahlen: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2013 (Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (INES Berlin).		

– *Ansatz B, Variante 3:*

Hier wird keine Annahme über die Größe der Gruppe der Zirkelschluss-Haushalte getroffen, sondern eine explizite Mindesteinkommensgrenze zur approximativen Ausklammerung verdeckter Armut berücksichtigt. Von einem Ausschluss weiterer potenzieller Zirkelschluss-Haushalte wird abgesehen. Das Mindesteinkommen ergibt sich aus Regelbedarf(ssumme) und durchschnittlichen anerkannten Kosten der Unterkunft.¹⁶ Haushalte mit Einkommen unterhalb des Grenzwerts werden

¹⁶ Berechnung der relevanten Mindesteinkommensgrenzen (Regelbedarfe faktisch 2013 zuzüglich durchschnittlicher Kosten der Unterkunft):

- Alleinlebende: 382 € + 341 € = 723 €
- Paare mit Kind unter 6 Jahren: 345 € * 2 + 224 € + 528 € = 1.442 €
- Paare mit Kind 6 bis unter 14 Jahren: 345 € * 2 + 255 € + 528 € = 1.473 €
- Paare mit Kind 14 bis unter 18 Jahren: 345 € * 2 + 289 € + 528 € = 1.507 €

Datenquelle für Kosten der Unterkunft: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2015.

aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen – anders als bei Ansatz A erfolgt also eine Bereinigung – , aus den verbleibenden Haushalten des Referenztyps (Alleinlebende bzw. Paare mit einem minderjährigen Kind) wird das unterste Quintil als Referenzgruppe bestimmt.

Für diese drei alternativ abgegrenzten Referenzeinkommensbereiche werden im folgenden Abschnitt (4.1) zunächst Einkommens- und Konsumausgabenmittelwerte dargestellt. Damit soll eine Einschätzung, ob die Deckung des soziokulturellen Existenzminimums angenommen werden kann, ermöglicht werden. Die in diesem Kontext zugrunde gelegten Kriterien sind normativ und beispielhaft, in der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung können durchaus andere Maßstäbe gesetzt werden. Im zweiten Schritt (4.2) werden – wieder für alle drei Varianten – aus den Ausgabenstrukturen der Referenzhaushalte Regelbedarfe berechnet, wobei die in Abschnitt 3.1 (Arbeitsschritte 4 und 5) erfolgten Abgrenzungen pauschalierbarer Güter und Festlegungen von Zurechnungsschlüsseln verwendet werden.

4 Ergebnisse auf Basis der EVS 2013

4.1 Referenz-Einkommen und -Ausgaben bei alternativen Abgrenzungen des unteren Einkommensbereichs

In Tabelle 1 sind die aus den drei Varianten folgenden Einkommensmittelwerte und -grenzen der Referenzgruppen für 2013 ausgewiesen. Demnach führt Variante 1 (Referenzeinkommensbereich: zweites und drittes Dezil) generell zu den höchsten Gruppeneinkommen, während Variante 3 (Setzen einer Mindesteinkommensgrenze in Höhe einer pauschal berechneten Grundsicherungsschwelle) sich als restriktive Alternative erweist. Um den Abstand zur gesellschaftlichen Mitte, der für die normative Bewertung und politische Entscheidungen maßgeblich ist bzw. sein sollte, zu erfassen, wird hier und im Weiteren grundsätzlich auf das mittlere (dritte) Quintil der jeweiligen Grundgesamtheit Bezug genommen.¹⁷ Die für die Referenzgruppen resultierenden absoluten Beträge (Spalten 1, 3, 5) werden also in Relation zu den entsprechenden Mittelwerten bzw. Obergrenzen des dritten Quintils ausgewiesen. Das Durchschnitts- wie auch das Medianeinkommen der Referenzgruppe der Alleinlebenden beläuft sich auf etwa 64% des jeweiligen Vergleichsbetrags des mittleren Quintils bei Variante 1 und auf knapp 55% bei Variante 3. Für die Referenzgruppe der Paare mit einem minderjährigen Kind ergeben sich mit 70% (Variante 1) bis etwa 58% etwas höhere relative Einkommenspositionen und damit geringere Rückstände gegenüber der gesellschaftlichen Mitte, die aber auch hier mit mindestens 30% beträchtlich sind.

Ein Vergleich der Ergebnisse der Tabelle 1 mit den Einkommen der Referenzgruppen, auf die sich der GE 2016 zur Regelbedarfsermittlung bezieht, ist nur hinsichtlich der Obergrenzen der Referenzeinkommensbereiche (vgl. Fußnote 3 zu Tabelle 1) möglich, da im Tabellenanhang des GE keine Einkommensmittelwerte ausgewiesen sind. Differenzen ergeben sich sowohl aus unterschiedlichen Abgrenzungen der Grundgesamtheit als auch aus verschiedenen Definitionen der Quantile. Erwartungsgemäß liegt der Grenzwert für den Referenztyp der Alleinlebenden laut GE (952,33 €) besonders weit unter den Grenzwerten aller hier berücksichtigten Varianten – die Differenz beträgt selbst bei Variante 3 etwa 200 €. Hier spiegelt sich die im GE sehr restriktive Eingrenzung des Referenzeinkommensbereichs auf die unteren 15% der Alleinlebenden. Auch für Paare mit einem minderjährigen Kind erreichen die Referenzeinkommensbereiche der Varianten 1 und 2 deutlich höhere Obergrenzen als nach der gesetzlichen Vorgehensweise – die Ausklammerung der Familien mit den niedrigsten Einkommen (unterstes Dezil bzw. unterstes Semidezil) hat also erhebliche Effekte. Die Obergrenze von Variante 3 fällt aber nur im Vergleich zu den gesetzlichen Grenzwerten für Paare mit einem Kind unter 6 Jahren und Paare

¹⁷ Dies wurde der alternativen Relativierung an Durchschnittswerten für die jeweilige Gesamtgruppe vorgezogen; denn Letztere könnten wegen „Ausreißern“ nach oben zur Beschreibung der gesellschaftlichen Mitte ungeeignet sein.

mit einem Kind von 6 bis unter 14 Jahren höher aus, gegenüber dem Betrag für Paare mit einem Kind ab 14 Jahren ergibt sich kein nennenswerter Unterschied.

Tabelle 1: Einkommensmittelwerte und -obergrenzen pro Monat von alternativen Referenzgruppen zur Regelbedarfsermittlung¹ – Ergebnisse der EVS 2013²

	Variante 1		Variante 2		Variante 3	
	absolut (€ p. M.)	in % von Quartil 3	absolut (€ p. M.)	in % von Quartil 3	absolut (€ p. M.)	in % von Quartil 3
	1	2	3	4	5	6
Alleinlebende						
– Durchschnitt	1.085,03	63,9%	979,36	57,7%	947,68	54,5%
– Median	1.089,00	64,4%	979,33	57,9%	949,67	54,7%
– Obergrenze ³	1.287,00	66,8%	1.189,00	61,7%	1.151,33	58,6%
Paare mit einem minder- jährigen Kind						
– Durchschnitt	2.731,26	69,9%	2.481,75	63,5%	2.270,03	57,7%
– Median	2.749,67	70,4%	2.523,67	64,6%	2.331,67	59,3%
– Obergrenze ³	3.168,67	73,3%	2.961,00	68,5%	2.796,00	64,4%

¹ Die Erläuterung der Varianten findet sich in Abschnitt 3.2 des Gutachtens, vgl. Kasten.

² Basis: bereinigte Grundgesamtheit, d. h. nach Ausklammerung von Zirkelschluss-Haushalten (Ausklammerung aller Haushalten mit Grundsicherungs-/Sozialhilfebezug, auch der Aufstocker mit Erwerbseinkommen); bei Variante 3 wurden zudem vorab Haushalte mit Einkommen unterhalb des geschätzten Grundsicherungsniveaus ausgeschlossen, von denen anzunehmen ist, dass sie in verdeckter Armut leben (vgl. Kasten in Abschnitt 3.2); Bezug der Referenzgruppen- und Quintilsbildung: neuer Haushaltsnettoeinkommensbegriff des Statistischen Bundesamtes (Variable: EF62), das mit dem Nettoeinkommensbegriff früherer Jahre nicht voll vergleichbar ist (neuerdings Abzug der freiwilligen Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung bzw. der Beiträge zu einer privaten Krankenversicherung); Hochrechnung mit dem Haushaltshochrechnungsfaktor.

³ Aus dem Berechnungsverfahren laut GE 2016 ergeben sich folgende Obergrenzen:

- Alleinlebende: 952,33 €,
- Paare mit einem Kind unter 6 Jahren: 2.553,00 €,
- Paare mit einem Kind von 6 bis unter 14 Jahren: 2.663,33 €,
- Paare mit einem Kind von 14 bis unter 18 Jahren: 2.800,67 €

(Deutscher Bundestag 2016, Tabellenanhang nach S. 104).

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2013 (Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (INES Berlin).

Zur Beurteilung der Eignung der hier gewählten Varianten zur Ableitung eines soziokulturellen Existenzminimums sind aber nicht die Einkommen, sondern die in den Tabellen 2a und 2b ausgewiesenen Konsumausgaben als direkte Teilhabeindikatoren maßgeblich. Die für die Referenzgruppe der Alleinlebenden errechneten Gesamtausgaben (Tabelle 2a, letzte Zeile) liegen bei allen drei Varianten über den entsprechenden Nettoeinkommen (Tabelle 1, erste Ergebniszeile) – bei Variante 1 mit etwa 20 € nur mäßig, bei Variante 3 mit gut 50 € aber beträchtlich. Der Konsum wird also teilweise aus der Auflösung von Ersparnissen, mit Krediten oder mit sonstigen Einnahmen (z. B. Verkäufe von gebrauchten Gegenständen) finanziert – ein erstes Indiz für sehr enge Budgetrestriktionen. Zur Untersuchung der Konsequenzen für die Teilhabemöglichkeiten werden die Ausgaben nach den in Übersicht 3 (Abschnitt 3.1) definierten Arten des Bedarfs differenziert.

- Beim (lebensnotwendigen) Grundbedarf A ergibt sich eine Spannweite des Niveaus von 79% (Variante 1) bis 73% (Variante 3) der entsprechenden Ausgaben des mittleren Quintils. Dabei wird bei den Ausgaben für Bekleidung und Schuhe am meisten gespart, während das relative Niveau der Nahrungsmittelausgaben (einschließlich alkoholfreier Getränke) immerhin 87% bis 82% erreicht.
- Beim (weiteren) Grundbedarf B (Gesundheitspflege, Innenausstattung, Haushaltsgeräte etc., sonstige Waren und Dienstleistungen, insbes. Körperpflegeartikel) und bei den Ausgaben für soziale und kulturelle Teilhabe sind wesentlich geringere relative Konsumpositionen möglich. Im Referenzeinkommensbereich der Variante 1 werden für soziale/kulturelle Teilhabe knapp 63% des Durchschnittsbetrags in der gesellschaftlichen Mitte ausgegeben, im Falle der Variante 2 bzw. 3 sind es

knapp 56% bzw. 52%. Innerhalb dieser Ausgabengruppe zeigen sich besonders große Einschränkungen im Mobilitätsbereich.

Tabelle 2a: Konsumausgaben¹ von alternativen Referenzgruppen zur Regelbedarfsermittlung² – Ergebnisse der EVS 2013³ für Alleinlebende

Ausgaben für ...	Variante 1		Variante 2		Variante 3	
	absolut (€ p. M.)	in % von Quintil 3	absolut (€ p. M.)	in % von Quintil 3	absolut (€ p. M.)	in % von Quintil 3
	1	2	3	4	5	6
Grundbedarf A	672,23	79,3%	639,05	75,4%	627,48	73,0%
davon:						
– Nahrungsmittel	152,47	87,0%	147,23	84,0%	144,79	82,0%
– Kleidung/Schuhe	46,58	69,6%	40,77	60,9%	38,89	56,7%
– Wohnen	473,18	78,1%	451,05	74,5%	443,80	72,3%
Grundbedarf B	114,10	63,4%	105,16	58,5%	101,74	55,4%
soziale/kulturelle Teilhabe	320,03	62,6%	283,66	55,5%	270,16	51,8%
darunter:						
– Verkehr	100,51	55,5%	83,11	45,9%	75,52	40,5%
– Freizeit etc.	104,30	62,6%	92,98	55,8%	89,24	52,6%
Konsum insgesamt	1.106,36	71,9%	1.027,87	66,8%	999,38	63,9%

¹ Abgrenzung des privaten Konsums und der Ausgabenbereiche gemäß der Definitionen, die der EVS zugrunde liegen; vgl. Statistisches Bundesamt 2015; zu den Elementen von Grundbedarf A, Grundbedarf B und soziale/kulturelle Teilhabe vgl. die Übersicht 3.

² Die Erläuterung der Varianten findet sich in Abschnitt 3.2 des Gutachtens, vgl. Kasten.

³ Basis: bereinigte Grundgesamtheit, d. h. nach Ausklammerung von Zirkelschluss-Haushalten (Ausklammerung aller Haushalten mit Grundsicherungs-/Sozialhilfebezug, auch der Aufstocker mit Erwerbseinkommen); bei Variante 3 wurden zudem vorab Haushalte mit Einkommen unterhalb des geschätzten Grundsicherungsniveaus ausgeschlossen, von denen anzunehmen ist, dass sie in verdeckter Armut leben (vgl. Kasten in Abschnitt 4); Bezug der Referenzgruppen- und Quintilsbildung: neuer Haushaltsnettoeinkommensbegriff des Statistischen Bundesamtes (Variable: EF62), das mit dem Nettoeinkommensbegriff früherer Jahre nicht voll vergleichbar ist (neuerdings Abzug der freiwilligen Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung bzw. der Beiträge zu einer privaten Krankenversicherung); Hochrechnung mit dem Haushaltshochrechnungsfaktor.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2013 (Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (INES Berlin).

Für alle einbezogenen Referenzgruppen der Alleinlebenden ergeben sich also deutliche Rückstände gegenüber der gesellschaftlichen Mitte, wobei die wenigen Einschränkungsmöglichkeiten beim Grundbedarf A zu Lasten der weiteren Grundbedarfe (B) und der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft gehen.

Als etwas günstiger erweisen sich die Teilhabemöglichkeiten der Referenzgruppen der Paare mit einem minderjährigen Kind, die analog zu den für die Gruppe der Einpersonenhaushalte entwickelten Varianten in Tabelle 2b als Alternativen dargestellt sind. Die in der letzten Zeile der Tabelle ausgewiesenen Konsumausgaben insgesamt liegen unter den jeweiligen gruppenspezifischen durchschnittlichen Nettoeinkommen (Tabelle 1, unterer Block) – bei Variante 1 um immerhin 310 €, bei Variante 3 um knapp 130 €. Die finanziellen Verhältnisse erlauben es den hier betrachteten Familiengruppen also, kleine Rücklagen aufzubauen oder beispielsweise Versicherungen abzuschließen – ein erstes Indiz, dass die dringendsten Mindestbedarfe gedeckt werden können. Da auch die Rückstände bei den drei unterschiedlichen Ausgabenarten gegenüber dem mittleren Quintil mäßiger ausfallen als bei den Referenzgruppen der Alleinlebenden, ist von vergleichsweise geringen bzw. seltenen Bedarfsunterdeckungen auszugehen. Die Ausgaben für den Grundbedarf A erreichen bei Variante 1 immerhin 82% der entsprechenden Ausgaben in der gesellschaftlichen Mitte, bei Variante 2 sind es etwa 79%, bei Variante 3 noch 75%; bezüglich des Teilbereichs der Nahrungsmittelausgaben ergibt sich eine Spannweite von etwa 91% (Variante 1) bis 85% (Variante 3) der Durchschnittsausgaben des mittleren Quintils. Bei den anderen Bedarfsarten zeigen sich zwar wieder deutlich geringere relative Konsumpositionen. Sie liegen aber näher

an den Durchschnittsausgaben der gesellschaftlichen Mitte als die Positionen der Referenzgruppen der Einpersonenhaushalte. Auffallend ist, dass sich für alle drei Varianten des „unteren“ Einkommensbereichs der Familien bei Ausgaben für soziale/kulturelle Teilhabe höhere relative Niveaus ergeben – 79% (Variante 1) bis 67% (Variante 3) – als bei den Ausgaben für den Grundbedarf B – 70% (Variante 1) bis 58% (Variante 3). Familien im Niedrigeinkommensbereich bewerten Kommunikation, Mobilität, Entwicklungswege der Kinder, zwischenmenschliche Kontakte und Begegnungen offenbar als vordringlich gegenüber anderen Bedürfnissen.

Tabelle 2b: Konsumausgaben¹ von alternativen Referenzgruppen zur Regelbedarfsermittlung² – Ergebnisse der EVS 2013³ für Paare mit einem minderjährigen Kind

Ausgaben für ...	Variante 1		Variante 2		Variante 3	
	absolut (€ p. M.)	in % von Quintil 3	absolut (€ p. M.)	in % von Quintil 3	absolut (€ p. M.)	in % von Quintil 3
	1	2	3	4	5	6
Grundbedarf A	1.282,11	81,9%	1.233,64	78,8%	1.179,34	75,0%
davon:						
– Nahrungsmittel	358,92	90,5%	354,71	89,4%	338,92	85,1%
– Kleidung/Schuhe	127,32	76,8%	119,27	72,0%	109,56	66,1%
– Wohnen	795,87	79,4%	759,66	75,8%	730,86	72,5%
Grundbedarf B	258,48	69,9%	234,91	63,5%	218,89	58,4%
soziale/kulturelle Teilhabe	880,75	78,6%	789,95	70,5%	744,82	66,7%
darunter:						
– Verkehr	397,48	76,1%	346,23	66,3%	334,75	65,3%
– Freizeit etc.	206,15	72,1%	182,40	63,8%	168,23	58,2%
Konsum insgesamt	2.421,33	79,3%	2.258,50	73,9%	2.143,05	70,0%

Fußnoten und Quellenangabe: vgl. Tabelle 2a.

4.2 Regelbedarfe nach alternativen normativen Entscheidungen

Auf der Grundlage der im vorhergehenden Abschnitt analysierten potenziellen Referenzeinkommensbereiche – die um weitere Varianten erweitert werden kann – können die letztlich notwendigen normativen Entscheidungen in einem transparenten Verfahren getroffen werden. Für eine offene gesellschaftspolitische Diskussion ist es sinnvoll, die dabei leitenden Kriterien auszuweisen. Um diesem „Verhandlungsprozess“ nicht vorzugreifen, wurden in Abschnitt 3.1 (Arbeitsschritt 6) eher beispielhaft mögliche Eckpunkte genannt – auch um die Auseinandersetzungen auf dem Weg zu einer Konsensfindung zumindest einiger gesellschaftlicher Gruppen anzustoßen. Die in der vorliegenden Studie vorgeschlagenen normativen Setzungen sind in Übersicht 4 zusammengefasst.

Auf Basis der empirischen Ergebnisse in den Tabellen 2a und 2b und der gewählten Entscheidungskriterien erweisen sich für die beiden Referenzhaushaltstypen unterschiedliche Abgrenzungen des „unteren“ Einkommensbereichs als geeignet.

- Aus der (bereinigten) Grundgesamtheit der Einpersonenhaushalte sollte die Referenzgruppe nach *Variante 1* (zweites und drittes Dezil) gebildet werden. Die Ausgaben für Ernährung bzw. für den Grundbedarf A insgesamt bleiben um 13% bzw. 21%, die Ausgaben für den Grundbedarf B und für soziale/kulturelle Teilhabe um jeweils 37% hinter der gesellschaftlichen Mitte zurück. Damit sind die in Übersicht 4 aufgeführten maximalen Abstände leicht unterschritten, während sie bei Verwendung der Variante 2 und insbesondere mit Variante 3 überschritten wären.
- Dagegen kann aus der (bereinigten) Grundgesamtheit der Paare mit einem minderjährigen Kind die Referenzgruppe nach der restriktiven *Variante 3* (unterstes Quintil nach Ausschluss von Haushalten mit Einkommen unterhalb einer pauschalen Grundsicherungsschwelle aus der Grundgesamtheit) gebildet werden. Die Ausgaben für Ernährung bzw. für den Grundbedarf A insgesamt

bleiben um 15% bzw. 25%, die Ausgaben für den Grundbedarf B um 42%, die Ausgaben für soziale/kulturelle Teilhabe um 33% hinter der gesellschaftlichen Mitte zurück. Damit sind die in Übersicht 4 aufgeführten maximalen Abstände beim Grundbedarf A gerade eingehalten, bei der sozialen/kulturellen Teilhabe deutlich unterschritten und beim Grundbedarf B nur leicht überschritten. Zudem liegen die durchschnittlichen Konsumausgaben insgesamt unter dem durchschnittlichen Nettoeinkommen dieser Haushaltsgruppe, so dass von der Deckung der dringendsten Bedarfe ausgegangen werden kann. Mit Variante 2 und insbesondere mit Variante 1 würde eine stärkere Annäherung an das mittlere Quintil erreicht werden, was zwar nach den hier vorgeschlagenen Kriterien nicht erforderlich ist, möglicherweise aber bei anderen normativen Setzungen zielgerecht wäre.

Übersicht 4: Kriterien zur politisch-normativen Bewertung von Abgrenzungen des Referenzeinkommensbereichs – eine Diskussionsgrundlage

Zurückbleiben hinter Durchschnittsbetrag im dritten Quintil bei Ausgaben für ...	um maximal
– Ernährung (einschl. alkoholfreie Getränke)	15%
– Grundbedarf insgesamt	25%
(Ernährung, Bekleidung, Wohnen einschl. Energie und Instandhaltung)	
– weiteren Grundbedarf	40%
(Gesundheitspflege, Innenausstattung, Haushaltsgeräte etc., sonstige Waren und Dienstleistungen, insbes. Körperpflegeartikel)	
– soziale und kulturelle Teilhabe	40%
(Verkehr, Nachrichtenübermittlung, Freizeit, Unterhaltung, Kultur, einschl. bildungsrelevante Güter, Bildungswesen, Beherbergungs- und Gaststätdienstleistungen, alkoholische Getränke, Tabakwaren)	
Falls Rückstand bei sozialer/kultureller Teilhabe \leq 25%, <i>Abschlag</i> vom Referenzbetrag dieses Ausgabenbereichs um	10%

Quelle: eigene Darstellung.

Auch wenn im Vorhergehenden eine „Vorauswahl“ aus den alternativ untersuchten Referenzgruppen getroffen wurde, sind für alle drei Varianten – bei einheitlichen Definitionen der nicht-pauschalierbaren Bedarfe und der Zurechnungsschlüssel (Abschnitt 3.1, Arbeitsschritte 4 und 5) – Regelbedarfe berechnet worden und in Tabelle 3 ausgewiesen. Denn mit den hier entwickelten Konkretisierungen werden lediglich Empfehlungen ausgesprochen und begründet, gesellschaftspolitische Entscheidungen können auch anders ausfallen. Bei der Interpretation der in Tabelle 3 ergänzend aufgeführten Mehrbeträge gegenüber den Regelbedarfen, die sich laut GE 2016 aus der EVS 2013 vor Fortschreibung ergeben haben, ist zu berücksichtigen, dass sie nicht den gesamten Unterschied zwischen den alternativ berechneten Existenzminima wiedergeben. Letztere umfassen auch die außerhalb des Regelbedarfs zu erstattenden notwendigen Aufwendungen, die nach dem hier zugrunde gelegten Konzept umfassender sind als nach der Berechnungsweise laut RBEG.

Die sich aus den Ausgaben der Referenzgruppen der Alleinlebenden ergebende Spannweite der Regelbedarfe reicht von 541 € (Variante 1) bis 484 € (Variante 3). Die Pauschbeträge gelten – wie in Abschnitt 3.1 (Arbeitsschritt 1) begründet – für alle Erwachsenen, die nicht mit einem Partner bzw. einer Partnerin zusammenleben, also insbesondere für Einpersonenhaushalte und Alleinerziehende. Wenn zur Abgrenzung des „unteren“ Einkommensbereichs Variante 1 (zweites und drittes Dezil der bereinigten Grundgesamtheit) gewählt wird, um die in Übersicht 4 genannten Kriterien zu erfüllen, ergibt sich ein Mehrbetrag gegenüber der Regelbedarfsstufe 1 laut GE 2016 (vor Fortschreibung)¹⁸ von immerhin 147 € monatlich bzw. 37%. Bevor dieses Ergebnis spontan als „übermäßig“ abgetan

¹⁸ 394,84 €; Deutscher Bundestag 2016: 8 (§ 5 Abs. 2).

Table 3: Regelbedarfe¹ auf der Basis von alternativen Referenzgruppen² und daraus folgende Mehrbeträge³ gegenüber dem GE 2016 (€ pro Monat) – Ergebnisse der EVS 2013⁴ für Statistikmodell ohne Abschläge

	Variante 1		Variante 2		Variante 3	
	Regelbedarf	Mehrbeitrag	Regelbedarf	Mehrbeitrag	Regelbedarf	Mehrbeitrag
	1	2	3	4	5	6
Alleinlebende, Alleinerziehende	541,49 €	146,65 €	498,81 €	103,97 €	484,02 €	89,18 €
Paare ohne Kind						
– Partner/in 1	515,66 €	160,40 €	487,25 €	131,99 €	455,76 €	100,50 €
– Partner/in 2	445,97 €	90,61 €	422,03 €	66,67 €	395,41 €	40,05 €
Summe für Paar	961,63 €	251,01 €	909,28 €	198,66 €	851,17 €	140,55 €
Paare mit einem Kind unter 6 Jahren						
- Elternteil 1	513,96 €	158,70 €	486,42 €	131,16 €	465,20 €	109,94 €
- Elternteil 2	438,02 €	82,66 €	416,46 €	61,10 €	396,82 €	41,46 €
– Summe für Eltern	951,98 €	241,36 €	902,88 €	192,26 €	862,02 €	151,40 €
– Kind	276,54 €	48,46 €	258,13 €	30,05 €	245,16 €	17,08 €
Summe für Familie	1.228,52 €	289,82 €	1.161,02 €	222,32 €	1.107,18 €	168,48 €
Paare mit einem Kind von 6 bis unter 14 Jahren						
- Elternteil 1	528,99 €	173,73 €	502,09 €	146,84 €	458,21 €	102,95 €
- Elternteil 2	463,90 €	108,54 €	439,17 €	83,81 €	401,19 €	45,83 €
– Summe für Eltern	992,89 €	282,27 €	941,26 €	230,65 €	859,40 €	148,78 €
– Kind	399,84 €	118,20 €	381,16 €	99,52 €	350,11 €	68,47 €
Summe	1.392,73 €	400,47 €	1.322,43 €	330,17 €	1.209,51 €	217,25 €
Paare mit einem Kind von 14 bis unter 18 Jahren						
- Elternteil 1	504,02 €	148,76 €	473,24 €	117,98 €	443,87 €	88,61 €
- Elternteil 2	435,99 €	80,63 €	410,45 €	55,09 €	388,21 €	32,85 €
– Summe für Eltern	940,01 €	229,39 €	883,69 €	173,07 €	832,08 €	121,46 €
– Kind	417,51 €	116,70 €	394,97 €	94,16 €	375,89 €	75,08 €
Summe	1.357,51 €	346,08 €	1.278,66 €	267,23 €	1.207,97 €	196,55 €

¹ ohne Aufwendungen für Wohnung/Energie/Instandhaltung und unregelmäßig anfallende Anschaffungen mit investivem Charakter; zu Einzelheiten vgl. Abschnitt 3.2, Übersicht 2.

² Die Erläuterung der Varianten findet sich in Abschnitt 3.2 des Gutachtens, vgl. Kasten.

³ Die für die Partner/innen 1 und 2 bzw. Elternteile 1 und 2 in Paarhaushalten errechneten Mehrbeträge sind nur eingeschränkt interpretierbar. Denn die für zusammenlebende Paare im GE 2016 definierte Regelbedarfsstufe 2 rechnet den Gesamtbedarf des Paares dem Partner und der Partnerin hälftig zu (Deutscher Bundestag 2016: 9, § 8 Abs. 1 Nr.2), während in Tabelle 3 der/dem zweiten Erwachsenen nur der Mehrbedarf zugerechnet wird. Deshalb sind insbesondere die Mehrbeträge der Regelbedarfssummen aussagekräftig.

⁴ Basis: bereinigte Grundgesamtheit, d. h. nach Ausklammerung von Zirkelschluss-Haushalten (Ausklammerung aller Haushalten mit Grundsicherungs-/Sozialhilfebezug, auch der Aufstocker mit Erwerbseinkommen); bei Variante 3 wurden zudem vorab Haushalte mit Einkommen unterhalb des geschätzten Grundsicherungsniveaus ausgeschlossen, von denen anzunehmen ist, dass sie in verdeckter Armut leben (vgl. Kasten in Abschnitt 3.2); Bezug der Referenzgruppen- und Quintilsbildung: neuer Haushaltsnettoeinkommensbegriff des Statistischen Bundesamtes (Variable: EF62), das mit dem Nettoeinkommensbegriff früherer Jahre nicht voll vergleichbar ist (neuerdings Abzug der freiwilligen Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung bzw. der Beiträge zu einer privaten Krankenversicherung); Hochrechnung mit dem Haushaltshochrechnungsfaktor.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2013 (Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (INES Berlin), Deutscher Bundestag 2016: 7-9.

wird, sollten die Schwächen der aktuellen Regelbedarfsermittlung als Ursache der beträchtlichen Differenz bedacht werden: Die dem GE 2016 zugrunde liegende Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte (untere 15% einer unvollständig bereinigten Grundgesamtheit) kann für soziale/kulturelle Teil-

habe nur 46% des Durchschnitts im mittleren Quintil aufbringen, alleinlebende Grundsicherungsbeziehende des Jahres 2013 sogar nur 29% (Becker 2016e: 16) – eine Folge der zahlreichen Ausklammerungen von Gütern aus dem Referenzkonsum. Es ist kaum vorstellbar, wie der Forderung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) nach der Ermöglichung von Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben¹⁹ auf einem so niedrigen Niveau entsprochen werden kann. Die in Tabelle 3 ausgewiesenen Mehrbeträge spiegeln also nicht nur die unseres Erachtens moderaten normativen Kriterien der Übersicht 4, sondern letztlich auch die Unzulänglichkeiten der derzeitigen Vorgehensweise bei der Regelbedarfsermittlung (Becker 2016f) – insofern können sie als Indikator für bisherige fiskalische Einsparungen zu Lasten von Grundsicherungsbeziehenden sowie für „Schieflagen“ bei der Einkommensbesteuerung²⁰ interpretiert werden.

Für alle in einer Paargemeinschaft zusammenlebenden Erwachsenen werden – entsprechend dem in Abschnitt 3.1 entwickelten Konzept – die den Erwachsenen zugerechneten Ausgaben der Paare mit einem minderjährigen Kind als Basis der Regelbedarfsermittlung herangezogen. Für die Ermittlung des Bedarfs von alleinerziehenden Elternteilen wird aber nicht auf diesen Referenzfamilientyp, sondern auf Alleinlebende Bezug genommen, so dass die in Tabelle 3 für die jeweils erste und zweite Person der Paargemeinschaften ausgewiesenen Beträge für die abgeleiteten Regelbedarfe irrelevant sind. Auf textliche Ausführungen zu diesen – nur der Vollständigkeit halber in die Tabelle aufgenommenen – Beträgen kann also verzichtet werden, eine Interpretation wäre wegen der Ungewissheiten hinsichtlich der Aufteilungsschlüssel ohnehin nur unter Vorbehalten möglich. Die folgenden Erörterungen konzentrieren sich also auf die Regelbedarfe von Paaren und Kindern.

Die bei Paaren mit Kind sinnvolle Differenzierung der Regelbedarfsberechnung nach dem Kindesalter ist bei Paaren ohne Kind allerdings hinfällig, so dass für Letztere der einfache Durchschnitt der drei elterlichen Bedarfe gebildet wurde. Damit ergeben sich als Regelbedarf von Paaren ohne Kind bei Bezugnahme auf Variante 1 der Abgrenzung des „unteren“ Einkommensbereichs 962 €, auf Basis der zweiten Variante 909 € und auf Basis der dritten Variante 851 €. Daraus resultiert eine Spannweite der Mehrbeträge von 251 € bis 141 €. Da die hier vorgeschlagenen normativen Kriterien (Übersicht 4) bereits mit der restriktiven Variante 3 ungefähr erfüllt sind, wäre das notwendige Plus für die Paare (141 €) gegenüber dem im GE 2016 ausgewiesenen Betrag etwa so hoch wie die notwendige Aufstockung bei den Erwachsenen ohne Partner/in (147 €, Variante 1). Dies ist auf die implizite Äquivalenzskala, die sich bei dem hier vorgeschlagenen Verfahren (Abgrenzung der Alleinlebenden nach Variante 1, Abgrenzung der Paarhaushalte nach Variante 3) ergibt, zurückzuführen – der Bedarf von Paaren liegt um nur 57% über dem Bedarf von Alleinlebenden.

Die elterlichen Regelbedarfe, die sich aus den drei – nach dem Kindesalter unterschiedenen – Teilgruppen der Paare mit einem minderjährigen Kind ergeben, liegen recht nahe zusammen. Für die Eltern mit einem Kind der mittleren Altersgruppe resultieren zwar bei den Varianten 2 und 3 die höchsten zugerechneten Bedarfe. Dies kann einerseits auf eine gegenüber der Teilgruppe mit einem Kind unter 6 Jahren etwas bessere Einkommensposition und andererseits auf den gegenüber der Teilgruppe mit einem Jugendlichen ab 14 Jahren etwas geringeren Kindesbedarf zurückgeführt werden. Die für Eltern mit einem Kind von 6 bis unter 14 Jahren ermittelten Höherbeträge machen aber nur 3% bis 6% des Betrags der jeweiligen Vergleichsgruppe aus. Deshalb wird die Verwendung einheitlicher Beträge für die elterlichen Bedarfe – einfacher Durchschnitts wie bei den Paaren ohne Kind – empfohlen.

Die Kindesbedarfe, die sich aus den drei Varianten des konsistent umgesetzten Statistikmodells ergeben, differieren wesentlich stärker zwischen Kindern im Vorschulalter und älteren Kindern als die mit dem GE 2016 errechneten altersspezifischen Beträge.

¹⁹ Urteil des BVerfG vom 09.02.2010, Az. 1 BvL 1, 3, 4/09, Rn. 133, 135.

²⁰ Der Grundfreibetrag im Einkommensteuertarif war und ist nach den hier vorgelegten Berechnungen zu niedrig, der Verteilungseffekt ist davon abhängig, wie die Steuermindereinnahmen im Falle einer Korrektur gegenfinanziert würden.

- Für Kinder unter 6 Jahren ergeben sich 277 € als pauschaler Mindestbedarf bei der ersten Variante, 258 € bei der zweiten und 245 € bei der dritten Variante. Die Spannweite der Mehrbeträge gegenüber dem Betrag laut GE 2016 (Regelbedarfsstufe 6) reicht von 48 € bis lediglich 17 €.
- Der Regelbedarf von Schulkindern fällt demgegenüber deutlich höher aus. Für Kinder von 6 bis unter 14 Jahren ergeben sich 400 € bei der ersten Variante, 381 € bei der zweiten und 350 € bei der dritten Variante. Der Bedarfszuwachs gegenüber der jüngeren Gruppe wird also auf 123 € (45% bzw. 48%, Varianten 1 und 2) bzw. 105 € (43%, Variante 3) geschätzt, laut GE 2016 beläuft er sich auf nur 54 € (24%). Als Mehrbeträge gegenüber dem Betrag laut GE 2016 (Regelbedarfsstufe 5) resultieren 118 €, 100 € und 68 €.
- Beim Übergang von der zweiten zur dritten Kindesaltersgruppe steigen die hier ermittelten Regelbedarfe nur wenig. Für Kinder bzw. Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren ergeben sich 418 € bei der ersten Variante, 395 € bei der zweiten und 376 € bei der dritten Variante. Der Bedarfszuwachs gegenüber der jüngeren Gruppe wird also auf lediglich 18 € (4%, Variante 1) bzw. 14 € (4%, Variante 2) bzw. 26 € (7%, Variante 3) geschätzt, laut GE 2016 beläuft er sich auf 19 € (7%). Die Spannweite der Mehrbeträge gegenüber dem Betrag laut GE 2016 (Regelbedarfsstufe 4) ist damit der für 14- bis 17-Jährige ermittelten Bandbreite ähnlich, sie reicht von 117 € bis 75 €.

Selbst wenn der „untere Einkommensbereich“ für die Referenzfamilien der Paare mit einem minderjährigen Kind nach der restriktiven Variante 3 abgegrenzt wird – die normativen Kriterien (Übersicht 4) wären damit gerade erfüllt –, liegen die Regelbedarfe von Kindern ab 6 Jahren also beträchtlich über den im GE 2016 bestimmten Beträgen; die hier als notwendig abgeleitete Erhöhung macht etwa die Hälfte des entsprechenden Erhöhungsbetrags für Elternpaare aus. Nur bei Klein- und Vorschulkindern fällt das aus Variante 3 resultierende Plus gering aus. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass die mit dem GE erfolgten, hier aber nicht vorgenommenen Streichungen aus dem regelbedarfsrelevanten Konsum die Jüngsten am wenigsten betreffen (Mobiltelefonkosten, Aufwendungen für außerschulische Sport- und Musikunterrichte, für Schreibwaren etc., für Gaststätten- und Beherbergungsdienstleistungen).

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Gesetzlich vorgegebenes Verfahren der Regelbedarfsermittlung nicht sachgerecht

Ende September 2016 hat die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Deutscher Bundestag 2016) vorgelegt. Das dem Gesetzentwurf (GE 2016) zugrunde liegende Berechnungsverfahren entspricht weitgehend der bereits für das Regelbedarfsermittlungsgesetz 2011 (RBEG 2011) angewendeten Vorgehensweise (Becker 2016f); kritische Einwendungen von sozialwissenschaftlicher und juristischer Seite (Becker 2011, Münder 2011, BVerfG 2014: Rn. 121) wurden ignoriert bzw. mit nicht sachgerechten Entgegnungen abgetan. Damit wird die Neuermittlung der Regelbedarfe, wie bereits das RBEG 2011, der vom Gesetzgeber (angeblich) gewählten empirisch-statistischen Methode (kurz: Statistikmodell) – Berechnung der durchschnittlichen Konsumausgaben eines unteren Einkommensbereichs als Indikator für den Mindestbedarf – und dem verfassungsgerichtlich geforderten Gebot der Transparenz *nicht* gerecht. Zum einen erfolgt die Abgrenzung der Referenzgruppen ohne Prüfung, ob sie für die Ableitung eines soziokulturellen Existenzminimums geeignet sind oder aber Haushalte mit so geringen Einkommen umfassen, dass Möglichkeiten sozialer und kultureller Teilhabe nicht gegeben sind. Zum anderen ist die normative Einflussnahme auf Bestandteile des soziokulturellen Existenzminimums mit dem methodischen Ansatz nicht kompatibel. Denn die zahlreichen Streichungen von einzelnen Güterarten aus dem als regelbedarfsrelevant bezeichneten Konsum stehen der Grundannahme des Statistikmodells, dass sich über- und unterdurchschnittliche Bedarfe auf der Individualebene ausgleichen, diametral entgegen.

Konzept für eine stringente und transparente Regelbedarfsermittlung

Im Gegensatz zum gesetzlich vorgegebenen Verfahren wird mit der vorliegenden Arbeit ein konsistentes Statistikmodell vorgestellt und auf dieser Basis ein normativer Spielraum – der laut BVerfG beim

physischen Grundbedarf kleiner, beim sozialen und kulturellen Teilhabebedarf größer ist – abgesteckt. Zunächst werden unter *theoretisch-methodischen Aspekten*²¹ Referenz-Haushaltstypen (Alleinlebende und Paare mit einem minderjährigen Kind)²², die jeweilige Grundgesamtheit (nach Ausschluss von Zirkelschluss-Haushalten) und pauschalierbare Bedarfe (ohne Wohn- und Energiekosten, ohne Ausgaben für größere Anschaffungen) eingegrenzt. Als politischer *Gestaltungsspielraum* bleibt insbesondere ein Spektrum möglicher Definitionen des unteren Einkommensbereichs, das allerdings nicht unbegrenzt, vielmehr am Analyseziel – der Ermittlung eines soziokulturellen Existenzminimums – auszurichten ist. Dementsprechend ist der Referenzeinkommensbereich so abzugrenzen, dass vom Ausgabeverhalten auf den alltäglichen Mindestbedarf geschlossen werden kann, die Ausgaben also nicht nur Mangellagen spiegeln. Die Konkretisierung dieser inhaltlichen Anforderung ist schwierig. Zur Wahrung des Transparenzgebots sollten vorab Kriterien zur Beurteilung der Eignung von Segmenten entwickelt und diesbezügliche Grenzwerte quantifiziert werden. Da das soziokulturelle Existenzminimum ein relativ ausgerichtetes Konzept ist, ist der relative Abstand potenzieller Referenzbereiche von der gesellschaftlichen Mitte ein geeignetes Kriterium für die Bewertung von verschiedenen Varianten. In der vorliegenden Studie wurden das Einkommen und insbesondere die Konsumausgaben des mittleren Fünftels (des dritten Quintils) der nach der Einkommenshöhe geordneten Haushalte der jeweiligen Grundgesamtheit (Alleinlebende bzw. Paare mit einem minderjährigen Kind) als Indikatoren für die Teilhabemöglichkeiten der gesellschaftlichen Mitte zugrunde gelegt. Ausgehend von dieser Vergleichsgruppe wurde für die Konkretisierung des Lebensstandards, der minimale Teilhabe gerade noch ermöglicht, vorgeschlagen, dass die Ausgaben der Referenzgruppe

- für Ernährung höchstens um 15%,
- für den lebensnotwendigen Grundbedarf insgesamt (Ernährung, Bekleidung, Wohnen und Energie) um maximal 25%,
- für alle anderen Bedarfe um nicht mehr als 40%

hinter den entsprechenden Ausgaben der gesellschaftlichen Mitte zurückbleiben (Abschnitt 4.2, Übersicht 4). Diese Grenzwerte wurden als Basis zur Bewertung der eigenen Berechnungsergebnisse herangezogen; sie sind zudem als Diskussionsgrundlage für die weitere gesellschaftspolitische Auseinandersetzung geeignet.

Empirische Ergebnisse auf Basis der EVS 2013

Insgesamt wurden drei verschiedene Abgrenzungen des unteren Einkommensbereichs bei der Umsetzung des methodisch konsistenten Statistikmodells berücksichtigt. Die Spannweite der Ergebnisse ist beträchtlich (Abschnitt 4.2, Tabelle 3), die ermittelten Regelbedarfe liegen aber generell über den nach gesetzlichen Vorgaben berechneten Beträgen – obwohl hier, anders als im GE 2016, Ausgaben für Energie sowie für größere Anschaffungen den außerhalb des Regelbedarfs zu deckenden Bedarfen zugewiesen wurden. Tabelle 4 fasst nur die Ergebnisse zusammen, die die o. g. Mindeststandards gewährleisten. Demnach übersteigt der hier ermittelte Regelbedarf von Erwachsenen ohne Partner bzw. Partnerin (542 €) den im GE 2016 ausgewiesenen Betrag (395 €) am weitesten – das Plus von 147 € betrifft insbesondere Alleinlebende und Alleinerziehende. Für Paare fällt der Höherbetrag vergleichsweise mäßig aus. Der relative Mehrbedarf gegenüber Alleinlebenden ist nach den hier durchgeführten Berechnungen geringer als häufig angenommen – offenbar insbesondere bei der Gütergruppe Freizeit,

²¹ Diese Aspekte ergeben sich aus den zentralen Anforderungen (Ausschluss von Zirkelschluss-Haushalten – das sind Haushalte, die unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums leben –, Möglichkeiten des internen Ausgleichs) sowie auch aus den Grenzen bzw. Umsetzungsschwierigkeiten (bei der Erkennung von Zirkelschluss-Haushalten, bei der personellen Zurechnung von Haushaltsausgaben auf Personen) der empirisch-statistischen Methode.

²² Die Referenzgruppe der Alleinlebenden wird der Regelbedarfsermittlung für alle Erwachsenen, die nicht mit einem Partner bzw. einer Partnerin zusammenleben, zugrunde gelegt, der Familientyp der Paare mit einem minderjährigen Kind wird als Basis nicht nur zur Ableitung von Kindesbedarfen, sondern auch zur Regelbedarfsermittlung für alle zusammenlebenden Paare herangezogen.

Unterhaltung und Kultur²³ –, so dass sich ein Regelbedarf von Paaren in Höhe von 851 € ergibt; die gesetzlich vorgesehenen Beträge führen also zu einem ungedeckten Bedarf von immerhin 141 €.

Tabelle 4: Regelbedarfe¹ auf Basis des Statistikmodells und unter Berücksichtigung konkreter Normen² und daraus folgende Mehrbeträge gegenüber dem GE 2016 (€ pro Monat) – Ergebnisse der EVS 2013³

	Regelbedarf 2013	Mehrbetrag 2013	Regelbedarf 2017 ⁴
Erwachsene ohne Partner/in	541,49 €	146,65 €	560,23 €
zwei Erwachsene in Paargemeinschaft	851,17 €	140,55 €	880,62 €
Kinder ...			
– unter 6 Jahren	245,16 €	17,08 €	253,64 €
– von 6 bis unter 14 Jahren	350,11 €	68,47 €	362,22 €
– von 14 bis unter 18 Jahren	375,89 €	75,08 €	388,90 €

¹ ohne Aufwendungen für Wohnung/Energie/Instandhaltung und unregelmäßig anfallende Anschaffungen mit investivem Charakter; zu Einzelheiten vgl. Abschnitt 3.2, Übersicht 2.

² Die normative Entscheidung ist an den in Übersicht 4 aufgeführten Kriterien orientiert. Für Erwachsene ohne Partner/in wurde der Referenzeinkommensbereich nach Variante 1 zugrunde gelegt (Referenzhaushaltstyp: Einpersonenhaushalte), für alle weiteren Personengruppen die Variante 3 (Referenzhaushaltstyp: Paare mit einem minderjährigen Kind). Die Erläuterung der Varianten findet sich in Abschnitt 3.2 des Gutachtens, vgl. Kasten.

³ Basis: bereinigte Grundgesamtheit, d. h. nach Ausklammerung von Zirkelschluss-Haushalten (Ausklammerung aller Haushalten mit Grundsicherungs-/Sozialhilfebezug, auch der Aufstocker mit Erwerbseinkommen); bei Variante 3 wurden zudem vorab Haushalte mit Einkommen unterhalb des geschätzten Grundsicherungsniveaus ausgeschlossen, von denen anzunehmen ist, dass sie in verdeckter Armut leben (vgl. Kasten in Abschnitt 3.2); Bezug der Referenzgruppen- und Quintilsbildung: neuer Haushaltsnettoeinkommensbegriff des Statistischen Bundesamtes (Variable: EF62), das mit dem Nettoeinkommensbegriff früherer Jahre nicht voll vergleichbar ist (neuerdings Abzug der freiwilligen Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung bzw. der Beiträge zu einer privaten Krankenversicherung); Hochrechnung mit dem Haushaltshochrechnungsfaktor.

⁴ nach Fortschreibung gemäß § 7 Abs. 2 des GE 2016 (Deutscher Bundestag 2016: 9). Die in den Mischindex (3,46%) eingehende Preisentwicklung bezieht sich auf die gesetzlich definierten regelbedarfsrelevanten Ausgaben. Da mit dem hier vorgeschlagenen Konzept andere Güter und Dienstleistungen berücksichtigt werden (pauschalierbare Güter), müsste auch der Fortschreibungsindex angepasst werden; dies konnte im Projektrahmen aber nicht geleistet werden.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2013 (Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (INES Berlin), Deutscher Bundestag 2016: 7-9.

Im Gegensatz zu den Erwachsenenbedarfen fällt der hier ermittelte minimale Regelbedarf von Kindern unter 6 Jahren nur wenig höher als der Betrag laut GE 2016 aus, da die mit dem GE erfolgten, hier aber nicht vorgenommenen Ausklammerungen aus dem regelbedarfsrelevanten Konsum die Jüngsten am wenigsten betreffen. Diese Streichungen – insbesondere von Mobiltelefonkosten, Aufwendungen für außerschulische Sport- und Musikunterrichte, für Schreibwaren etc., für Gaststätten- und Beherbergungsdienstleistungen –, die mit dem Statistikmodell nicht vereinbar sind, schlagen sich insbesondere bei der derzeitigen Regelbedarfsermittlung für Schulkinder und Jugendliche nieder. Dementsprechend groß fallen die Höherbeträge aus, die sich nach den hier vorgestellten Berechnungen ergeben. Für Kinder von 6 bis unter 14 Jahren beläuft sich der pauschalierbare Mindestbedarf auf 350 €, für Jugendliche ab 14 Jahren auf 376 € im Jahr 2013 – die Beträge liegen damit um 68 € bzw. 75 € über den nach gesetzlichen Vorschriften berechneten Ergebnissen. Die sich nach Fortschreibung für 2017 ergebenden Regelbedarfe sind ergänzend in der rechten Spalte von Tabelle 4 ausgewiesen. Dabei handelt es sich allerdings nur um eine ungefähre Schätzung, da der der Dynamisierung zugrunde liegende Index an dem „Warenkorb“ des GE 2016, nicht an der hier zugrunde gelegten Abgrenzung des pauschalierbaren Bedarfs orientiert ist.

Vom Regelbedarf zum soziokulturellen Existenzminimum insgesamt

²³ Vgl. Tabelle 2a, Variante 1 (linker Tabellenblock) im Zusammenhang mit Tabelle 2b, Variante 3 (rechter Tabellenblock).

Die in Tabelle 4 ausgewiesenen Regelbedarfe stellen einen wesentlichen Teil des Mindestbedarfs dar, nicht aber das gesamte soziokulturelle Existenzminimum. Letzteres ergibt sich erst im Kontext der Güter und Dienstleistungen, die als nicht pauschalierbar eingestuft wurden und deren Kosten gesondert zu erstatten sind. Dazu zählen – wie auch im Rahmen der Grundsicherung nach dem SGB II bzw. XII – die (angemessenen) Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, nach dem hier vorgestellten Konzept aber auch weitere Komponenten, insbesondere Energiekosten und Ausgaben für notwendige Anschaffungen. Um das soziokulturelle Existenzminimum insgesamt abzuschätzen – dies ist zur Berechnung des im Einkommensteuergesetz vorgesehenen Grundfreibetrags und der Kinderfreibeträge sowie im Kontext von Reformen des Familienlastenausgleichs erforderlich – sind die Regelbedarfe also um einen weiteren Pauschbetrag zu ergänzen. Auf der Basis der hier vorgenommenen Datenauswertungen für die Referenzgruppen ergibt sich neben der Erhöhung um pauschale Kosten für Unterkunft und Heizung ein weiterer Zuschlag von 12% bis 14% der Regelbedarfe.

Abschließend wird nochmals darauf hingewiesen, dass die mit dieser Studie vorgelegten Berechnungen zum soziokulturellen Existenzminimum nicht als definitive Endergebnisse zu interpretieren sind. Mit dem Projekt sollte keineswegs den im Rahmen des Statistikmodells verbleibenden normativ zu treffenden Entscheidungen vorgegriffen werden. Vielmehr sollte ein Weg aufgezeigt werden, die Regelbedarfe methodisch konsistent zu berechnen und dennoch einen politischen Gestaltungsspielraum zu belassen. Die hier abgeleiteten Mindestbedarfe basieren auf transparenten normativen Grundlagen, die diskutiert und modifiziert werden können; abweichende gesellschaftspolitische Wertungen sollten aber wiederum explizit formuliert werden. Letztlich führen die der Tabelle 4 zugrunde liegenden normativen Kriterien, die unseres Erachtens moderat sind (Übersicht 4), zu erheblichen Höherbeträgen gegenüber den im GE 2016 angesetzten Beträgen; ihre Umsetzung hätte entsprechende Anforderungen an die öffentlichen Haushalte zur Folge – nicht nur wegen Steuermindereinnahmen und der höheren Transferzahlungen an die gegenwärtig auf Grundsicherung angewiesenen Haushalte, sondern auch wegen einer Zunahme der Zahl der Anspruchsberechtigten. Dies spiegelt im Wesentlichen die Unzulänglichkeiten der derzeitigen Vorgehensweise bei der Regelbedarfsermittlung (Becker 2016f) und kann insofern als Indikator für bisherige fiskalische Einsparungen zu Lasten von Grundsicherungsbeziehenden sowie für „Schieflagen“ bei der Einkommensbesteuerung interpretiert werden. Die Zahl der Personen mit Anspruch auf Grundsicherungsleistungen darf aber nicht durch ein „Kleinrechnen“ des soziokulturellen Existenzminimums begrenzt werden; denn die Gewährleistung der minimalen Teilhabemöglichkeiten folgt aus dem Grundrecht auf den Schutz der Menschenwürde im Zusammenhang mit dem Sozialstaatsgebot. Vielmehr ist es Aufgabe der vorgelagerten Systeme – insbesondere der Arbeitsmarktgesetze, der Sozialversicherung und des Familienlastenausgleichs –, Bedürftigkeit im Sinne des SGB II bzw. XII weitgehend zu verhindern.

ANHANG

Übersicht: Zurechnung von Haushaltsausgaben auf Kind und Eltern

Güter- und Verbrauchsgruppen	Variablenname ¹	Anteil an den Haushaltsausgaben				
		Kind (K)			Eltern	
		u6	6-13	14-17	E1	E2
Nahrungsmittel	ef243	0,263	0,313	0,399	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Alkoholfreie Getränke	ef244	0,260	0,309	0,400	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Alkoholische Getränke	ef245	0,000	0,000	0,000	0,500	0,500
Tabakwaren	ef246	0,000	0,000	0,000	0,500	0,500
Bekleidungsstoffe	ef248	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
Bekleidung für Herren ab 14 Jahre	ef249	0,000	0,000	0,333	1-K	0,000
Bekleidung für Damen ab 14 Jahre	ef250	0,000	0,000	0,333	0,000	1-K
Bekleidung für Kinder unter 14 Jahre	ef251	1,000	1,000	1,000	0,000	0,000
Bekleidungszubehör	ef252	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
fremde Änderungen und Reparaturen an Bekleidung (einschl. Leihgebühren)	ef253	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
chemische Reinigung, Waschen, Bügeln und Färben von Bekleidung	ef254	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
Schuhe für Herren ab 14 Jahre	ef255	0,000	0,000	0,333	1-K	0,000
Schuhe für Damen ab 14 Jahre	ef256	0,000	0,000	0,333	0,000	1-K
Schuhe für Kinder unter 14 Jahre	ef257	1,000	1,000	1,000	0,000	0,000
Schuhzubehör	ef258	1,000	1,000	1,000	0,000	0,000
fremde Änderungen und Reparaturen an Schuhen (einschl. Leihgebühren)	ef259	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
Reparatur von Möbeln, Einrichtungsgegenständen und Bodenbelägen	ef337	0,167	0,167	0,250	(1-K)*0,667	(1-K)*0,333
Heimtextilien	ef338	0,167	0,167	0,250	(1-K)*0,667	(1-K)*0,333
Anfertigen sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien	ef339	0,167	0,167	0,250	(1-K)*0,667	(1-K)*0,333

kleine elektrische Haushaltsgeräte	ef344	0,167	0,167	0,250	(1-K)*0,667	(1-K)*0,333
Reparaturen an Haushaltsgeräten (einschl. Mieten)	ef345	0,167	0,167	0,250	(1-K)*0,667	(1-K)*0,333
Reparaturen an Glaswaren, Geschirr und anderen Gebrauchsgegenständen für die Haushaltsführung	ef346	0,167	0,167	0,250	(1-K)*0,667	(1-K)*0,333
Glaswaren, Geschirr und andere Haushaltsgegenstände	ef347	0,167	0,167	0,250	(1-K)*0,667	(1-K)*0,333
Motorbetriebene Gartengeräte (inkl. Reparaturen, Miete)	ef348	0,000	0,000	0,000	1,000	0,000
elektrische Werkzeuge (inkl. Reparaturen, Miete)	ef349	0,000	0,000	0,000	1,000	0,000
andere Gebrauchsgüter fürs Haus (Metallwaren, Elektroartikel)	ef350	0,167	0,167	0,250	(1-K)*0,667	(1-K)*0,333
nicht motorbetriebene Gartengeräte (inkl. Reparaturen, Miete)	ef351	0,000	0,000	0,000	1,000	0,000
nicht elektrische Werkzeuge (inkl. Reparaturen, Miete)	ef352	0,000	0,000	0,000	1,000	0,000
Verbrauchsgüter für die Haushaltsführung	ef353	0,167	0,167	0,250	(1-K)*0,667	(1-K)*0,333
pharmazeutische Erzeugnisse - für gesetzlich Krankenversicherte -mit Rezept (nur Eigenanteil/Zuzahlung)	ef356	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
pharmazeutische Erzeugnisse mit/ohne Rezept (verauslagter Gesamtbetrag)	ef357	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
andere medizinische Erzeugnisse - für gesetzlich Krankenversicherte - mit Rezept (nur Eigenanteil/Zuzahlung)	ef361	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
andere medizinische Erzeugnisse mit/ohne Rezept (verauslagter Gesamtbetrag)	ef362	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
orthopädische Schuhe (einschl. Eigenanteile)	ef366	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
Zahnersatz Materialkosten (einschl. Eigenanteile)	ef367	0,000	0,000	0,000	0,500	0,500
Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen (einschl. Eigenanteile)	ef368	0,333	0,333 ²	0,333	0,334	0,333
therapeutische Mittel und Geräte (einschl. Eigenanteile)	ef369	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
Praxisgebühren (Nachzahlungen)	ef370	0,000	0,000	0,000 ²	0,500	0,500
Arztleistungen (einschl. Eigenanteile)	ef371	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
Zahnarztleistungen (einschl. Eigenanteile)	ef372	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
Miete von therapeutischen Geräten	ef373	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
sonstige medizinische Versorgung außerhalb von Krankenhäusern (einschl. Eigenanteile)	ef374	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333

Dienstleistungen der Krankenhäuser (einschl. Eigenanteile)	ef375	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
Zubehör, Einzel- und Ersatzteile für Fahrräder	ef381	0,150	0,150	0,150	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Ersatzteile und Zubehör für Kraftfahrzeuge und Krafträder	ef382	0,150	0,150	0,150	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Kraftstoffe, Autogas, Strom für Elektroauto, Schmiermittel	ef383	0,150	0,150	0,150	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Wartungen, Pflege und Reparaturen von Fahrzeugen	ef384	0,150	0,150	0,150	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne Übernachtung) - nicht Luftverkehr	ef386	0,250	0,250	0,250	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
fremde Verkehrsdienstleistungen (mit Übernachtung) - nicht Luftverkehr	ef387	0,250	0,250	0,250	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Post- und Paketdienstleistungen, private Brief- und Paketzustelldienste, Gebühren und Entgelte, Versandkosten	ef390	0,000	0,333	0,333	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Kauf und Reparatur von Festnetz und Mobiltelefonen sowie anderen Kommunikationsgeräten	ef391	0,000	0,500	0,333	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Kommunikationsdienstleistungen - Mobiltelefon (Gebühren, Einzelflatrate)	ef392	0,000	0,333	0,333	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Kommunikationsdienstleistungen - Internet/Onlinedienste (Gebühren, Einzelflatrate)	ef393	0,000	0,000	0,000	1,000	0,000
Kommunikationsdienstleistungen - Doppelflatrate Festnetztelefon und Internet (Kombipaket)	ef394	0,000	0,000	0,000	1,000	0,000
Kommunikationsdienstleistungen - Mobiltelefon und Internet (Kombipaket)	ef395	0,000	0,000	0,000	1,000	0,000
Kommunikationsdienstleistungen - Sonstige Kombi-Flatrates	ef396	0,000	0,000	0,000	1,000	0,000
Kommunikationsdienstleistungen - Festnetztelefon, Fax, Telegramme (Gebühren, Einzelflatrate)"	ef397	0,000	0,000	0,000	1,000	0,000
Tonempfangs-, -aufnahme und -wiedergabegeräte	ef398	0,000	0,000	0,500	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Fernseh- und Videogeräte, TV-Antennen	ef399	0,000	0,000	0,000	1,000	0,000
Foto- und Filmausrüstungen, optische Geräte und Zubehör	ef400	0,000	0,000	0,500	1-K	0,000
Datenverarbeitungsgeräte sowie System- und Anwendungssoftware (einschl. Downloads und Apps)	ef401	0,000	0,333	0,500	1-K	0,000
Bild-, Daten- und Tonträger (einschl. Downloads von Filmen, Musik, Fotos und entsprechenden Apps)	ef402	0,000	0,333	0,500	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5

Reparaturen von Geräten für Empfang, Aufnahme und Wiedergabe von Ton und Bild, von Foto- und Filmausrüstungen und von optischen und Datenverarbeitungsgeräten	ef403	0,000	0,333	0,333	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
langlebige Gebrauchsgüter und Ausrüstungen für Sport, Camping und Erholung, Musikinstrumente	ef404	0,167	0,167	0,250	(1-K)*0,667	(1-K)*0,333
Reparaturen und Installationen von langlebigen Gebrauchsgütern und Ausrüstungen für Sport, Camping und Erholung, Musikinstrumente sowie Sport- und Campingartikeln	ef405	0,167	0,167	0,250	(1-K)*0,667	(1-K)*0,333
Spielwaren (auch Computer-, Onlinespiele, Downloads und Apps)	ef406	1,000	1,000	1,000	0,000	0,000
Sportartikel	ef407	0,000	0,500	0,500	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Campingartikel	ef408	0,000	0,500	0,500	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Gartenerzeugnisse und Verbrauchsgüter für die Gartenpflege	ef409	0,000	0,000	0,000	0,500	0,500
Schnittblumen und Zimmerpflanzen	ef410	0,000	0,000	0,000	0,500	0,500
Haustiere einschl. Veterinär- u. a. Dienstleistungen	ef411	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
außerschulische Sport- und Musikunterrichte, Hobbykurse	ef412	1,000	1,000	1,000	0,000	0,000
Eintrittsgelder, Nutzungsentgelte beim Besuch von Sport- und Freizeitveranstaltungen bzw. -einrichtungen	ef414	0,333	0,500	0,500	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Miete/Leihgebühren für TV-, Videogeräte u. Ä., Videofilme, DVDs	ef419	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
Eintrittsgelder, Nutzungsentgelte beim Besuch von Kulturveranstaltungen bzw. -einrichtungen	ef420	0,333	0,500	0,500	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
sonstige Freizeit- und Kulturdienstleistungen	ef421	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
Bücher und Broschüren (einschließlich Downloads und Apps)	ef423	0,333	0,500	0,500	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Miete/ Leihgebühr für Bücher, Zeitschriften	ef424	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
Zeitungen und Zeitschriften, Landkarten und Globen (einschl. Downloads und Apps)	ef425	0,000	0,333	0,333	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
sonstige Gebrauchsgüter für Schule, Büro, Unterhaltung und Freizeit	ef426	0,000	0,500	0,500	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Schreibwaren, Zeichenmaterial und übrige Verbrauchsgüter	ef427	0,333	0,500	0,500	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Kinderbetreuung (ohne Verpflegung) - Kindergärten	ef430	1,000 ³	0,000	0,000	0,000	0,000

Gebühren für Kurse (ohne Erwerb von Bildungsabschlüssen)	ef434	0,000	1,000	1,000	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Speisen und Getränke in Restaurants, Cafés, Eisdielen, an Imbissständen und Lieferservice	ef435	0,235	0,274	0,350	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Speisen und Getränke in Kantinen und Mensen	ef436	0,000	0,333	0,333	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Übernachtungen	ef437	0,200	0,333	0,333	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
andere Dienstleistungen für die Körperpflege	ef438	0,000	0,000	0,000	0,500	0,500
Friseurdienstleistungen für Herren (Kosten einschl. Trinkgelder)	ef439	0,000	0,000	0,000	1,000	0,000
Friseurdienstleistungen für Kinder (Kosten einschl. Trinkgelder)	ef440	1,000	1,000	1,000	0,000	0,000
Friseurdienstleistungen für Damen (Kosten einschl. Trinkgelder)	ef441	0,000	0,000	0,000	0,000	1,000
elektrische Geräte für die Körperpflege (einschl. Reparaturen)	ef442	0,000	0,000	0,333	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
nichtelektrische Gebrauchsgüter für die Körperpflege	ef443	0,000	0,000	0,333	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Toilettenpapier, Papiertaschentücher und ähnliche Hygieneartikel	ef444	0,333	0,333	0,333	0,334	0,333
Körperpflegemittel, Duft- und Schönheitserzeugnisse	ef445	0,167	0,167	0,250	(1-K)*0,667	(1-K)*0,333
Schmuck (auch Reparaturen)	ef447	0,000	0,500	0,500	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Uhren (auch Reparaturen)	ef448	0,000	0,500	0,500	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände	ef449	0,000	0,500	0,500	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Versicherungsdienstleistungen	ef454	0,000 ²	0,000 ²	0,000 ²	0,500 ²	0,500 ²
Finanzdienstleistungen	ef455	0,000	0,000	0,000	0,500	0,500
sonstige Dienstleistungen, a. n. g.	ef456	0,000	0,500	0,500	(1-K)*0,5	(1-K)*0,5
Mitgliedsbeiträge für Vereine, Parteien u. Ä.	ef472	0,500	0,500	0,500	0,500	0,000

¹ Die Variablennamen beziehen sich auf das Grundfile 3 der EVS 2013.

² faktisch im Datensatz=0, da keine Ausgaben im den Haushalten der Referenzeinkommensgruppe getätigt wurden

³ Manuelle Setzung anhand der durchschnittlichen Ausgaben der Paarhaushalte mit einem Kind unter 6 Jahren, die Grundsicherungsleistungen erhalten (ausgeschlossene Zirkelhaushalte) =27,61 Euro pro Quartal.

Literatur

- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (2016): Botschaften und zentrale Anliegen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zur Reform des Bildungs- und Teilhabepakets. Berlin.
- Becker, Irene (2010a): Bedarfsbemessung bei Hartz IV. Zur Ableitung von Regelleistungen auf Basis des „Hartz-IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts. Diskussionspapier im Auftrag des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. www.fes.de/wiso
- Becker, Irene (2010b): Regelleistungsbemessung auf der Basis des „Hartz IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts und nach den normativen Vorgaben im Positionspapier der Diakonie. Projektbericht an das Diakonische Werk Evangelischer Kirchen in Mitteldeutschland e. V., Riedstadt.
- Becker, Irene (2011): Bewertung der Neuregelungen des SGB II. Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung vor dem Hintergrund des „Hartz-IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts. In: 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 Invaliddität. 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. In: Soziale Sicherheit, Zeitschrift für Arbeit und Soziales, 63. Jahrgang, Heft 3/2014, S. 93-102.
- Becker, Irene (2015a): Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau. Arbeitspapier 309 der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- Becker, Irene (2015b): Regelbedarfsermittlung: Die verdeckte Armut drückt das Ergebnis. In: Soziale Sicherheit, Zeitschrift für Arbeit und Soziales, 64. Jahrgang, Heft 4/2015, S. 142-148.
- Becker, Irene (2016a): Familienarmut und Entwicklungspotenziale von Kindern. In: Deutsches Kinderhilfswerk e. V. (2016) (Hrsg.): Kinderreport 2016. Rechte von Kindern in Deutschland. Berlin. 16-18.
- Becker, Irene (2016b): Vor und nach der Hartz-IV-Reform. Wie sich Einkommen und Ausgaben der Betroffenen verändert haben. In: Soziale Sicherheit. Jg. 65. Heft 3. 111-119.
- Becker, Irene (2016c): Konsumteilhabe nach Wohlstandsschichten – verbreitete Defizite. In: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.), Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen, Dritter Bericht zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Bertelsmann Verlag, <https://www.wbv.de/soeb> (erscheint demnächst).
- Becker, Irene (2016d): Webtabellen_AP16_Kap18_Abschnitt5_HartzIV.xlsx; erscheint demnächst auf <http://www.soeb.de>
- Becker, Irene (2016e): Regelbedarfsbemessung – Methode und Ergebnisse: Eine kritische Bestandsaufnahme. Kurzexpertise für die Fraktion DIE LINKE im Bundestag. Riedstadt. www.linksfraktion.de
- Becker, Irene (2016f): Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzentwurf 2016 für die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband. Riedstadt.
- 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.
- Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (2010): 1 BvL 1, 3, 4/09 vom 9.2.2010. <http://www.bverfg.de/entscheidungen>
- Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (2014): 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13. <http://www.bverfg.de/entscheidungen>
- Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum (2013): Ein menschenwürdiges Leben für alle – das Existenzminimum muss dringend angehoben werden. Positionspapier. Oldenburg. www.menschenwuerdiges-existenzminimum.org
- Deutscher Bundestag (2016): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Drucksache 18/9984 vom 17.10.2016 (Vorabfassung). Berlin.

- Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. (Diakonie) (2010): Erwartungen der Diakonie an die Reform der Grundsicherung. Diakonie Texte 09.2010. Stuttgart, August 2010.
- Dudel, Christian, Marvin Garbuszus, Notburga Ott, Martin Werding (2013): Überprüfung der bestehenden und Entwicklung neuer Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. Endbericht für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft.
- 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.
- Münnich, Margot, Thomas Krebs (2002): Ausgaben für Kinder in Deutschland. Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998. In: Wirtschaft und Statistik 12/2002, S. 1080-1099.
- Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e. V./Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit/Statistisches Bundesamt (StBA) (2015): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Zweiter Zwischenbericht. Göttingen, Nürnberg, Bonn.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2015): Arbeitsmarkt in Zahlen. Tatsächliche und anerkannte Kosten für Unterkunft und Heizung (laufend) für ausgewählte BG-Typen. Nürnberg, Februar 2015.