

Dr. Irene Becker  
Empirische Verteilungsforschung

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

---

**Regelbedarfsbemessung:  
Gutachten zum Gesetzentwurf 2016**

**für Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband**

von Irene Becker

Riedstadt, den 03.10.2016

- 1 Fragestellung, leitende Kriterien und Aufbau des Gutachtens
- 2 Theoretischer Hintergrund: die empirisch-statistische Methode zur Bemessung des soziokulturellen Existenzminimums (Statistikmodell)
  - 2.1 Sorgfältige Abgrenzung der Referenzgruppen zur Vermeidung von Zirkelschlüssen und Bedarfsunterschätzungen
  - 2.2 Unterscheidung zwischen pauschal zu berücksichtigenden Bedarfen und sonstigen Bestandteilen des soziokulturellen Existenzminimums
- 3 Referenzgruppenabgrenzung im Gesetzentwurf 2016
  - 3.1 Haushaltstypen
  - 3.2 Grundgesamtheit
  - 3.3 Abgrenzung unterer Einkommensbereiche
- 4 Regelbedarfsrelevanter Konsum im Gesetzentwurf 2016
  - 4.1 Zur Bedeutung der teilweise zweifelhaften Aufteilungsschlüssel
  - 4.2 Berücksichtigte Ausgabenpositionen und Begründungen für Streichungen
  - 4.3 Quantifizierung der Kürzungen
- 5 Zusammenfassende Gesamtbeurteilung des Gesetzentwurfs

## 1 Fragestellung, leitende Kriterien und Aufbau des Gutachtens

Gemäß § 28 Abs. 1 SGB XII werden die Regelbedarfe auf der Basis der jeweils aktuellen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ermittelt. Das Berechnungskonzept folgt einer empirisch-statistischen Methode und wird meist abgekürzt als Statistikmodell bezeichnet. Da die EVS nicht jährlich, sondern im Turnus von fünf Jahren durchgeführt wird, werden die Beträge für die dazwischen liegenden Jahre mit einem aus Preis- und Lohnentwicklung zusammengesetzten Index fortgeschrieben (§ 28 Abs. 1 SGB XII). Die jüngsten Befragungsdaten beziehen sich auf 2013 und sind verfügbar, so dass „die Höhe der Regelbedarfe in einem Bundesgesetz neu ermittelt“ werden muss (§ 28a SGB XII). Mittlerweile liegt ein entsprechender Gesetzentwurf der Bundesregierung (Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch) vor (Bearbeitungsstand: 29.09.2016), der im Folgenden analysiert wird. Dabei liegt der Fokus auf den im Gesetzentwurf (GE 2016) vorgelegten Berechnungen mit der EVS, Fragen der Abgrenzung von Regelbedarfsstufen und der Berücksichtigung von Mehrbedarfen werden nicht erörtert. In einer gesonderten Expertise wird auf der Basis der Ausführungen im vorliegenden Papier eine alternative Berechnung des soziokulturellen Existenzminimums bzw. der Regelbedarfe durchgeführt und vorgestellt, welche die vom Bundesverband der Diakonie 2010 formulierten normativen Vorgaben berücksichtigt<sup>1</sup>.

Der Gesetzentwurf, der federführend vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) erarbeitet wurde, lässt nur wenige inhaltliche Begründungen und Kriterien, die für die Regelbedarfsberechnungen ausschlaggebend waren, erkennen. Entsprechende Ausführungen sind auf ausgewählte Passagen in Entscheidungen des BVerfG von 2010 und 2014 zum soziokulturellen Existenzminimum beschränkt, um auf dieser Basis die bereits dem Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) von 2011 zugrunde liegende Vorgehensweise – eine substantielle Abwandlung bzw. Aushöhlung der empirisch-statistischen Methode – als angemessen zu bewerten. Weitere Aussagen des BVerfG mit eher mahnendem Inhalt werden ignoriert. Letztlich orientiert sich der GE an Minimalstandards, die aus den einschlägigen Urteilen des BVerfG abgeleitet oder entnommen werden, nicht aber an gesellschaftspolitischen Zielen der Bedarfs- und Chancengerechtigkeit, die über das verfassungsrechtliche Minimum hinausgehen. Demgegenüber wurde für das vorliegende Gutachten der Blickwinkel erweitert:

- Die Ausführungen sind geleitet von zentralen methodischen Aspekten, die für die Eignung des Statistikmodells zur Berechnung eines soziokulturellen Existenzminimums ausschlaggebend sind. Diese werden zwar auch vom BVerfG grundsätzlich anerkannt, aber nicht mit ihren Konsequenzen explizit berücksichtigt.
- Der Beurteilung des Gesetzentwurfs erfolgt im Zusammenhang des gesellschaftlichen Rahmens, indem auf Entwicklungen in der Gesamtbevölkerung Bezug genommen wird. Denn das verfassungsrechtlich gebotene Existenzminimum ist relativ – eine „Ausrichtung am Entwicklungsstand des Gemeinwesens und an den bestehenden Lebensbedingungen“ (BVerfG 2010: Rn.133) ist also gefordert und zu überprüfen.

Im folgenden Abschnitt 2 wird zunächst der theoretische Hintergrund zur Beurteilung des GE erläutert, aus dem sich die wesentlichen Prüfkriterien ergeben. Von zentraler Bedeutung für die Eignung des Statistikmodells zur Ableitung der Höhe des soziokulturellen Existenzminimums sind die Definition der Referenzgruppen, auf die sich die Berechnungen beziehen, und die Abgrenzung der Konsumausgaben, die in die Bemessung eingehen. Die diesbezüglichen Vorschriften des Gesetzentwurfs werden in den Abschnitten 3 und 4 dargestellt und in einem empirisch fundierten Kontext kritisch analysiert. In Abschnitt 5 folgt eine knappe zusammenfassende Gesamtbeurteilung des Gesetzentwurfs.

---

<sup>1</sup> Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. 2010; die demnächst folgende Alternativrechnung ist an einer Vorläuferstudie der Autorin, die im Auftrag des Diakonischen Werks Evangelischer Kirchen in Mitteldeutschland e. V. im Oktober 2010 vorgelegt wurde (Becker 2010b), orientiert.

## 2 Theoretischer Hintergrund: die empirisch-statistische Methode zur Bemessung des soziokulturellen Existenzminimums (Statistikmodell)

Mit der empirisch-statistischen Methode werden durchschnittliche Konsumausgaben unterer Einkommensgruppen (Referenzgruppen) berechnet und als Indikator für das soziokulturelle Existenzminimum, soweit es pauschalierbar ist, interpretiert. Durch die Bezugnahme auf das Verhalten einer Gruppe in „bescheidenen“ Verhältnissen soll ein Konsumniveau ermittelt werden, das ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe ermöglicht und Ausgrenzungsprozessen aufgrund materieller Armut entgegenwirkt. Die Anknüpfung an statistische Durchschnittsbeträge impliziert die grundlegende Annahme, dass Unterschiede zwischen individuellen Ausgaben für einzelne Güter und Dienstleistungen und errechneten Mittelwerten – diese Abweichungen spiegeln die jeweiligen persönlichen Umstände und Interessen – sich insgesamt saldieren und der Gesamtbetrag eine Bedarfsdeckung ermöglicht. Das Konzept ist aber nur bedingt zur Bemessung eines soziokulturellen Existenzminimums geeignet. Die wesentlichsten mit der Methode verbundenen Voraussetzungen werden im Rahmen dieses Abschnitts erörtert und zum besseren Verständnis des Weiteren den Ausführungen zum GE 2016 vorangestellt.

### 2.1 *Sorgfältige Abgrenzung der Referenzgruppen zur Vermeidung von Zirkelschlüssen und Bedarfsunterschätzungen*

Bei der Ableitung des Regelbedarfs aus dem Ausgabeverhalten im unteren Einkommensbereich sind zwei Grundvoraussetzungen zu berücksichtigen.

- (a) Vor der Referenzgruppenbildung sind zunächst diejenigen aus der Grundgesamtheit der privaten Haushalte auszuklammern, die Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II bzw. XII haben. Andernfalls wären die Ergebnisse des Statistikmodells von Zirkelschlüssen – von den Ausgaben der Grundsicherungsberechtigten auf die zu ermittelnde Höhe der Grundsicherung – geprägt. Dabei ist die Ausklammerung der Leistungsbeziehenden nicht hinreichend. Denn ein erheblicher Teil der Anspruchsberechtigten bezieht keine Leistungen, weil aus Unwissenheit, Scham, Stigmatisierungsangst o. ä. kein Antrag gestellt oder der Antrag fälschlicherweise abgelehnt wurde. Das Ausmaß dieser verdeckten Armut bzw. Dunkelziffer der Armut wird in mehreren Studien auf etwa zwei Fünftel der Anspruchsberechtigten geschätzt<sup>2</sup>, das entspricht derzeit allein für den SGB II-Bereich einer Größenordnung von 4 Mio. Menschen<sup>3</sup>. Für die Gruppe der Alleinlebenden – des Referenzhaushaltstyps für die Bedarfsermittlung von Erwachsenen – könnte entsprechend mit gut 1 Mio. Singles in verdeckter Armut gerechnet werden<sup>4</sup>, nach Ergebnissen der EVS 2008 und einer sehr restriktiven Schätzvariante waren es ca. 750.000 (Becker 2015a: 20, Tabelle 1). Die Betroffenen leben von einem Einkommen noch unterhalb der SGB II-Schwelle; wenn sie nicht gleichermaßen wie die Transferbeziehenden aus dem Datensatz ausgeschlossen werden, ist das Ergebnis der Regelbedarfsermittlung mit dem Statistikmodell systematisch verzerrt und fällt tendenziell zu niedrig aus.
- (b) Im zweiten Schritt ist aus der gemäß (a) bereinigten Grundgesamtheit als unterer Einkommensbereich eine Referenzgruppe zu definieren, in der das soziokulturelle Existenzminimum gedeckt ist. Dies ist nicht allein durch den Ausschluss der Anspruchsberechtigten nach dem SGB II bzw. XII gewährleistet, da das aktuelle Leistungsniveau – dessen Überprüfung mit den Berechnungen bezweckt wird – möglicherweise hinter dem menschenwürdigen Existenzminimum zurückbleibt. Gegebenenfalls würden die gruppenspezifischen Durchschnittsausgaben nicht den Mindestbedarf spiegeln sondern von existenziellen Mangellagen beeinflusst sein. Hier zeigt sich ein Dilemma des Statistikmodells. Denn eine theoretisch zweifelsfreie Abgrenzung der Referenzgruppe

<sup>2</sup> Vgl. z. B. Becker/Hauser 2005 und die dort zitierte Literatur, Frick/Groh-Samberg 2007, Bruckmeier/Wiemers 2010, Becker 2013, Bruckmeier et al. 2013.

<sup>3</sup> Im Jahr 2015 belief sich die Zahl der Empfänger/innen von Leistungen nach dem SGB II auf gut 6,1 Mio.; vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

<sup>4</sup> Im Jahr 2015 belief sich die Zahl der Alleinlebenden mit Leistungen nach dem SGB II auf knapp 1,8 Mio.; ebd.

würde die Kenntnis des zu ermittelnden Existenzminimums voraussetzen. Der empirisch-statistische Ansatz kann also nur zu einer Näherungslösung führen. Um die methodisch bedingte Gefahr der Bedarfsunterschätzung zu erkennen und ihr gegebenenfalls zu begegnen, müssten vorab Einkommensverteilung und Ausgaben der privaten Haushalte analysiert werden; denn je weiter die unteren Schichten hinter der gesellschaftlichen Mitte bzw. hinter dem Einkommens- und Ausgabendurchschnitt zurückbleiben, desto weniger kann ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe angenommen werden. Bei erheblichen Diskrepanzen zwischen Schichten sollte also die Referenzgruppe oberhalb eines untersten Einkommenssegments definiert werden, um für eine Bedarfsschätzung geeignet zu sein.

## **2.2 Unterscheidung zwischen pauschal zu berücksichtigenden Bedarfen und sonstigen Bestandteilen des soziokulturellen Existenzminimums**

Die mit dem Statistikmodell verbundene Interpretation gruppenspezifischer Durchschnittsausgaben als Bedarf ist nicht für alle Ausgabearten gleichermaßen sinnvoll. Denn ein statistischer Ausgleich zwischen über- und unterdurchschnittlichen Einzelbeträgen, wie er mit der Methode unterstellt wird, ist lediglich bei regelmäßig anfallenden Ausgaben, die grundsätzlich bei allen Mitgliedern der Referenzgruppe anfallen können und denen keine systematischen Preisunterschiede zugrunde liegen, zu erwarten. Dementsprechend sind folgende methodisch bedingte Grenzen zu beachten.

- Der Ansatz von Durchschnittsausgaben ist zur Berücksichtigung der regional stark variierenden Wohnkosten sowie selten anfallender Anschaffungen (z. B. Waschmaschine, Kühlschrank) bzw. Aufwendungen (z. B. für Nachhilfeunterricht) ungeeignet. Denn die faktischen Kosten liegen im Einzelfall teilweise weit oberhalb (Wohnkosten) bzw. bei einem Vielfachen (z. B. Nachhilfeunterricht) des Durchschnittsbetrags, ihnen stehen aber keine unterdurchschnittlichen Bedarfe in anderen Bereichen, die zu einem internen Ausgleich führen könnten, gegenüber.
- Auch Ausgaben, die über den laufenden Konsum hinausgehen und der Absicherung von Risiken dienen, entsprechen teilweise gesellschaftlichen Standards bzw. sogar Pflichten und sind insoweit als Bestandteil des soziokulturellen Existenzminimums zu berücksichtigen. Die Deckung der entsprechenden Bedarfe kann aber nicht angemessen im Rahmen eines pauschalen Geldbetrags gewährleistet werden. Deshalb sind Beiträge zur Alterssicherung – über deren Höhe zunächst gesellschaftlicher Konsens gefunden werden muss –, zur Krankenversicherung sowie zu einer Haftpflicht- und einer Hausratversicherung vom Grundsicherungs- bzw. Sozialhilfeträger direkt an die Versicherung zu überweisen.

Das soziokulturelle Existenzminimum kann also nicht allein durch einen Pauschbetrag gewährleistet werden, vielmehr sind darüber hinaus ergänzende Leistungen im Falle von einmaligen, unregelmäßigen und Sonderbedarfen erforderlich. Abgesehen von den einzelfallbezogen zu deckenden Elementen des Existenzminimums sollten die Konsumausgaben aber weitestgehend in die Berechnung der Regelleistungen einfließen. Dies ist erforderlich, um der modellimmanenten Grundannahme der Kompensation über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe auf der Individualebene gerecht zu werden.

## **3 Referenzgruppenabgrenzung im Gesetzentwurf 2016**

### **3.1 Haushaltstypen**

Laut Artikel 1 § 2 des GE 2016 werden bei der Regelbedarfsermittlung – wie schon mit dem RBEG 2011 – insgesamt vier Haushaltstypen berücksichtigt:

- Einpersonenhaushalte werden zur Berechnung des soziokulturellen Existenzminimums von Erwachsenen, also auch von Eltern, zugrunde gelegt.

- Für die Ableitung der Mindestbedarfe von Kindern bzw. Jugendlichen werden drei Referenz-Familientypen einbezogen, nämlich Paare mit einem Kind
  - unter sechs Jahren,
  - von sechs bis unter 14 Jahren,
  - von 14 bis unter 18 Jahren.

Die durchschnittlichen Haushaltsausgaben der jeweiligen Familiengruppe werden mittels einschlägiger, teilweise aber durchaus fragwürdiger Aufteilungsschlüssel (Becker 2011: 17-19) den drei Familienmitgliedern anteilig zugerechnet. Letztlich gehen aber nur die für das Kind bzw. den Jugendlichen abgeleiteten Ausgabenanteile in die Regelbedarfsberechnung ein. Die den Eltern zugeordneten Beträge bleiben unberücksichtigt, da deren Bedarf auf Basis der Ausgaben der Einpersonenhaushalte geschätzt wird.

Diese Vorgehensweise ist zum einen insofern problematisch, als die einbezogenen Haushaltstypen innerhalb der Einkommensverteilung, die sich für die Gesamtgesellschaft ergibt, unterschiedlich positioniert sind (Becker 2011: 14-17): Alleinlebende sind relativ häufiger dem untersten Segment der Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen<sup>5</sup> zuzuordnen als Paare mit einem Kind<sup>6</sup>, und innerhalb der letzteren Gruppe scheint die Schichtung mit dem Kindesalter zu differieren<sup>7</sup>. Die Referenzhaushaltstypen sind also hinsichtlich ihrer Einkommenssituationen nicht vergleichbar.

Darüber hinaus erscheint die Ableitung von elterlichen Bedarfen aus dem Ausgabeverhalten von Einpersonenhaushalten als zweifelhaft. Denn sowohl für Alleinerziehende als auch für zusammenlebende Elternpaare sind andere Konstellationen notwendiger Bedarfe anzunehmen als für Erwachsene, die nicht für ein Kind oder für Kinder zu sorgen haben. Beispielsweise fallen bei Eltern Begleitkosten an, die sich sowohl in den Verkehrsausgaben als auch in den Aufwendungen für Eintrittsgelder – zum Schwimmbad, zum Zoo etc. – niederschlagen und letztlich kindbedingt sind. Mit dem derzeitigen Verfahren ist aber nicht sichergestellt, dass derartige Elemente mit den verwendeten Zurechnungsschlüsseln zur personellen Aufteilung von Haushaltsausgaben im resultierenden Kindesbedarf hinreichend erfasst werden. Möglicherweise sind implizit den Eltern zugerechnete Betreuungs- und Erziehungskosten – die im Steuerrecht in einem besonderen Freibetrag (§ 32, Abs. 6 EStG) berücksichtigt werden – sowie Gemeinkosten der Familie wegen der Bezugnahme auf die Ausgaben von Alleinlebenden unterschätzt.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass allein wegen der Bezugnahme auf die genannten Referenz-Haushaltstypen mit unterschiedlichen Positionen in der Einkommensverteilung und wegen der Vernachlässigung spezifischer elterlicher Bedarfe die gegenwärtige Ableitung des Existenzminimums von Familien nicht konsistent ist. Angesichts der Datenlage und ungelöster theoretischer Probleme

---

<sup>5</sup> Für Analysen der Einkommensverteilung insgesamt sind vorab die Haushaltsnettoeinkommen verschiedener Haushaltstypen zu normieren – andernfalls wären sie nicht vergleichbar. In der europäischen Forschung wird jedem Haushaltsmitglied ein Bedarfsgewicht zugewiesen und das Haushaltsnettoeinkommen durch die Summe dieser Äquivalenzgewichte dividiert. Nach der gängigen modifizierten OECD-Skala wird der Bedarf der ersten Person mit 1 gewichtet, der Bedarf einer weiteren Person ab 14 Jahren mit 0,5 und der Bedarf von Kindern unter 14 Jahren mit 0,3.

<sup>6</sup> 2013 lag die Quote relativer Einkommensarmut in der Gruppe der Alleinlebenden bei 24%, in der Gruppe der Paare mit einem minderjährigen Kind bei 8%, für die Gesamtbevölkerung bei 15% (SOEP v31, eigene Berechnungen).

<sup>7</sup> Aus den Materialien zum RE 2016 geht hervor, dass die (gerundete) Obergrenze des jeweils untersten Quintils mit dem Kindesalter von 2.553 € über 2.663 € auf 2.801 € steigt. Das bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass Paarfamilien mit einem Kind zwischen 14 und 18 Jahren innerhalb der Gesamtverteilung besser positioniert sind als Paarfamilien mit einem Kind zwischen 6 und 14 Jahren. Denn unter den Annahmen der modifizierten OECD-Skala (das Bedarfsgewicht des Kindes steigt bei Vollendung des 14. Lebensjahres von 0,3 auf 0,5) entspricht dem Betrag von 2.663 € für eine Familie mit einem Kind unter 14 Jahren ein Haushaltsnettoeinkommen von 2.959 € für eine Familie mit einem älteren Kind.

bei der Zurechnung von Haushaltsausgaben auf einzelne Haushaltsmitglieder<sup>8</sup> sind zwar generell nur Näherungslösungen möglich. Dennoch ist ein schlüssigeres Verfahren zur Schätzung des soziokulturellen Existenzminimums von Familien auf Basis nur derer Ausgaben denkbar (Becker 2011: 16 f.).

### 3.2 Grundgesamtheit

Laut Artikel 1 § 3 des GE 2016 werden – wie bereits mit dem RBEG 2011 – von Referenzhaushaltstypen (vgl. Abschnitt 3.1) die Haushalte vorab ausgeschlossen, die Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Dritten bzw. Vierten Kapitel des SGB XII oder Alg II bzw. Sozialgeld nach dem SGB II und keine Erwerbseinkommen bezogen haben. Damit sind die in Abschnitt 2.1 unter a) genannten Voraussetzungen für eine konsistente Abgrenzung der relevanten Grundgesamtheit aber nicht erfüllt, da Anspruchsberechtigte in verdeckter Armut weiterhin nicht aus dem Datensatz ausgeklammert werden, also teilweise Mitglieder der Referenzgruppe sind.<sup>9</sup> Insoweit ist also weiterhin mit Zirkelschlüssen zu rechnen, die zu einer systematischen Unterschätzung des soziokulturellen Existenzminimums führen. Nach einer vorsichtigen Schätzung auf Basis der EVS 2008 hätte die Herausnahme verdeckter Armut aus der Grundgesamtheit zu einem um etwa 12 € höheren Betrag der Regelbedarfsstufe 1 geführt (Becker 2015a: 30).

In der Begründung zu Artikel 1 § 3 (GE 2016: 32) verweist das BMAS auf „eine hohe Fehleranfälligkeit“ von Mikrosimulationen zur Ermittlung der Nichtanspruchnahme zustehender Sozialleistungen, so dass sie „keine valide Datengrundlage für die Ermittlung der Referenzhaushalte“ liefern würden. Auch wenn das BVerfG diese Argumentation bisher akzeptiert hat (BVerfG 2014 Rn. 105), ist sie aus sozialwissenschaftlicher Perspektive nicht stringent. Denn nicht nur das Simulationsmodell zur Erkennung verdeckter Armut, sondern auch die empirisch-statistische Methode insgesamt liefert letztlich „nur“ eine Schätzung mit einem begrenzten Fehlerspielraum – die Qualität der mit Letzterer erfolgten Bedarfsschätzung wird aber durch die Vorschaltung der ersteren Schätzung zwecks adäquater Gruppenabgrenzung verbessert. Dies entspräche auch den eher allgemein gehaltenen Forderungen des BVerfG, das Verfahren „zur Bestimmung grundrechtlich garantierter Ansprüche ... fortwährend zu überprüfen und weiter zu entwickeln“ und Erkenntnisse über Gefahren der Unterdeckung des soziokulturellen Existenzminimums bei der Fortentwicklung des Rechts zu berücksichtigen bzw. Berechnungsschritte zu korrigieren (vgl. z. B. BVerfG 2014 Rn. 79, 141).<sup>10</sup>

Neben den Auswirkungen von verdeckter Armut in der Grundgesamtheit auf das resultierende soziokulturelle Existenzminimum impliziert die enge Definition der auszuschließenden Haushalte in § 3 die Gefahr weiterer Zirkelschlüsse. Denn es werden nicht alle Grundsicherungsbeziehenden sondern nur die Bedarfsgemeinschaften ohne Erwerbseinkommen, für die das Grundsicherungsrecht Freibeträge einräumt, aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen. In der Begründung wird argumentiert, dass die Haushalte mit Erwerbseinkommen und SGB II- bzw. SGB XII-Leistungen „ein höheres Gesamteinkommen erzielen, als es dem nach dem SGB II und SGB XII gewährten Bedarf entspricht“ (GE 2016: 31). Dies ist zumindest für geringfügige Erwerbseinkommen nicht überzeugend, da diese möglicherweise nicht einmal die arbeitsbedingten Aufwendungen decken, die entsprechenden Haushalte also keineswegs „statistisch zuverlässig über der Sozialhilfeschwelle“ leben, was aber vom BVerfG (2010 Rn. 169) gefordert wurde (Becker 2011: 19). Zudem ist zu berücksichtigen, dass infolge der Vorschrift im GE 2016 – wie schon bisher – nicht nur die sogenannten Aufstocker, sondern auch Haushalte mit nur zeitweiliger Anspruchsberechtigung in der Beobachtungsperiode<sup>11</sup> im Datensatz verbleiben und

<sup>8</sup> Vgl. Dudel/Garbuszus/Ott/Werding 2013; die Bandbreite der Ergebnisse verschiedener Verfahren ist erheblich, die Grenzen ökonomischer Verfahren im vorliegenden Kontext werden sichtbar.

<sup>9</sup> Nicht alle Personen in verdeckter Armut gehören dem unteren Einkommensbereich laut RBEG an; im Falle weit überdurchschnittlicher Wohnkosten und eventueller Mehr- und Sonderbedarfe liegen die Einkommen der Berechtigten teilweise über der Grenze des Referenzeinkommensbereichs.

<sup>10</sup> Vgl. auch die Ausführungen in Becker 2015a: 9 f.

<sup>11</sup>

das Ergebnis beeinflussen. Die Daten der EVS beziehen sich nämlich auf einen Befragungszeitraum von drei Monaten. Wenn während dieser Periode nur kurzzeitig ein geringes Erwerbseinkommen und anschließend eine Grundsicherungsleistung bezogen wurden (Statuswechsel), ist das Konsumverhalten überwiegend von der Höhe des Regelbedarfs geprägt und fließt dennoch in dessen Berechnung ein. Dadurch wird die Gefahr von Zirkelschlüssen nochmals erhöht.

### 3.3 *Abgrenzung unterer Einkommensbereiche*

Auch die in Artikel 1 § 4 des GE 2016 vorgenommene Abgrenzung der Referenzeinkommensbereiche ist mit den im RBEG 2011 erlassenen Vorschriften identisch, so dass die bereits vorgebrachten Einwendungen nach wie vor gelten (Becker 2011: 27-29). Die Definition des „unteren Einkommensbereichs“ erfolgt – wie bereits in Abschnitt 3.1 angedeutet und kritisch beleuchtet – für jeden Haushaltstyp gesondert. Nach Anordnung der Haushalte des jeweiligen Typs nach der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens werden Quantile gebildet: Von den Alleinlebenden werden die unteren 15% als Referenzgruppe bestimmt, von den drei – nach dem Kindesalter differenzierten – Familiengruppen jeweils das unterste Quintil, das sind die unteren 20% (GE 2016: 5).

Es stellt sich die Frage, warum die Einkommenssegmente – wie bereits im RBEG 2011 – uneinheitlich abgegrenzt wurden. Das BVerfG hat dem Gesetzgeber zwar einen Entscheidungsspielraum bei der Definition des unteren Einkommensbereichs zugestanden, sofern die Fassung der Referenzgruppe breit genug ist, um statistisch zuverlässige Ergebnisse zu gewährleisten (BVerfG 2010: Rn. 168). Zur Begründung der Bezugnahme auf das vergleichsweise enge Quantil bei der Bestimmung des Erwachsenenbedarfs werden im GE – analog zu den Ausführungen im RBEG 2011 – allerdings sachwidrige Argumente angeführt (GE 2016: 33). Es wird darauf verwiesen, dass bei den Einpersonenhaushalten „mit 8 Prozent ein erheblich größerer Teil der SB II- und SGB XII-Haushalte ausgeschlossen“ wird gegenüber „nur zwischen rund 1 Prozent und 3 Prozent“ bei den Familienhaushalten (ebd.: 33). Mit dieser Formulierung ist wohl gemeint, dass ein vergleichsweise großer Teil der Einpersonenhaushalte insgesamt Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII bezieht und deshalb ausgeklammert wird. Unter Berücksichtigung der vorab ausgeschlossenen Haushalte ergäbe sich ein mit den anderen Referenzgruppen vergleichbares Quantil, da die unteren 15% zuzüglich der ausgeschlossenen Haushalte etwa ein Fünftel aller Alleinlebenden ausmachen. Die Grundgesamtheit wird also zunächst – grundsätzlich, wenn auch nicht vollständig sachgerecht (vgl. Abschnitt 3.2) – als Gruppe der Privathaushalte ausschließlich der Haushalte mit Bezug von SGB II- bzw. SGB XII-Leistungen festgelegt, um sie beim nächsten Schritt des Berechnungsverfahrens um die ausgeklammerten Haushalte wieder zu erweitern. Die Zirkelschluss-Haushalte werden also über einen Umweg einbezogen, auch wenn es „nur“ bei der Festlegung des Referenzeinkommensbereichs ist. Die Vergleichbarkeit der Referenzgruppen der Alleinlebenden einerseits und der Familien andererseits wird dadurch nicht befördert, wie es die vom BMAS präsentierte Tabelle suggerieren will, sondern eingeschränkt. Dass die Struktur der Leistungsbeziehenden nach Haushaltstypen die Regelbedarfsbemessung beeinflusst, entbehrt jeglicher Logik.

Ein Beispiel aus der internationalen Sozialberichterstattung verdeutlicht die Abwegigkeit der Argumentationslinie im RE, die der des RBEG 2011 entspricht.<sup>12</sup> Gängige Indikatoren beziehen sich auf die Bevölkerung in Privathaushalten, die relevante Grundgesamtheit ist also ausschließlich der in Institutionen/Anstalten lebenden Gruppen definiert. Diese Abgrenzung der analytisch einzubeziehenden Bevölkerung ist wegen der nicht vergleichbaren Lebensbedingungen in Privathaushalten einerseits und in Anstalten andererseits sachlich geboten und unumstritten.<sup>13</sup> Ausgehend von der so bereinigten Grundgesamtheit fokussiert einer der Indikatoren für soziale Nachhaltigkeit auf die unteren 40%

<sup>12</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang auch Becker/Schüssler 2014: 21-23.

<sup>13</sup> Für die Messung der Lebensbedingungen von Personen in Alten- und Pflegeheimen gelten wegen ihrer besonderen Bedarfsstruktur und der Bedeutung von Sachleistungen andere Kriterien als für die Bevölkerung in Privathaushalten.

der nach dem Nettoäquivalenzeinkommen geschichteten Bevölkerung – selbstverständlich unabhängig davon, wie groß der Bevölkerungsanteil in Institutionen ist. Es würde die Situations- und Entwicklungsbeschreibung verzerren, wenn bei zunehmender Anstaltsbevölkerung das betrachtete Quantil der Bevölkerung in Privathaushalten entsprechend vermindert würde – et vice versa. Ein analoger Grundsatz gilt für die Bestimmung eines Quantils im Rahmen des Statistikmodells: Maßgeblich ist ausschließlich die vorab sachgerecht bestimmte Grundgesamtheit, die Größe der Bevölkerung außerhalb der Grundgesamtheit ist völlig irrelevant.

Dass das BVerfG 2014 den schon mit dem RBEG 2011 verkleinerten Referenzeinkommensbereich der Alleinlebenden nicht beanstandet hat (BVerfG 2014: Rn. 98), ist aus sozialwissenschaftlicher Perspektive nicht nachvollziehbar. Vermutlich ist dies eine Folge der selbst auferlegten „zurückhaltenden Kontrolle“ der Gesetzeslage (BVerfG 2010: Rn. 133), der zufolge das BVerfG sich auf eine Prüfung der Berechnungsverfahren beschränkt; gerade diese Verfahrenskontrolle setzt aber ein hohes Maß an Transparenz in den Gesetzesmaterialien voraus und wird erschwert infolge der schwer durchschaubaren empirischen Konstrukte in der Begründung zum RBEG 2011 und nun wiederholt im GE 2016.

Den Ausführungen im GE zur Begründung der Beschränkung auf die unteren 15% der bereinigten Grundgesamtheit der Alleinlebenden folgen weitere statistische Zahlen, die ebenfalls die Berechtigung der Vorgehensweise belegen sollen, denen aber wiederum ein sachlogischer Zusammenhang fehlt. Die Zunahme der Regelbedarfe, wie sie aus dem vom BMAS konzipierten Rechenwerk auf Basis der Sonderauswertungen der EVS 2013 und den entsprechenden Berechnungen auf Basis der EVS 2008 resultieren, werden verglichen mit der Zunahme der privaten Konsumausgaben der privaten Haushalte insgesamt, von denen lediglich die Kosten der Unterkunft (KdU) ausgeklammert wurden (GE 2016: 33 f.). Aus der Feststellung, dass Erstere (die Zunahme der regelbedarfsrelevanten Ausgaben der Referenzgruppen) relativ höher ausfällt als Letztere (Zunahme des Konsums ohne KdU aller privaten Haushalte) wird geschlossen, „dass die Entwicklung der Ausgaben der Referenzgruppen nicht hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben ist“ (GE 2016: 33). Diese Folgerung ist auf Basis der präsentierten Zahlen allerdings nicht möglich bzw. unzulässig. Denn die zugrunde gelegten Entwicklungen sind nicht vergleichbar:

- Die „Entwicklung der Ausgaben der Referenzgruppen“ wird überhaupt nicht betrachtet, sondern lediglich der Teil ihrer Ausgaben, der als regelbedarfsrelevant definiert wurde.
- Die somit auf den Regelbedarf beschränkte Darstellung spiegelt also die Veränderung der Ausgaben für eine vordefinierte Auswahl einzelner Güter sowie die Korrektur einer vormals fehlerhaften Berechnung bei den Sonderauswertungen der EVS 2008 (vgl. dazu Abschnitt 4); dies geht aber an der Frage, ob allein die Abgrenzung der Referenzgruppen – 15% bei den Einpersonenhaushalten und 20% bei den berücksichtigten Familienhaushalten – zu einem Zurückbleiben der zu ermittelnden Bedarfe hinter der allgemeinen Entwicklung führt, vorbei.
- Die zum Vergleich herangezogene Entwicklung für die Gesamtbevölkerung in privaten Haushalten schließt – abgesehen von den KdU – alle Güterarten ein. Sie spiegelt damit mehrere Einflussfaktoren
  - die Veränderung eines Preisindex, der von dem der regelbedarfsrelevanten Güter abweicht<sup>14</sup>;
  - Präferenzverschiebungen zwischen Güterarten, die in die Regelbedarfsbemessung einfließen, und den sonstigen Gütern;
  - Verteilungsentwicklungen – da diese sich auf die Konsumquote auswirken<sup>15</sup> – im Kontext mit Strukturänderungen, z. B. Veränderungen der Altersstruktur und der Struktur nach Haus-

<sup>14</sup> Die Konsumstruktur der Referenzgruppen weicht systematisch von der entsprechenden Struktur, die sich für die Gesamtbevölkerung ergibt, ab. Der Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel, deren Preise zwischen 2008 und 2013 besonders stark gestiegen sind (+10,3% gegenüber 7,2% insgesamt), ist in den Referenzgruppen vergleichsweise hoch (Statistisches Bundesamt 2015c).

<sup>15</sup> Einkommensverwendungen sind schichtspezifisch, die Konsumquote sinkt mit steigendem Einkommen infolge von „Sättigungsgrenzen“, die Sparquote steigt entsprechend. Bei zunehmender Quote relativen Einkom-

haltstypen, insbesondere wenn auf alle Haushalte unabhängig vom Haushaltstyp Bezug genommen wird.

Die Frage, ob und inwieweit der Lebensstandard der Referenzgruppen mit dem der Bevölkerung in privaten Haushalte insgesamt mithält, wird mit den im RE vorgelegten Zahlen also nicht beantwortet. Dieser zentrale Aspekt bei der Festlegung von unteren Einkommensbereichen wird somit faktisch nicht untersucht, vielmehr durch ungeeignete Empirie verschleiert. Ein demgegenüber geeigneter Ansatzpunkt ist die Entwicklung der Einkommen der Referenzgruppen – also ihres Gesamtbudgets – im Vergleich zur (bereinigten) Grundgesamtheit. Damit wird die soziale Lage der als untere Einkommensbereiche definierten Quantile unabhängig von den Bestimmungen des regelbedarfsrelevanten Konsums – diese sind für die Analyse der Situation der Referenzgruppen im Vergleich zur Gesamtgesellschaft irrelevant – beschrieben. Die statistischen Gesetzesmaterialien lassen eine derartige Analyse leider nicht zu, da lediglich die Einkommensobergrenzen der einzelnen Referenzgruppen, aber keine Mittelwerte ausgewiesen werden. Deshalb wurde für Tabelle 1 auf Ergebnisse aus früheren Untersuchungen zurückgegriffen, die allerdings hinsichtlich der Paare mit einem Kind nicht nach dem Kindesalter differenziert sind und denen für das Jahr 2013 nicht der Gesamtdatensatz sondern nur ein scientific use file der EVS zugrunde liegt. Trotz dieser Einschränkungen infolge des hürdenreichen Zugangs zu EVS-Daten vermittelt die Tabelle einen ungefähren Eindruck über die materiellen Lebensbedingungen in den Referenzgruppen<sup>16</sup>.

In der Gruppe der unteren 15% der Alleinlebenden ist der Durchschnitt der Haushaltsnettoeinkommen von 2008 bis 2013 um 6,6% gestiegen, der Anstieg des Grenzwerts und des Median war etwas geringer. In der bereinigten Grundgesamtheit der Einpersonenhaushalte insgesamt fällt die Veränderung beim arithmetischen Mittelwert mit 7,1% nur wenig stärker aus, ist beim Median mit 7,4% gegenüber 4,8% allerdings deutlich größer (tabellarisch nicht ausgewiesen). Dementsprechend verharrt die relative Position dieser Referenzgruppe bezüglich des Durchschnitts nahezu unverändert bei etwa 39%, während sich bezüglich des Medians sogar eine Verringerung um gut einen Prozentpunkt auf etwa 48% zeigt. Alleinlebende der Referenzgruppe erreichen also weniger als zwei Fünftel des Durchschnitts der bereinigten Grundgesamtheit, und das Medianeinkommen beläuft sich auf weniger als die Hälfte des entsprechenden Betrags der Gesamtgruppe.<sup>17</sup> Wenn dagegen analog zur Vorgehensweise bei den Paaren mit einem minderjährigen Kind auch bei den Alleinlebenden die unteren 20% als Referenzgruppe zugrunde gelegt würden, wäre der Rückstand gegenüber der gesellschaftlichen Mitte zwar nur wenig geringer, die materielle Lage aber immerhin merklich besser: Die Einkommensobergrenze des untersten Quintils liegt bei 1.046 € (+95 € gegenüber der derzeitigen Referenzgruppe), und mit dem quintilsspezifischen Durchschnittseinkommen von 823 € (+59 € gegenüber der derzeitigen Referenzgruppe) wird eine relative Einkommensposition von 42,3% erreicht.

Bei den Paaren mit einem Kind unter 18 Jahren ergibt sich eine etwas günstigere Entwicklung – Einkommensobergrenze und Mittelwerte haben in dem betrachteten Fünfjahreszeitraum um ca. 13% zugenommen gegenüber 11% (arithmetisches Mittel) bzw. 12% (Median) der Einkommen in der bereinigten Grundgesamtheit dieses Familientyps. Damit sind die relativen Positionen im Referenzeinkommensbereich allerdings nur marginal gestiegen – um 1 Prozentpunkt (Durchschnitt) bzw. 0,6 Prozentpunkte (Median) –, der Rückstand der materiellen Verhältnisse gegenüber der gesellschaftlichen Mitte ist mit etwa 52% (Durchschnittseinkommen) bzw. 46% (Medianeinkommen) weiterhin groß. Wenn die Gruppe der Familien im Referenzeinkommensbereich mit nur etwa der Hälfte des-

---

mensreichtums sinkt auch die gesamtgesellschaftliche Konsumquote tendenziell, so dass der Zuwachs der privaten Konsumausgaben insgesamt gebremst wird.

<sup>16</sup> Dies ergibt sich aus dem Vergleich der Einkommensobergrenzen nach eigenen Berechnungen mit den Grenzwerten, die vom Statistischen Bundesamt im Rahmen der Sonderauswertungen ermittelt und veröffentlicht wurden.

<sup>17</sup> Zu weiteren Ergebnissen über die soziale Lage der Referenzgruppen, aber auch der Grundsicherungsbeziehenden selbst vgl. Becker 2016e, Abschnitt 3.

sen, was die Gruppe insgesamt im Mittel zur Verfügung hat, auskommen müssen, ist nicht vorstellbar, wie soziale und Bildungsteilhabe gelingen könnte.<sup>18</sup>

**Tabelle 1: Einkommensobergrenzen und -mittelwerte pro Monat von Referenzgruppen der Regelbedarfsermittlung – Ergebnisse der EVS 2008 und 2013<sup>1</sup>**

	Alleinlebende		Paare mit einem Kind unter 18 J. <sup>2</sup>	
	Betrag (€ p. M.)	in Relation zur Gesamtgruppe	Betrag (€ p. M.)	in Relation zur Gesamtgruppe
2008				
– Obergrenze	901 €		2.327 €	
– Durchschnitt	717 €	39,4%	1.783 €	46,7%
– Median	763 €	49,6%	1.835 €	53,4%
2013				
– Obergrenze (Veränderung)	951 € (+5,5%)		2.642 € (+13,5%)	
– Durchschnitt (Veränderung)	764 € (+6,6%)	39,3%	2.022 € (+13,4%)	47,8%
– Median (Veränderung)	800 € (+4,8%)	48,4%	2.078 € (+13,2%)	54,0%

<sup>1</sup> Basis: bereinigte Grundgesamtheit, d. h. nach Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten gemäß Verfahren laut RBEG 2011 bzw. Referentenentwurf zum RBEG 2016 (Ausklammerung von Haushalten mit Grundsicherungs-/Sozialhilfebezug); Bezug 2013: neuer Haushalt Nettoeinkommensbegriff des Statistischen Bundesamtes (Variable: EF62), der 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.

<sup>2</sup> ohne Differenzierung nach dem Alter des Kindes, deshalb keine genaue Übereinstimmung mit den drei Referenzgruppen, die dem RBEG 2011 und dem Referentenentwurf zum RBEG 2016 zugrunde liegen

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008 (Gesamtdatensatz) und EVS 2013 (Grundfile 3: 80%-Substichprobe), kontrollierte Datenfernverarbeitung; Becker/Schüssler 2014: 46 f., 49 f.; Becker 2016d.

## 4 Regelbedarfsrelevanter Konsum im Gesetzentwurf 2016

### 4.1 Zur Bedeutung der teilweise zweifelhaften Aufteilungsschlüssel

Wie in Abschnitt 3.1 ausgeführt, werden im Vorfeld der Regelbedarfsermittlung die durchschnittlichen Haushaltsausgaben der Referenzgruppen der Familien den jeweils drei Familienmitgliedern anteilig zugerechnet. Die dabei verwendeten Aufteilungsschlüssel sind durchaus fragwürdig (Becker 2011: 17-19), insbesondere da sie für „die Familien“ ohne Differenzierung nach Einkommensschichten entwickelt wurden. Darüber hinaus sind sie zweifelhaft angesichts der im RBEG 2011 wie auch im GE 2016 bestimmten Vorgehensweise, letztlich nur die für das Kind bzw. die/den Jugendliche/n abgeleiteten Ausgabenanteile zu berücksichtigen, den elterlichen Bedarf aber auf Basis der Ausgaben der Einpersonenhaushalte zu schätzen. Denn Fehler oder Unzulänglichkeiten der personellen Zurechnung von Ausgaben schlagen sich im kindlichen Existenzminimum nieder, ohne dass eine ansatzweise Kompensation mit dem den Eltern zugerechneten Minimum erfolgen könnte. Das Problem wird am Beispiel der Kategorie „Toilettenpapier, Papiertaschentücher und ähnliche Hygieneartikel“, zu der explizit auch Windeln (aus Papier) zählen, augenfällig. Die entsprechenden Ausgaben werden nach den einschlägigen Aufteilungsschlüsseln entsprechend der modifizierten OECD-Skala zugerechnet (Münnich/Krebs 2002: 1086), was eher bei Gebrauchsgütern, nicht aber bei Verbrauchsgütern einleuchtend ist. Die derzeitige Vorgehensweise führt auf Basis der EVS 2013 dazu,

<sup>18</sup> Ebd. und insbesondere Abschnitt 3.4 zur sozialen Lage von Familien mit Grundsicherungsbezug.

- dass von dem Durchschnittsbetrag der genannten Hygieneartikel in Höhe von 23,25 €, der sich für die Referenzgruppe der Familien mit einem Kind unter 6 Jahren ergibt, nur 3,87 € dem Kind und das Fünffache dessen (19,37 €) den Eltern zugerechnet werden;
- dass aus dem Ausgabeverhalten der Einpersonenhaushalte aber nur ein Betrag von 7,56 € (4,20 € \* 1,8) für die Eltern resultiert.

Damit bleiben 11,81 € (19,37 € - 7,56 €) der Ausgaben der Referenzgruppe der Familien mit einem Kind unter 6 Jahren unberücksichtigt, obwohl die Güterkategorie hundertprozentig regelbedarfsrelevant ist. Implizit werden allein infolge des untauglichen Zurechnungsschlüssels und der inkonsistenten Berechnung von Familienbedarfen die hohen Kosten für Windeln und andere Hygieneartikel für Babys vernachlässigt<sup>19</sup>, während die vergleichsweise geringen Ernährungskosten in den ersten Lebensmonaten vollständig in die entsprechende Durchschnittsberechnung einfließen. Hier zeigt sich – abgesehen von der grundsätzlichen methodischen Kritik – auch die Notwendigkeit von Korrekturen in Details der Regelbedarfsermittlung.

#### **4.2 Berücksichtigte Ausgabenpositionen und Begründungen für Streichungen**

Vor dem Hintergrund der theoretischen Ausführungen in Abschnitt 2.2 ist die Definition des regelbedarfsrelevanten Konsums im GE einerseits zu weit (a), andererseits aber viel zu eng (b).

##### *(a) Ausgaben, für die interne Ausgleichsmöglichkeit nicht gegeben ist*

Der GE berücksichtigt die dem Statistikmodell immanenten Grenzen nicht, die sich aus der Vorbedingung des Ausgleichs über- und unterdurchschnittlicher Ausgaben auf der Individualebene ergeben. Wie bereits ausgeführt, ist die Methode lediglich für die Schätzung von Bedarfen geeignet, die regelmäßig zu Ausgaben führen und die grundsätzlich bei allen Mitgliedern der Referenzgruppe zu ähnlichen Preisen anfallen können. Bei der Regelbedarfsermittlung werden aber darüber hinaus auch die Kosten von notwendigen Anschaffungen, also Ausgaben mit investivem Charakter – z. B. für die so genannte weiße Ware – einbezogen. Wegen der geringen Häufigkeit dieser Ausgabearten sind die Durchschnittsbeträge sehr gering, beispielsweise ergeben sich für die Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte 4,46 € für Kühl- und Gefriergeräte und sonstige größere Haushaltsgeräte. Laut GE wird unter Verweis auf die Möglichkeit des Ansparens und der Beschaffung von gebrauchten (nicht neuwertigen) Geräten sowie auf Darlehen nach § 24 SGB II und § 37 SGB XII „keine Notwendigkeit ergänzender Regelungen zur Vermeidung von Bedarfsunterdeckungen im Einzelfall gesehen“ (GE 2016: 24). Da Darlehen aber getilgt werden müssen, und zwar normalerweise durch monatliche Aufrechnung in Höhe von 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs (§42a Abs. 2 SGB II) – das geht über den fiktiven Ansparbetrag deutlich hinaus –, ist das soziokulturelle Existenzminimum in den Folge Monaten nicht gewährleistet. Um derartige Bedarfsunterdeckungen zu vermeiden, sind die Ausklammerung großer Anschaffungen aus der Regelbedarfsermittlung und eine einzelfallbezogene Leistungserbringung erforderlich, die derzeitige Gesetzeslage also unzulänglich.

Demgegenüber ist die altbekannte Vorschrift, die regional stark variierenden Wohnkosten außerhalb des Regelbedarfs individuell abzudecken, sachgerecht – auch wenn die Praxis der Reduzierung faktischer Kosten auf eine als angemessen erachtete Miete an fragwürdigen Kriterien anknüpft. Die vom Grundsicherungsträger zu übernehmenden Kosten der Unterkunft (KdU) umfassen auch die Heizkosten, nicht aber die (sonstigen) Stromkosten, die in den pauschalen Regelbedarf einbezogen werden. Ein Grund für Letzteres ist nicht offensichtlich. Die Höhe der Stromkosten variiert regional, ist von der Wohnungsgröße, der Ausstattung mit energieeffizienten Haushaltsgeräten und der täglichen Aufenthaltsdauer in der Wohnung abhängig. Da Empfänger/innen von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB

<sup>19</sup> Die These, dass es sich bei den vernachlässigten Ausgaben insbesondere um Hygieneartikel für Babys handelt, wird durch die vergleichsweise geringen Ausgaben der Familien mit einem älteren Kind (12,07 € bzw. 10,78 €) bestätigt.

XII überwiegend „stromfressende“ Geräte in ihrem Haushalt haben dürften – zumal sie vom Gesetzgeber auf „nicht neuwertige“ Geräte im Falle von Ersatzbeschaffungen verwiesen werden – und im Falle der Erwerbslosigkeit auch seltener ihre Wohnung verlassen als Erwerbstätige, ist von einem vergleichsweise hohen und kurzfristig kaum reduzierbaren Stromverbrauch auszugehen. Für eine gesicherte Bedarfsdeckung ist deshalb eine einzelfallbezogene Regulierung der Pauschale vorzuziehen, die Erstattung im Rahmen der KdU wird empfohlen.

### *(b) Regelmäßige Ausgaben*

Abgesehen von den unter (a) skizzierten Bedarfen, die nicht mit einer Pauschale gedeckt werden können, erfordert das Statistikmodell die weitgehende Berücksichtigung aller mit der EVS erhobenen Konsumausgaben. Denn Bewertungen einzelner Güter und Dienstleistungen als einerseits existenzielle und andererseits nicht notwendige Elemente der Ausgabengesamtheit der Referenzgruppe unterlaufen die inhaltliche Stringenz des methodischen Ansatzes und verhindern letztlich den der Methode immanenten internen Ausgleich über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe auf der Individualebene. Die Eliminierung von einzelnen Ausgaben der Referenzgruppe ist nur bei entsprechender Kostenbefreiung von Grundsicherungsbeziehenden – z. B. hinsichtlich der Rundfunk- und Fernsehgebühren – und im Falle sehr selten vorkommender Güter (z. B. Flugreisen) mit dem empirischen Konzept der Messung des Existenzminimums anhand von Durchschnittsausgaben kompatibel.

Im Hinblick auf die Voraussetzungen, die für eine Anwendung der empirisch-statistischen Methode zur Berechnung des soziokulturellen Existenzminimums erfüllt sein müssen, hat auch das BVerfG die Einhaltung der „Strukturprinzipien des Statistikmodells“ (BVerfG 2010 Rn. 173) gefordert, an anderer Stelle aber einen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum „bei der Bestimmung des Umfangs der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums“ anerkannt, der „die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ebenso wie die wertende Einschätzung des notwendigen Bedarfs“ umfasst und hinsichtlich des physischen Existenzminimums enger, hinsichtlich der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben weiter ist (ebd. Rn. 138). Hier ist aus sozialwissenschaftlicher Perspektive ein Spannungsverhältnis, wenn nicht gar ein Widerspruch angelegt. Als Problemlösung bietet sich an, für Grundsicherungsbeziehende einen Abschlag in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der Ausgaben der Referenzgruppe – z. B. 5% oder 10% – normativ als zumutbar festzulegen, falls die Ausgabenstruktur der Letzteren auf soziale Teilhabe schließen lässt.

Das aus methodischen Anforderungen einerseits und politischem Gestaltungsspielraum andererseits resultierende Dilemma ist bei der Bedarfsbemessung für schulpflichtige Kindern allerdings vergleichsweise begrenzt. Denn das Bundesverfassungsgericht hat „notwendige Ausgaben zur Erfüllung schulischer Pflichten“ ausdrücklich dem existenziellen Bedarf zurechnet und als staatliche Aufgaben formuliert, die Voraussetzungen zu gewährleisten, dass Kinder „später ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten“ können sowie die Bedarfsbemessung „an kindlichen Entwicklungsphasen und an dem, was für *Persönlichkeitsentfaltung* eines Kindes erforderlich ist“, auszurichten (BVerfG 2010: Rn. 191 f.). Letztere Aussage kommt inhaltlich einer früheren Äußerung des BVerfG zum steuerrechtlichen Existenzminimum sehr nahe, in der als Beispiele für den zu berücksichtigenden Erziehungsbedarf die Mitgliedschaft in Vereinen, sonstige Formen der Begegnung mit anderen Kindern außerhalb des häuslichen Bereichs, das Erlernen und Erproben moderner Kommunikationstechniken, der Zugang zu Kultur- und Sprachfertigkeit, und die verantwortliche Nutzung der Freizeit und Gestaltung der Ferien genannt wurden (BVerfGE 99, 216 (236, 240 ff.), zitiert nach Wieland 2011, S. 19 f.). Diese dem soziokulturellen Existenzminimum von Kindern im Steuerrecht zugerechneten Bedarfe unterstützen letztlich die Persönlichkeitsentfaltung von Kindern und Jugendlichen, die durch sozialrechtliche Maßnahmen ermöglicht werden muss – die Aspekte sollten bei der Bewertung des Verfahrens zur Bemessung des Sozialgeldes berücksichtigt werden.

Die derzeitige und wohl auch künftige Regelbedarfsbemessung ist nicht an dem oben aufgezeigten Kompromiss zwischen methodischen und normativen Aspekten ausgerichtet. Vielmehr wird ein ver-

steckter und unzulänglich konstruierter Warenkorbansatz verfolgt. Bei weitgehender Missachtung der Grundsätze des Statistikmodells ist die Liste der mit dem GE – wie schon mit dem RBEG 2011 – aus den Ausgaben der Referenzgruppen gestrichenen Positionen lang (vgl. GE 2016, B. Besonderer Teil: „Zu § 5 (Regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben der Einpersonenhaushalte)“ und „Zu § 6 (Regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben der Familienhaushalte)“, sowie die vom Statistischen Bundesamt berechneten Basistabellen). In Übersicht 1 sind die als nicht regelbedarfsrelevant deklarierten Güter und Dienstleistungen mit einigen Erläuterungen oder Anmerkungen aufgeführt, in der Anhangtabelle sind die jeweiligen Beträge ausgewiesen. Die im RE 2016 enthaltenen Argumentationen, mit denen die Streichungen gerechtfertigt werden sollen, berufen sich regelmäßig nur auf ausgewählte Äußerungen des BVerfG zum Ermessensspielraum, der offenbar für unbegrenzt gehalten wird. Demgegenüber werden ernste Mahnungen des BVerfG, auf Möglichkeiten des internen Ausgleichs zu achten, völlig vernachlässigt. Letztere wurden 2014 mit Verweis auf Kürzungen um etwa 25% des Konsums der Referenzgruppen wie folgt präzisiert: „Wenn in diesem Umfang herausgerechnet wird, kommt der Gesetzgeber jedoch an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist. Verweist der Gesetzgeber auf einen internen Ausgleich zwischen Bedarfspositionen, auf ein Ansparen oder auch auf ein Darlehen zur Deckung existenzsichernder Bedarfe, muss er jedenfalls die finanziellen Spielräume sichern, die dies tatsächlich ermöglichen, oder anderweitig für Bedarfsdeckung sorgen.“ (BVerfG 2014: Rn. 121) Dennoch hat es das BMAS – wie bereits 2010/2011 – unterlassen, entsprechend dem Gebot der Transparenz die Gesamtsumme der als nicht regelbedarfsrelevant klassifizierten Güter auszuweisen.

Abgesehen von der fehlenden Gesamtschau auf die Streichungen sind die vielfältigen Begründungen nicht überzeugend (vgl. Becker 2011: 36-44), und auf statistische Probleme wird nicht hingewiesen.

- Die Ausführungen zur Rechtfertigung von Streichungen sind häufig nicht sachgerecht, da die Bezugnahme lediglich auf die zusammenfassende Bezeichnung der Güterkategorie irreführend ist – welche durchaus wesentlichen Güter darunter subsumiert werden, bleibt im Verborgenen, wie aus Übersicht 1 hervorgeht. Beispielsweise fallen unter „Kinderbetreuung durch Privatpersonen“ auch die – selbst im unteren Einkommenssegment – gelegentlich unvermeidliche Inanspruchnahme eines Babysitters, unter „Haushaltshilfen und andere häusliche Dienstleistungen“ auch die chemische Reinigung von Teppichen, unter die Kategorie „Schnittblumen und Zimmerpflanzen“ auch Adventskränze und Tannenzweige.
- Zudem wird teilweise vernachlässigt, dass einzelne Kategorien substitutiv zu anerkannten Gütern sind. So können Ausgaben für „chemische Reinigung, Waschen etc.“ die – kurzfristig häufig nicht finanzierbare – Anschaffung oder Reparatur einer Waschmaschine ersetzen, Ausgaben für „Anfertigen sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien“ substituieren die Neuanschaffung beispielsweise von Vorhängen. Die diesbezüglichen Ausführungen im GE (2016: 37, 40) ignorieren diese Zusammenhänge und sind unhaltbar, da sie die genannten Ausgaben als „zusätzlich“ zu berücksichtigten Ausgaben statt als alternative Wege der Bedarfsdeckung einordnen.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Methodische Fehler, die vor dem RBEG 2011 zu einer Unterschätzung des Mobilitätsbedarfs führten und mit dem RBEG 2011 teilweise (Becker 2011: 39 f.), mit dem GE 2016 nochmals korrigiert werden, zeigen sich nun bei kleineren Positionen wieder: „Damit werden Anfertigung und Reparatur beispielsweise von Gardinen und Vorhängen nicht zusätzlich zu den - in vollem Umfang berücksichtigten - Verbrauchsausgaben für den Neukauf von Heimtextilien (regelbedarfsrelevante Position 22) als regelbedarfsrelevant angesehen.“ (GE 2016: 40) Die Argumentation zeugt von einer Fehlinterpretation der zugrunde liegenden Daten. Der Durchschnittsbetrag für den Neukauf von Heimtextilien ergibt sich im Zusammenhang mit der Tatsache, dass einige Haushalte es vorziehen, einen beschädigten Vorhang o. ä. reparieren oder sich einen Ersatz anfertigen zu lassen. Er wäre höher, wenn alle Haushalte mit entsprechendem Bedarf diesen über einen Neukauf decken würden.

**Übersicht 1: Güter und Dienstleistungen, die laut Referentenentwurf vom 29.08.2016 für das Regelbedarfermittlungsgesetz nicht regelleistungsrelevant sind**

	<b>Streichungen aus Regelbedarf</b>	<b>Erläuterungen / Anmerkungen</b>	
1.	Alkoholische Getränke	auch alkoholfreie Biere und Weine; Streichung bedeutet Abkehr von gesellschaftlicher Normalität	
2.	Tabakwaren		
3.	Bekleidung: Chemische Reinigung		
<b>Innenausstattung, laufende Haushaltsführung</b>			
4.	Anfertigung sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien	Anfertigung/Reparatur z. B. von Vorhängen, Möbelbezugsstoffen u. Ä.; Substitut zu Neukauf von Heimtextilien	
5.	motorbetriebene Gartengeräte	inkl. Reparaturen/Miete	
6.	nicht motorbetriebene Gartengeräte	z. B. Spaten, Hacken, Gießkannen; inkl. Reparaturen/Miete	
7.	Kinderbetreuung durch Privatpersonen	z. B. durch Babysitter, Kindermädchen, Tagesmütter	
8.	Haushaltshilfen und andere häusliche Dienstleistungen	auch chemische Reinigung von Teppichen und Heimtextilien	
<b>Gesundheitspflege</b>			
9.	Orthopädische Schuhe <sup>1</sup>	Verweis - auf gesonderten Anspruch nach § 24 Abs. 3 Nr. 3 SGB II bzw. nach § 31 Abs. 1 Nr. 3 SGB XII - und auf die Krankenversicherung, in die allerdings auch die Referenzgruppe einbezogen ist, und bei nicht krankenversicherten Leistungsberechtigten nach dem SGB XII auf die Hilfen zur Gesundheit (Fünftes Kapitel des SGB XII); darüber hinausgehende Bedürfnisse – z. B. zweite Zahnreinigung innerhalb eines Jahres, spezielle Blut- oder Röntgenuntersuchung, die nicht im gesetzlichen Leistungskatalog enthalten ist – werden nicht anerkannt.	
10.	Zahnersatz Materialkosten <sup>1</sup>		
11.	Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen <sup>1</sup>		
12.	Arztleistungen <sup>1</sup>		
13.	Zahnarztleistungen <sup>1</sup>		
14.	Miete von therapeutischen Geräten		
15.	Sonstige medizinische Versorgung außerhalb von Krankenhäusern <sup>1</sup>		
16.	Dienstleistungen der Krankenhäuser <sup>1</sup>		
<b>Verkehr</b>			
	Kauf/Leasing von ...	Verweis auf - Fahrräder - sowie den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) bzw. andere öffentliche Verkehrsmitteln in Form des Schienenverkehrs; deshalb werden Sonderauswertungen nur für Haushalte ohne Ausgaben für Kraftstoffe etc. durchgeführt – mit der Gefahr von Strukturverzerrungen bzw. Unterschätzungen des Gesamtbedarfs.	
17.	– neuen Kraftfahrzeugen		
18.	– gebrauchten Kraftfahrzeugen		
19.	– Krafträdern		
20.	Ersatzteile und Zubehör für Kraftfahrzeuge und Krafträder		
21.	Kraftstoffe, Autogas, Strom für Elektroauto, Schmiermittel		
22.	wg. Sonderauswertung: ein Teil der Wartungen, Pflege und Reparaturen von Fahrzeugen <sup>1</sup>		
23.	Sonstige Dienstleistungen		z. B. Park-/TüV-Gebühren, mit Arbeitsstelle verbundene Garagen-/Stellplatzmiete
24.	Luftverkehr (ohne Übernachtung)		
25.	Luftverkehr (mit Übernachtung)		

## Fortsetzung 1 der Übersicht 1

Streichungen aus Regelbedarf		Erläuterungen / Anmerkungen
<b>Post und Telekommunikation</b>		
	Gebühren, Einzelflatrate für ...	Zwei Telekommunikationsarten nebeneinander werden nicht anerkannt, das Mobiltelefon aus dem Bedarf gestrichen. Dies ist realitätsfremd: Fast alle Alleinlebende und Paare mit einem minderjährigen Kind verfügten 2013 über einen stationären Telefonanschluss <i>und</i> ein Mobiltelefon (Becker 2016e).
26.	- Mobiltelefon	
27.	- Internet/Onlinedienste	
28.	- Festnetztelefon, Fax, Tele-gramme	
29.	Kombipaket Mobiltelefon/Internet	
30.	sonstige Kombi-Flatrates	
<b>Freizeit, Unterhaltung, Kultur</b>		
31.	Foto- und Filmausrüstungen, optische Geräte und Zubehör	auch Ferngläser und Lupen
32.	Campingartikel	auch Zelte, Luftmatratzen, Schlafsäcke
33.	Gartenerzeugnisse und Verbrauchsgüter für die Gartenpflege	auch Samen, Gemüsepflanzen, Blumenerde und -töpfe
34.	Schnittblumen und Zimmerpflanzen	auch natürliche Weihnachtsbäume, Adventskränze und Tannenzweige
35.	Haustiere einschl. Veterinär- und andere Dienstleistungen	ohne Pferde und Ponys; auch Futter für freilebende Vögel im Winter
36.	außerschulische Sport- und Musik- unterrichte von Kindern	auch Hobbykurse, werden nur im Erwachsenenbedarf berücksichtigt, bei Kindern Verweis auf BuT-Paket <sup>2</sup>
37.	Rundfunk- und Fernsehgebühren	Grundsicherungsbeziehende sind befreit.
38.	Gebühren für Kabelfernsehen	ohne Berücksichtigung entsprechender Zahlungspflichten von Mietern
39.	Gebühren für Pay-TV, Online-Videotheken	
40.	Miete/Leihgebühren – TV-, Video-geräte u. Ä., Videofilme, DVDs	
41.	Glücksspiele	
42.	Schreibwaren, Zeichenmaterial und übrige Verbrauchsgüter für Kinder ab 6 Jahren	auch Bastelmaterial, Toner, Druckerpatronen; Berücksichtigung nur im Erwachsenenbedarf und bei Kindern unter 6 Jahren, ab Schulalter Verweis auf BuT-Paket <sup>2</sup>
43.	Pauschalreisen – Inland	
44.	Pauschalreisen – Ausland	
<b>Bildungswesen</b>		
45.	Nachhilfeunterricht	Verweis auf BuT-Paket <sup>2</sup>
	Kinderbetreuung (ohne Verpflegung)	
46.	- Kindergärten	Verweis auf Einkommensabhängigkeit der Gebühren bzw. Befreiungen für Grundsicherungsbeziehende
47.	- Vorschulklassen	
48.	Studien-, Lehrgangs- und Prüfungsgebühren an Schulen (auch berufsbildend) und Hochschulen	auch für Abendhaupt-, Abendreal- und Berufsaufbau- schulen, auch Ausgaben für Klassenfahrten, Schulgeld

Fortsetzung 2 der Übersicht 1

Streichungen aus Regelbedarf		Erläuterungen / Anmerkungen
<b>Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen</b>		
	Speisen/Getränke	
49.	- in Restaurants, Cafés etc.	auch in Eisdielen, an Imbissständen, Kiosken, vom Lieferservice, Waren aus Verkaufsautomaten
50.	- in Kantinen etc.	in Werkküchen, Schulkantinen, Mensen, im Krankenhaus, auch Essensgeld in Kindertagesstätten etc.
51.	Übernachtungen	auch Stellplatzgebühren für Campingplätze
<b>Andere Waren und Dienstleistungen</b>		
52.	Schmuck (auch Reparaturen)	auch Modeschmuck, Reparaturen von Schmuck
53.	sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände	auch Hand-/Umhängetaschen, Koffer, Babyartikel (Kinderwagen usw.), Schirme, Reparaturen dieser Artikel
54.	Kinderbetreuung in Heimen, Horten, Krippen, Spielgruppen	auch Kitas; Verweis auf Einkommensabhängigkeit der Gebühren bzw. Befreiungen für Grundsicherungsbeziehende
55.	Kinderfreizeiten	von kommunalen, kirchlichen oder caritativen Einrichtungen organisierte Kinderfreizeiten
	Dienstleistungen für die Betreuung von alten, behinderten oder pflegebedürftigen Personen	
56.	- Alten- und Pflegeheime	
57.	- häusliche Pflege	auch „Essen auf Rädern“
58.	Versicherungsdienstleistungen	
59.	sonstige Dienstleistungen, von denen nur ein Ansparbetrag für Personalausweis berücksichtigt wird	z. B. Rechtsberatung, Vervielfältigungskosten, Zeitungsinserte, sonstige Verwaltungsgebühren (z. B. für Reisepass, Beglaubigungen), Toilettengebühren usw.
60.	Mitgliedsbeiträge für Kinder	Vereinsbeiträge werden nur im Erwachsenenbedarf berücksichtigt, bei Kindern Verweis auf BuT-Paket <sup>2</sup>

<sup>1</sup> einschließlich Eigenanteile

<sup>2</sup> Dabei wird vernachlässigt, dass auch die Referenzgruppe Kinder mit Anspruch auf BuT-Leistungen umfasst (Kinder in Familien mit Kinderzuschlag/Wohngeld bzw. mit aufstockendem Bezug von Grundsicherungsleistungen), Elemente des BuT-Pakets nicht generell bedarfsdeckend sind und Schreibwaren, Zeichen- und Bastelmaterial nicht nur für die Schule, sondern bei entsprechenden Präferenzen auch für die Freizeitgestaltung notwendig sind.

- Gesellschaftliche Entwicklungen werden ignoriert, wenn das Mobiltelefon als nicht regelbedarfsrelevant eingestuft wird. Dieses Kommunikationsmittel ist mittlerweile Standard in allen Einkommensgruppen. In der Bevölkerungsgruppe ohne Grundsicherungsbezug – also in der relevanten Grundgesamtheit – verfügen nahezu alle Haushalte über einen Festnetzanschluss *und* ein Mobiltelefon (Becker 2016: 12, Tabelle 3).
- Auch die normative Vorgabe, die Nutzung eines vorhandenen Pkw gehöre nicht zum soziokulturellen Existenzminimum, basiert auf realitätsfremden Vorstellungen. 96% der Familien mit einem Kind, die nicht von Grundsicherungs- oder Sozialhilfeleistungen leben, verfügen über ein Auto (ebd.), das in ländlichen Gegenden teilweise noch immer unverzichtbar ist. Zudem sind Fahrten mit dem eigenen oder einem geliehenen Pkw häufig sogar kostengünstiger als der öffentliche Personenverkehr (auch für Ausflüge der Familie oder Verwandtenbesuche), und es ist davon auszugehen, dass Haushalte im unteren Einkommenssegment, also die Referenzgruppen, derartige Kostenkalkulationen anstellen (müssen), mit der Nutzung des Autos also kein „Luxus“ verbunden ist. Mit dem GE (2016: 42) werden – gleichermaßen wie mit dem RBEG 2011 – diese gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ignoriert.

- Die Einwendung gegen die Streichung der Ausgaben für Kraftstoffe gilt unabhängig von der mit dem GE immerhin vollzogenen Korrektur der vormals sogar fehlerhaften Berechnung der Kosten der vom Gesetzgeber quasi „vorgeschriebenen“ Verkehrsmittel (GE 2016: 42 f. i. V. m. Münder 2011: 75 f.). Der im RBEG 2011 angelegte Fehler wurde nun erkannt, und die modifizierte Berechnung führt zu einer deutlichen Annäherung an die Mobilitätsausgaben der Referenzgruppe. Damit wird der erhebliche Effekt der strukturellen Unterschiede zwischen der Referenzgruppe insgesamt und der der „Sonderauswertung Verkehr“ zugrunde liegenden Teilgruppe ohne Ausgaben für Kraftstoffe deutlich, die Kritik an der Bezugnahme auf nur einen Teil der Referenzhaushalte gilt aber abgeschwächt weiterhin.
- Insoweit für die Ermittlung der Bedarfe für Nachrichtenübermittlung und Mobilität nur Teile der Referenzgruppen einbezogen werden, werden die geringen Fallzahlen der Familienhaushalte zu einem Signifikanzproblem. Die Berechnung des Existenzminimums von Kindern unter 6 Jahren stützt sich immerhin auf 277 Haushalte der EVS, die Berechnungen für 6- bis unter 14-jährige Kinder aber nur auf 145 Haushalte, die Berechnung für Jugendliche auf lediglich 106 Fälle. Während für die jüngste Gruppe der relative Standardfehler von durchschnittlichen Ausgabensummen auf etwa 7% geschätzt wird, muss für die beiden älteren Gruppen von einem Fehler von etwa 10% ausgegangen werden (Statistisches Bundesamt 2015a: 10). Bei einzelnen Ausgaben, die nur von einem Teil der Referenzgruppe getätigt wurden, ist der Fehlerspielraum aber noch größer – dementsprechend häufig sind die vom Statistischen Bundesamt nur in Klammern oder gar nicht ausgewiesenen Durchschnittsbeträge (GE 2016, Tabellen nach S. 111); dieses Problem betrifft auch die Schätzung des Bedarfs an Kommunikationsdienstleistungen. Noch gravierender sind die statistisch bedingten Mängel bei den Ergebnissen der Sonderauswertungen Verkehr für Familienhaushalte. Diese basieren auf nur 49 bzw. 22 bzw. 12 Haushalten, von denen jeweils noch weniger Fälle überhaupt Ausgaben für Verkehr angegeben haben. Damit muss mit einem relativen Standardfehler von bis zu einem Drittel des in den Regelbedarf einfließenden Betrags gerechnet werden. Insofern ist das überraschende „Ergebnis“, dass der Mobilitätsbedarf von Jugendlichen (13,28 € laut GE 2016: 75) nur halb so hoch ist wie der entsprechende Mindestbedarf von Kindern (25,79 € bzw. 26,49 € laut GE 2016: 56 bzw. 65) nicht signifikant. Diese Grenzen des Berechnungskonzepts werden im GE nicht erwähnt geschweige denn berücksichtigt, obwohl laut BVerfG 2010 die Fassung der Referenzgruppe breit genug sein muss, um statistisch zuverlässige Ergebnisse zu gewährleisten (BVerfG 2010: Rn. 168).
- Bei der Regelbedarfsermittlung für Kinder und Jugendliche werden Ausgaben für Schreibwaren, Zeichenmaterial und übrige Verbrauchsgüter, für außerschulischen Unterricht und Hobbykurse sowie Vereinsbeiträge mit Verweis auf das Schulbedarfspaket und das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) gestrichen (GE 2016: z. B. 68). Da aber der Umfang dieser „Pakete“ von vielen Seiten als nicht bedarfsdeckend kritisiert wird<sup>21</sup> und für den Zugang teilweise sehr restriktive Vorbedingungen gelten (Nachhilfeunterricht, § 28 Abs. 5 SGB II), ist Begründung für die Herausnahme der genannten Ausgaben aus dem Regelbedarf nicht überzeugend. Zudem wird vernachlässigt, dass auch Kinder in der Referenzgruppe teilweise Anspruch auf Schulbedarfspaket und BuT haben und derartige Leistungen erhalten; denn zu den Anspruchsberechtigten zählen Familien mit Bezug von Wohngeld und/oder Kinderzuschlag. Hinsichtlich der Bedarfe für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II besteht also kein grundsätzlicher Unterschied zwischen Leistungsbeziehenden nach diesem Gesetz und Referenzgruppen, so dass die Streichung von einzelnen Ausgaben mit Verweis auf Sachleistungsansprüche nicht sachgerecht ist.
- Häufig beschränkt sich der GE auf die lapidare Bemerkung, das gestrichene Gut gehöre nicht zum existenziellen Bedarf (GE 2016: z. B. 40, 42, 46), teilweise wird vermerkt, der physische Grundbe-

---

<sup>21</sup> Eine Pauschale von 10 € für Vereinsmitgliedschaften, Musikunterricht u. ä. und die Teilnahme an Freizeiten ist für viele Aktivitäten nicht ausreichend (vgl. Abschnitt 4.3). Auch das Schulbedarfspaket von 100 € pro Schuljahr ist nach Ergebnissen einer empirischen Studie des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Evangelischen Kirche in Deutschland im Auftrag der niedersächsischen Diakonie und der hannoverschen Landeskirche zu knapp bemessen (Gäfigen-Track/Künkel/Wegner 2016).

darf sei nicht tangiert (GE 2016: 48<sup>22</sup>). Derartige Begründungen sind unzureichend – da es auf die Summe der Streichungen ankommt – bzw. nicht haltbar – denn es geht um ein soziokulturelles Existenzminimum, nicht um den physischen Grundbedarf.

### 4.3 Quantifizierung der Kürzungen

Im Folgenden wird mit der umfassenden Tabelle im Anhang und der zusammenfassenden Tabelle 2 die vom BMAS vernachlässigte Aufgabe übernommen, den Umfang der Kürzungen auszuweisen und den resultierenden Gesamtbetrag der Streichungen zu ermitteln. Auf eine Kommentierung von Einzelheiten wird allerdings – wie schon hinsichtlich der Begründungen von Streichungen – weitgehend verzichtet, da dies bereits in einem Gutachten zum RBEG 2011 erfolgt ist (Becker 2011). Letztlich ist für die Frage, ob trotz der Eingriffe in das Statistikmodell ein interner Ausgleich über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe auf der Individualebene möglich ist, insbesondere die Summe der als nicht regelbedarfsrelevant herausgerechneten Positionen relevant. Deshalb wird der Fokus in diesem Abschnitt auf die Unterschiede zwischen den faktischen Konsumausgaben der jeweiligen Referenzgruppe (jeweils Spalte „fakt“ in Tabelle 2) und den laut GE 2016 anerkannten Beträgen gelegt; Letztere werden in Tabelle 2 in der Spalte „relativ“ im Verhältnis zu Ersteren (also zu den faktischen Ausgaben) ausgewiesen.

Da der größte Teil der Gütergruppe 4 „Wohnen etc.“ mit den KdU außerhalb der Regelbedarfe individuell erstattet wird, werden im vorliegenden Kontext nicht die Gesamtsummen, sondern die Summen ohne Abteilung 4 für eine Beurteilung der Kürzungen herangezogen. Von der so definierten Ausgabensumme der unteren 15% der Alleinlebenden fließen nur 73,7% in die Regelbedarfsstufe 1 ein, aus der Regelbedarfsermittlung für Kinder und Jugendliche ergeben sich ähnliche Relationen (73,0%, 79,4%, 75,7%). Die teilweise marginalen, teils beträchtlichen Kürzungen aus den Konsumausgaben der Referenzgruppen summieren sich also auf etwas mehr (bei Erwachsenen und Kindern unter 6 Jahren) bzw. etwas weniger (bei Kindern ab 6 Jahren und Jugendlichen) als ein Viertel die Ausgaben (ohne Abteilung 4) der jeweiligen Referenzgruppe. Gegenüber den entsprechenden Ergebnissen auf Basis der EVS 2008, die für das RBEG maßgeblich waren, hat sich also keine wesentliche Veränderung ergeben (Tabelle 2, jeweils unterster Block). Da die Ausgaben für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke sowie Bekleidung und Schuhe, die zum vorrangigen physischen Grundbedarf zählen, nahezu vollständig in die Regelbedarfsbemessung einfließen (müssen), sind die Kürzungen auf Bereiche von nachrangigen Grundbedarfen und der sozialen Teilhabe konzentriert. Dementsprechend sind die Konsequenzen der normativ – mit Verweis auf den politischen Gestaltungsspielraum – erfolgten Aushöhlung des Statistikmodells wesentlich gravierender als auf den ersten Blick ersichtlich: Von den nach Abzug der Aufwendungen für Nahrungsmittel, Bekleidung und Wohnen (einschließlich Energie und Instandhaltung) verbleibenden Konsumausgaben der jeweiligen Referenzgruppe werden für das soziokulturelle Existenzminimum

- der Erwachsenen (Regelbedarfsstufe (RBS) 1, die indirekt auch für die RBS 2 und 3 maßgeblich ist) 58,9%,
- der Kinder unter 6 Jahren (RBS 6) 56,1%,
- der Kinder von 6 bis unter 14 Jahren (RBS 5) 61,8%,
- der Jugendlichen von 14 bis unter 18 Jahren (RBS 4) 54,4%

als regelbedarfsrelevant anerkannt (tabellarisch nicht ausgewiesen). Eine Kürzung der Referenzausgabenarten, für die überhaupt ein gewisser Spielraum angenommen werden kann, um knapp zwei Fünftel (Kinder der mittleren Altersgruppe) bzw. sogar mehr als zwei Fünftel (Erwachsene, Kinder unter 6 Jahren, Jugendliche)<sup>23</sup> steht Aspekten der Teilhabe- und Chancengerechtigkeit entgegen – insbesondere wenn berücksichtigt wird, wie weit schon die Referenzgruppen hinter der gesellschaft-

<sup>22</sup> Zitat: „Bei den Verbrauchsausgaben in Abteilung 11 handelt es sich grundsätzlich nicht um regelbedarfsrelevante Ausgaben, da die auswärtige Verpflegung – also in Restaurants, Cafés und Imbissständen sowie in Kantinen und Mensen – nicht zum physischen Existenzminimum zählt.“

<sup>23</sup> Dabei sind die Folgen untauglicher Zurechnungsschlüssel (Abschnitt 4.1) noch nicht berücksichtigt.

lichen Mitte zurückbleiben (deren Einkommensmittelwerte erreichen nur zwei Fünftel bzw. etwa die Hälfte des Gesamtdurchschnitts des jeweiligen Haushaltstyps, Tabelle 1).

**Tabelle 2: Faktische Ausgaben der Referenzgruppen (kurz: fakt) und mit dem GE anerkannte Güter für die Regelbedarfsstufen (RBS) 1 sowie 4 bis 6 nach Abteilungen der EVS 2013**

	Alleinlebende (untere 15%) → RBS 1			Kinder unter 6 Jahren (untere 20%) → RBS 6		
	fakt	anerkannte Beträge		fakt	anerkannte Beträge	
	in €	in €	relativ <sup>1</sup>	in €	in €	relativ <sup>1</sup>
1. Nahrungsmittel	134,03	137,66	1,027	79,95	79,95	1,000
2. Alkohol/Tabak	20,52	0,00	0,000	0,00		
3. Bekleidung/Schuhe	35,77	34,60	0,967	36,65	36,25	0,989
4. Wohnen/Energie/Instand.	408,16	35,01	0,086	85,86	8,48	0,099
5. Innenausstattung	26,13	24,34	0,932	16,98	12,73	0,750
6. Gesundheit	24,37	15,00	0,616	11,76	7,21	0,613
7. Verkehr	64,33	32,90	0,511	31,13	25,79	0,829
8. Kommunikation	38,65	35,31	0,914	25,17	12,64	0,502
9. Freizeit etc. ohne GEZ	63,58	37,88	0,596	40,38	32,89	0,815
10. Bildung	7,83	1,01	0,129	28,59	0,68	0,024
11. Gaststätten etc.	33,18	9,82	0,296	9,00	2,16	0,240
12. Sonstiges	39,88	31,31	0,785	21,28	9,30	0,437
darunter: Vereine	4,16			0,00		
Summe 2013 ohne Abteilung 4	488,27	359,83	0,737	300,89	219,60	0,730
Zum Vergleich: RBEG 2011 auf Basis EVS 2008						
Summe ohne Abteilung 4	463,70	331,57	0,715	273,35	204,65	0,749
	Kinder von 6 bis unter 14 Jahren (untere 20%) → RBS 5			Jugendliche: 14 bis unter 18 Jahre (untere 20%) → RBS 4		
	fakt	anerkannte Beträge		fakt	anerkannte Beträge	
	in €	in €	relativ <sup>1</sup>	in €	in €	relativ <sup>1</sup>
1. Nahrungsmittel	113,78	113,77	1,000	148,18	141,58	0,956
2. Alkohol/Tabak						
3. Bekleidung/Schuhe	42,14	41,83	0,993	37,90	37,80	0,997
4. Wohnen/Energie/Instand.	132,21	15,18	0,115	164,54	23,05	0,140
5. Innenausstattung	9,65	9,24	0,958	13,13	12,73	0,970
6. Gesundheit	13,26	7,07	0,533	12,76	7,52	0,589
7. Verkehr	30,59	26,49	0,866	37,18	13,28	0,357
8. Kommunikation	23,48	13,60	0,579	25,08	14,77	0,589
9. Freizeit etc. ohne GEZ	53,84	40,16	0,746	50,39	31,87	0,633
10. Bildung	10,69	0,50	0,047	3,83	0,22	0,057
11. Gaststätten etc.	16,12	4,77	0,296	23,33	6,38	0,274
12. Sonstiges	21,89	9,03	0,413	15,22	11,61	0,763
darunter: Vereine	0,00			0,00		
Summe 2013 ohne Abteilung 4	335,44	266,46	0,794	367,00	277,76	0,757
Zum Vergleich: RBEG 2011 auf Basis EVS 2008						
Summe ohne Abteilung 4	304,03	237,58	0,781	343,03	266,61	0,777

<sup>1</sup> anerkannter Betrag in € / faktischer Betrag in €; dass der anerkannte Betrag für Nahrungsmittelausgaben bei den Alleinlebenden um 2,7% über den tatsächlichen Ausgaben der Referenzgruppe liegt, ist auf die fiktiven Kosten des Mineralwassers, das als Flüssigkeitssubstitut der gestrichenen Ausgaben für alkoholische Getränke zugerechnet wurde (GE 2016: 35 f.), zurückzuführen.

Die größten Abschläge bei der Ermittlung des Bedarfs von Kindern unter 6 Jahren werden in den Gütergruppen Bildung (10) und Sonstiges (12) vorgenommen. In beiden Fällen handelt es sich um die Streichung der Kosten für außerhäusliche Kinderbetreuung, zum einen in Kindergärten (10), zum anderen in Heimen, Horten, Krippen, Spielgruppen (12). Erstere Streichung wird wie folgt begründet: „Die Kinderbetreuungskosten sind in der Regel in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen zu entrichten, für Kinder aus Haushalten, die Leistungen nach dem SGB II oder dem SGB XII beziehen, gelten Befreiungen.“ (GE 2016: 59) Demgegenüber wird die Kürzung um die Ausgaben für Krippenbetreuung etc. im Gesetzentwurf nicht einmal erwähnt (GE 2016: 60 f.). Die Herausnahme der Ausgaben für Kinderbetreuung aus dem Regelbedarf erscheint zwar wegen der weitgehenden Gebührenbefreiung von Familien mit Grundsicherungsbezug auf den ersten Blick als plausibel. Dabei wird aber übersehen, dass hier kein allgemeiner Rechtsanspruch besteht und dass über die Grundgebühr hinaus Kosten für besondere Angebote anfallen können oder Beiträge in die Gruppenkasse zu leisten sind. Zudem umfasst auch die Referenzgruppe Familien mit Gebührenbefreiung (z. B. Familien mit Bezug von Kinderzuschlag, Familien in Bundesländern mit allgemeiner Gebührenbefreiung), von denen nur die genannten Nebenkosten für Kindergärten bzw. Krippen und Kitas gezahlt werden. Inwieweit Familien mit Grundsicherungsbezug tatsächlich Zahlungen für die außerhäusliche Kinderbetreuung leisten, kann anhand der EVS unschwer geprüft werden. Nach Berechnungen auf Basis der EVS 2013 ergibt sich für Paare mit einem Kind unter 6 Jahren, die Grundsicherungsleistungen bezogen haben, ein Durchschnittsbetrag von 9,20 € monatlich für Kinderbetreuung (ohne Verpflegung) in Kindergärten<sup>24</sup>; somit sollte bei der Regelbedarfsermittlung zumindest dieser geringe Betrag – er entspricht aber immerhin einem Drittel der entsprechenden Ausgaben der Referenzgruppe (27,90 €; vgl. Anhangtabelle) – berücksichtigt werden.

Ein weiterer Aspekt spricht gegen die vollständige Streichung der Ausgaben für Kinderbetreuung. Die „Logik“ des Statistikmodells führt dazu, dass die Streichung von Ausgaben, die nur eine Teilgruppe betreffen – hier: der Kinder ab 1 bis 2 Jahren, für die eine außerhäusliche Betreuung möglich ist –, die Bedarfsdeckung für die andere Teilgruppe – nämlich der Babys – beeinträchtigt. Beispielsweise wird der Kostenfaktor „Windeln“ für die Jüngsten wegen der Anknüpfung des Statistikmodells an „unechte“ Durchschnitte<sup>25</sup> „kleingerechnet“, der interne Ausgleich würde aber über den Durchschnittsbetrag der (für die Babys nicht anfallenden) Ausgaben für Kinderbetreuung „funktionieren“. Wenn Letzterer in die gruppenspezifische Bedarfsberechnung nicht eingeht, ist das soziokulturelle Existenzminimum der Jüngsten nicht gewährleistet.<sup>26</sup> Diesen Problemen könnte durch eine stärkere Differenzierung der Referenzfamilien nach dem Kindesalter begegnet werden, was aber an den geringen Fallzahlen in der EVS scheitern dürfte (vgl. Abschnitt 4.2 im Zusammenhang mit der Ermittlung des Mobilitätsbedarfs).

Abschließend sei noch auf zwei Details im Zusammenhang mit dem Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) hingewiesen, die die Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen beeinträchtigen. Anders als bei der Ermittlung des Erwachsenenbedarfs werden bei den Berechnungen für Kinder und Jugendliche die Ausgaben der Referenzgruppe für die Mitgliedschaft in Vereinen etc. sowie für

<sup>24</sup> Die Berechnungen basieren auf dem Grundfile 5 (98%-Substichprobe) der EVS 2013 und wurden von Frau Dr. Verena Tobsch im Rahmen eines Unterauftrags zu diesem Forschungsprojekt durchgeführt.

<sup>25</sup> Durchschnitt über alle Gruppenmitglieder (einschließlich der Nullfälle); demgegenüber beziehen sich „echte“ Ausgabendurchschnitte nur auf die Gruppenmitglieder, die entsprechende Ausgaben getätigt haben.

<sup>26</sup> Das Beispiel mit Zahlen für zwei Referenz-Kinder unterschiedlichen Alters: Für das Baby werden 40 € für Hygieneartikel ausgegeben, für das dreijährige Kind 40 € für die Kita; die Summe der „unechten“ Durchschnittsausgaben von je 20 € ergibt 40 €, so dass die Grundsicherungsbeziehenden den je nach Kindesalter anfallenden Bedarf decken können. Wenn die Kita-Gebühren nicht in die Regelbedarfsberechnung einfließen, ergibt sich ein „unechter“ Ausgabendurchschnitt von nur 20 € (20 € + 0 €), die für die Deckung des Hygienebedarfs von Babys erforderlichen Mittel müssen also durch interne Ausgleichsmechanismen (z. B. vergleichsweise geringe Kosten für Ernährung) und Einsparungen (z. B. bei Spielwaren) an anderer Stelle gedeckt werden. Es wird also insbesondere die Teilgruppe benachteiligt, für die keine Streichung von Ausgaben vorgesehen ist. Die Zusammenhänge sind ausführlich dargestellt in Becker 2010a: 10 ff. (Abschnitt 3).

außerschulische Sport- und Musikunterrichte nicht berücksichtigt (GE 2016: 50, 59, 68). Offenbar werden die im Rahmen des BuT vorgesehenen 10 € monatlich als hinreichend angesehen für „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“ (§ 28 Abs. 7 SGB II). Die Angemessenheit des Betrags von 10 € muss aber stark bezweifelt werden. Die „unechten“ Durchschnittsbeträge der Ausgaben für Vereinsbeiträge und außerschulische Unterrichte und Hobbykurse der Referenzfamilien summieren sich zwar auf nur 10,11 € (Paare mit Kind unter 6 Jahren) bzw. 21,07 € (Paare mit Kind von 6 bis unter 14 Jahren) bzw. 18,14 € (Paare mit Kind von 14 bis unter 18 Jahren) (Tabellenanhang zum GE 2016), zur Beurteilung des BuT sind aber die in Tabelle 3 ausgewiesenen „echten“ Durchschnitte maßgeblich. Diese fallen viel höher aus, da nur Teile der Referenzfamilien die genannten Ausgaben getätigt haben. Für die Frage, wie die ausgewiesenen Haushaltsausgaben von etwa 15 € bis 31 € den Familienmitgliedern zuzurechnen sind, wird von der plausiblen Annahme ausgegangen, dass bildungs- und entwicklungsrelevante Ausgaben im untersten Einkommensbereich hauptsächlich dem Kind zugutekommen. Unter diesem Aspekt sind die vom Statistischen Bundesamt in den Gesetzesmaterialien zugrunde gelegten Aufteilungsschlüssel ungeeignet: Es ist völlig unklar, warum dort die Vereinsbeiträge vollständig den Eltern zugerechnet werden, und auch die Pro-Kopf-Aufteilung der Kosten für außerschulische Unterrichte erscheint als nicht angemessen. Wenn demgegenüber die Hälfte der Mitgliedsbeiträge und der gesamte Betrag der Ausgaben für außerschulische Unterrichte dem Kind bzw. Jugendlichen zugerechnet werden, erweist sich das BuT allenfalls für Kinder unter 6 Jahren, die einem Verein angehören und keine sonstigen förderfähigen Aktivitäten ausüben, als hinreichend, insgesamt aber als deutlich zu knapp bemessen.<sup>27</sup>

**Tabelle 3: Ausgaben der Referenzfamilien für Vereinsbeiträge und außerschulische Unterrichte – EVS 2013**

	Mitgliedsbeiträge für Vereine etc.			Ausgaben für außerschulische Unterrichte, Hobbykurse		
	„unechter“ Durchschnitt	Umrechnungsfaktor <sup>1</sup>	„echter“ Durchschnitt	„unechter“ Durchschnitt	Umrechnungsfaktor	„echter“ Durchschnitt
unter 6 Jahre	5,01 €	2,9277	14,67 €	5,10 €	5,9268	30,23 €
6 bis unter 14 Jahre	10,71 €	2,8261	30,27 €	10,36 €	3,0233	31,32 €
14 bis unter 18 Jahre	10,68 €	2,7813	29,70 €	7,46 €	3,4231	25,54 €

<sup>1</sup> Anzahl der Haushalte des jeweiligen Familientyps insgesamt / Anzahl der Haushalte mit entsprechender Ausgabe (also nach Ausschluss der Nullfälle); eigenen Berechnungen auf Basis des Tabellenanhangs des GE 2016.

Der Pauschbetrag für Vereinsmitgliedschaften und außerschulische Unterrichte im BuT kann also allenfalls als Zuschuss angesehen werden, darüber hinausgehende Kosten müssen von den Eltern getragen werden. Zudem wird mit der Argumentation im GE übersehen, dass auch Familien mit Bezug von Kinderzuschlag und/oder Wohngeld Anspruch auf Leistungen aus dem BuT haben, diese Familien aber in der Referenzgruppe enthalten sind, so dass die tatsächlichen Ausgaben für die Regelbedarfsbemessung durchaus relevant sind, die Streichung der Positionen nicht sachgerecht ist. Dies gilt umso mehr als auch mit der Ausklammerung von Vereinsbeiträgen und Kursgebühren – wie mit den gestrichenen Ausgaben für außerhäusliche Kinderbetreuung – Möglichkeiten des Ausgleichs über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe auf der Individualebene nochmals eingeschränkt werden. Der Ersatz der Einbeziehung der in Tabelle 3 aufgeführten „unechten“ Durchschnittsbeträge in den Regelbedarf (bei Verwendung realistischer Zurechnungsschlüssel) durch den entsprechenden Pauschbetrag im BuT benachteiligt die Kinder und Jugendlichen am meisten,

<sup>27</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis führen entsprechende Berechnungen auf Basis der EVS 2008; vgl. Becker 2011: 46-48, wo auch die Angemessenheit des Pauschbetrags des Schulbedarfspakets untersucht wird.

- deren Interessen nicht durch Vereinsmitgliedschaften etc. gefördert werden können, sondern beispielsweise auf Bücher, Software oder handwerkliche Tätigkeiten gerichtet sind;
- deren Eltern den Anspruch auf Leistungen nach dem BuT nicht geltend machen (können) bzw. nicht erfolgreich durchsetzen können.

## 5 Zusammenfassende Gesamtbeurteilung des Gesetzentwurfs

Der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales Ende September vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Bearbeitungsstand: 29.09.2016) entspricht inhaltlich weitgehend den Vorschriften des Regelbedarfsermittlungsgesetzes 2011 und berücksichtigt darüber hinaus nur wenige Korrekturen. Immerhin wurde die bisher fehlerhafte Berechnung des Mobilitätsbedarfs modifiziert, und die Regelbedarfsstufe 3 von lediglich 80% der Regelbedarfsstufe 1 gilt nun nicht mehr für in Haushalten lebende Erwachsene. Damit sollen konkrete Mahnungen des Bundesverfassungsgerichts und Urteile des Bundessozialgerichts vom 23. Juli 2014 berücksichtigt werden. Weitere Hinweise in den Urteilen des BVerfG von 2010 und 2014 sowie Kritik aus Wissenschaft und Verbänden werden aber ignoriert oder mit Scheinargumenten und nicht sachgerechter Darstellung und Deutung der Empirie abgetan. Damit gelten methodische und gesellschaftspolitische Einwendungen gegen das RBEG 2011 entsprechend auch für den Referentenentwurf 2016. Zudem wird das Gebot der Transparenz noch weniger befolgt als im Gesetzgebungsverfahren 2010/2011, da das veröffentlichte statistische Material vergleichsweise spärlich ist.

Insgesamt genügt die Vorgehensweise zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums *nicht* den wesentlichsten Anforderungen der angeblich gewählten empirisch-statistischen Methode (kurz: Statistikmodell). Vielmehr handelt es sich um eine verschleierte Warenkorbmethode mit wiederum konzeptionell fragwürdiger Ausgestaltung. Der alternative Warenkorbansatz basiert ursprünglich auf Schätzungen von Expert/inn/en über Arten, Mengen und Preise von mindestens erforderlichen Gütern. Mit der derzeitigen Regelbedarfsermittlung wird die Zusammenstellung des Warenkorbes aber nicht von Fachwissenschaftler/innen unter Berücksichtigung diverser empirischer Grundlagen, sondern von der Politik auf der Basis von Mittelwerten („unechten“ Durchschnittsbeträgen), die im Kontext der Warenkorbmethode nicht geeignet sind, übernommen. Die Bezeichnung der bisherigen und der vorgelegten Berechnungsmethode als Statistikmodell suggeriert eine empirische Stringenz, die faktisch nicht gegeben ist. Die daraus folgende Irreführung und Intransparenz findet sich in vielen Details des Gesetzentwurfs, das Ergebnis der nahezu unveränderten Beträge der Regelbedarfsstufen ist vor diesem Hintergrund nicht überraschend.

Lediglich für Kinder im Alter von 6 bis unter 14 Jahren hat sich eine merkliche Erhöhung des Regelbedarfs ergeben. Hier kumulieren die gegenüber der (nicht sachgerechten) Auswertung der EVS 2008 fast doppelt so hoch liegenden anerkannten Verkehrsausgaben (26,49 € gegenüber 14 €) und deutlich (um gut 17 € bzw. fast 18%) gestiegene Ernährungskosten (113,77 € gegenüber 96,55 €); diese Erhöhung der regelbedarfsrelevanten Ausgaben wurde durch gegenläufige Entwicklungen in anderen Ausgabenbereichen nur teilweise kompensiert, so dass sich für die mittlere Altersgruppe ein Mehrbetrag von 21 € ergeben hat. Demgegenüber geht bei der Ermittlung der anderen Regelbedarfsstufen das Ergebnis der verbesserten Berechnung des Verkehrsbedarfs<sup>28</sup> mit kompensatorischen Entwicklungen bei den weiteren als regelbedarfsrelevant definierten Ausgabenarten einher. Folglich sind diese Gesamtergebnisse mit den Regelbedarfen, die sich auf Basis der Auswertungen der EVS 2008 und nach Fortschreibung mit dem Mischindex ergeben haben, nahezu identisch.

---

<sup>28</sup> Bei Jugendlichen im Alter von 14 bis unter 18 Jahren wirkt sich die Neukonzipierung der Ermittlung des Mobilitätsbedarfs allerdings nicht in einem höheren Betrag aus. Die zugrunde liegende Berechnung ist allerdings aus methodischer Perspektive unhaltbar, da sie auf nur 12 Fällen beruht.

**Anhang: Nicht regelbedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen – Beträge (€ p. M.) 2013**  
(Basis: Gesetzentwurf vom 29.09.2016 für das Regelbedarfsermittlungsgesetz)

	Streichungen aus Regelbedarf	Allein- lebende	Kinder		
			unter 6 J.	6 bis 13 J.	14 bis 17 J.
1.	Alkoholische Getränke <sup>1</sup>	6,27			6,60
2.	Tabakwaren	10,58			
3.	Bekleidung: Chemische Reinigung	0,76	(0,40)	/	/
	Bekleidung/Schuhe für Kinder unter 14 Jahren bei Erwachsenen	(0,40)			
<b>Innenausstattung, laufende Haushaltsführung</b>					
4.	Anfertigung sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien	(0,12)	/	/	/
5.	motorbetriebene Gartengeräte	/	/	/	/
6.	nicht motorbetriebene Gartengeräte	(0,15)	/	/	/
7.	Kinderbetreuung durch Privatpersonen	/	/	-	-
8.	Haushaltshilfen und andere häusliche Dienstleistungen	1,29	/	/	/
<b>Gesundheitspflege</b>					
9.	Orthopädische Schuhe <sup>1</sup>	(0,24)	/	/	/
10.	Zahnersatz Materialkosten <sup>1</sup>	(1,39)	/	/	/
11.	Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen <sup>1</sup>	/	/	/	/
12.	Arztleistungen <sup>1</sup>	(2,64)	/	/	/
13.	Zahnarztleistungen <sup>1</sup>	2,64	(1,77)	/	/
14.	Miete von therapeutischen Geräten	/	-	-	-
15.	Sonstige medizinische Versorgung außerhalb von Krankenhäusern <sup>1</sup>	1,38	/	/	/
16.	Dienstleistungen der Krankenhäuser <sup>1</sup>	(0,95)	/	/	/
<b>Verkehr</b>					
	Kauf/Leasing von ...				
17.	– neuen Kraftfahrzeugen				
18.	– gebrauchten Kraftfahrzeugen				
19.	– Krafträdern	28,78	5,34	4,10	23,90
20.	Ersatzteile und Zubehör für Kraftfahrzeuge und Krafträder	(46,7%) (Aufteilen nicht sinnvoll wegen Sonderauswertung)	(17,2%) (Anm.: vgl. Vorspalte)	(13,4%) (Anm.: vgl. Vorspalte)	(64,3%) (Anm.: vgl. Vorspalte)
21.	Kraftstoffe, Autogas, Strom für Elektroauto, Schmiermittel				
22.	wg. Sonderauswertung: ein Teil der Wartungen, Pflege und Reparaturen von Fahrzeugen <sup>1</sup>				
23.	Sonstige Dienstleistungen				
24.	Luftverkehr (ohne Übernachtung)	(1,85)	/	/	/
25.	Luftverkehr (mit Übernachtung)	(0,80)	/	-	/

Fortsetzung 1 der Tabelle

	Streichungen aus Regelbedarf	Allein- lebende	Kinder		
			unter 6 J.	6 bis 13 J.	14 bis 17 J.
<b>Post und Telekommunikation</b>					
	Gebühren, Einzelflatrate für ...				
26.	- Mobiltelefon	3,34	12,53	9,88	10,31
27.	- Internet/Onlinedienste	(8,6%)	(49,8%)	(42,1%)	(41,1%)
28.	- Festnetztelefon, Fax, Tele- gramme	(Aufteilen nicht sinn- voll wegen Sonderaus- wertung)	(Anm.: vgl. Vorspalte)	(Anm.: vgl. Vorspalte)	(Anm.: vgl. Vorspalte)
29.	Kombipaket Mobiltelefon/Internet				
30.	sonstige Kombi-Flatrates				
<b>Freizeit, Unterhaltung, Kultur</b>					
31.	Foto- und Filmausrüstungen, opti- sche Geräte und Zubehör	(0,44)	/	/	/
32.	Campingartikel	(0,36)	/	/	/
33.	Gartenerzeugnisse und Ver- brauchsgüter für die Gartenpflege	1,60	(0,46)	(1,15)	(0,90)
34.	Schnittblumen und Zimmerpflanzen	2,72	0,64	(0,84)	(1,29)
35.	Haustiere einschl. Veterinär- und andere Dienstleistungen	4,33	1,54	(2,31)	(4,42)
36.	außerschulische Sport- und Musik- unterrichte von Kindern		1,70	(3,57)	(3,56)
37.	Rundfunk- und Fernsehgebühren	11,29			
38.	Gebühren für Kabelfernsehen	2,77			
39.	Gebühren für Pay-TV, Online- Videotheken	(0,51)			
40.	Miete/Leihgebühren – TV-, Video- geräte u. Ä., Videofilme, DVDs	(0,22)	/	/	/
41.	Glücksspiele	2,86			
42.	Schreibwaren, Zeichenmaterial und übrige Verbrauchsgüter für Kinder ab 6 Jahren			2,41	(2,42)
43.	Pauschalreisen – Inland	(2,06)	/	/	/
44.	Pauschalreisen – Ausland	(7,85)	/	/	/
<b>Bildungswesen</b>					
45.	Nachhilfeunterricht	/	-	/	/
Kinderbetreuung (ohne Verpflegung)					
46.	- Kindergärten	/	27,90	/	-
47.	- Vorschulklassen	/	/	/	-
48.	Studien-, Lehrgangs- und Prüfungs- gebühren an Schulen (auch berufs- bildend) und Hochschulen	6,71		/	/

Fortsetzung 2 der Tabelle

	Streichungen aus Regelbedarf	Alleinlebende	Kinder		
			unter 6 J.	6 bis 13 J.	14 bis 17 J.
<b>Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen</b>					
	Speisen/Getränke				
49.	- in Restaurants, Cafés etc.	15,88	3,37	7,46	(10,97)
50.	- in Kantinen etc.	3,10	0,82	(1,76)	(1,35)
51.	Übernachtungen	4,37	(2,65)	/	/
<b>Andere Waren und Dienstleistungen</b>					
52.	Schmuck (auch Reparaturen)	1,74		n. v. <sup>3</sup>	n. v. <sup>3</sup>
53.	sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände	1,45	2,53	(1,64)	(1,15)
54.	Kinderbetreuung in Heimen, Horten, Krippen, Spielgruppen	/	8,47	(11,01)	-
55.	Kinderfreizeiten	/	/	/	/
<b>Dienstleistungen für die Betreuung von alten, behinderten oder pflegebedürftigen Personen</b>					
56.	- Alten- und Pflegeheime	/	/	-	-
57.	- häusliche Pflege	/	-	-	/
58.	Versicherungsdienstleistungen	/	-	-	-
59.	sonstige Dienstleistungen, von denen nur ein Ansparbetrag für Personalausweis berücksichtigt wird	2,94			
60.	Mitgliedsbeiträge für Kinder		n. v. <sup>3</sup>	n. v. <sup>3</sup>	n. v. <sup>3</sup>
	<b>Summe der Streichungen<sup>4</sup></b>	<b>128,44</b>	<b>81,29</b>	<b>68,98</b>	<b>89,24</b>
	Schätzung gestrichener Vereinsbeiträge für Kinder <sup>5</sup>		2,50	5,18	3,73

<sup>1</sup> Betrag nach Saldierung mit dem Flüssigkeitssubstitut (Mineralwasser)<sup>2</sup> einschließlich Eigenanteile<sup>3</sup> Das Statistische Bundesamt rechnet Schmuck sowie Mitgliedsbeiträge für Vereine, Parteien u. Ä. in voller Höhe den Eltern zu. Dies ist unrealistisch, da

- Modeschmuck – nur um diesen dürfte es sich im unteren Einkommenssegment handeln (Durchschnittsbeträge für die drei Referenz-Familienhaushaltsgruppen: 1,82 € bzw. 2,83 € bzw. 3,09 €) – auch für Töchter gekauft wird;
- Vereinsbeiträge (Durchschnittsbeträge für die drei Referenz-Familienhaushaltsgruppen: 5,01 € bzw. 10,36 € bzw. 7,46 €) auch für Kinder/Jugendliche anfallen (vgl. Fußnote 2 zur vorangegangenen Übersicht), insbesondere im unteren Einkommenssegment dürfte der elterliche Anteil daran gering sein.

<sup>4</sup> ohne Rundfunk- und Fernsehgebühren<sup>5</sup> Es wurde der hälftige Haushaltsbetrag angesetzt.

## Literatur

- 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](http://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 (2015c): Konsumteilhabe bei staatlicher Mindestsicherung vor und nach Hartz IV. soeb-Working-Paper 2015-3. [http://www.soeb.de/fileadmin/redaktion/downloads/Working-Paper/soeb\\_3\\_Working-Paper\\_2015\\_3\\_Becker\\_final.pdf](http://www.soeb.de/fileadmin/redaktion/downloads/Working-Paper/soeb_3_Working-Paper_2015_3_Becker_final.pdf)
- 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): Regelbedarfsermittlung – Methode und Ergebnisse: Eine kritische Bestandsaufnahme. Kurzexpertise für die Fraktion DIE LINKE im Bundestag. Riedstadt (erscheint demnächst).
- Becker, Irene, Richard Hauser (2005) unter Mitarbeit von Klaus Kortmann, Tatjana Mika und Wolfgang Strengmann-Kuhn: Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 64. Berlin.
- Becker, Irene, Reinhard Schüssler (2014): Das Grundsicherungsniveau: Ergebnis der Verteilungsentwicklung und normativer Setzungen. Arbeitspapier 298 der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- Becker, Irene, Verena Tobsch (2016): Regelbedarfe – eine methodisch konsistente Berechnung nach den normativen Vorgaben der Diakonie. Riedstadt (erscheint demnächst).
- Bruckmeier, Kerstin, Jürgen Wiemers (2010): A New Targeting – A New Take-Up? Non-Take-Up of Social Assistance in Germany after Social Policy Reforms. Erschienen in drei Formen:  
 – (2010): SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research, No. 294, DIW Berlin.  
 – (2011): IAB Discussion Paper 10/2011, Nürnberg.  
 – (2013): Empirical Economics, Vol 43 (2013) No. 2, S. 565-580.
- Bruckmeier, Kerstin, Johannes Pauser, Regina T. Riphahn, Ulrich Walwei, Jürgen Wiemers (2013): Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. Simula-

- tionsrechnungen 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>
- Christoph, Bernhard (2016): Materielle Lebensbedingungen im Grundsicherungsbezug. In: WSI-Mitteilungen 5/2016, S. 344-352.
- Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. (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.
- Frick, Joachim R., Olaf Groh-Samberg (2007): To Claim or Not To Claim: Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error. SOEP Papers 53 (Oktober 2007), DIW Berlin.
- Gäfigen-Track, Kerstin, Christoph Künkel, Gerhard Wegner (Hrsg.) (2016): Schulbedarfe. Bildungs- und Teilhabegerechtigkeit für Kinder und Jugendliche. Hannover.
- Holler, Markus, Constantin Wiegel (2016): Teilhabe von Älteren. 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).
- 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.
- Statistisches Bundesamt (2015a): Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte 2013. Fachserie 15, Wirtschaftsrechnungen, Heft 4, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015b): Aufwendungen privater Haushalte für den Privaten Konsum 2013. Fachserie 15, Wirtschaftsrechnungen, Heft 5, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015c): Preise. Verbraucherpreisindizes für Deutschland. Lange Reihen ab 1948. Februar 2015. Wiesbaden.
- Wieland, Joachim (2011): Verfassungsfragen der steuerrechtlichen Behandlung von Kindesexistenzminimum und Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf. Rechtsgutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung. Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Mai 2011.