

Becker, Irene; Schüssler, Reinhard

**Working Paper**

## Das Grundsicherungsniveau: Ergebnis der Verteilungsentwicklung und normativer Setzungen. Eine empirische Analyse auf Basis der EVS 2003 und 2008

Arbeitspapier, No. 298

**Provided in Cooperation with:**

The Hans Böckler Foundation

*Suggested Citation:* Becker, Irene; Schüssler, Reinhard (2014) : Das Grundsicherungsniveau: Ergebnis der Verteilungsentwicklung und normativer Setzungen. Eine empirische Analyse auf Basis der EVS 2003 und 2008, Arbeitspapier, No. 298, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116755>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Arbeitspapier **298**

**298**

Irene Becker | Reinhard Schüssler

**Das Grundsicherungsniveau:  
Ergebnis der  
Verteilungsentwicklung  
und normativer Setzungen**

**Arbeitspapier Nr. 298**

Irene Becker / Reinhard Schüssler

Das Grundsicherungsniveau:  
Ergebnis der Verteilungsentwicklung  
und normativer Setzungen

**Eine empirische Analyse auf Basis der EVS 2003 und 2008**

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

Dr. Reinhard Schüssler, Diplom-Volkswirt, ist seit 2 Jahrzehnten Mitarbeiter der Prognos AG im Bereich Wirtschaft, Gesellschaft, Staat. Zuvor war er Mitarbeiter des Statistischen Bundesamtes.

## **Impressum**

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

Redaktion: Dorothea Voss, Leiterin des Referats Zukunft des Sozialstaates/Sozialpolitik, Abt. Forschungsförderung

Bestell-Nr. 11298

Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf  
Düsseldorf, März 2014  
€ 22,00

## Inhaltsverzeichnis

1	Zum Projekthintergrund .....	5
1.1	Gesellschaftspolitische Bedeutung der Grundsicherung und Projektziel .....	5
1.2	Das Verfahren zur Bemessung des Grundsicherungsniveaus – Darstellung und Kritik .....	6
1.2.1	Methodischer Ansatz: das „Statistikmodell“ .....	6
1.2.2	Datenbasis: die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 .....	10
1.2.3	Forderungen des Bundesverfassungsgerichts und Regelbedarfs- ermittlungsgesetz (RBEG) .....	14
2	Fragestellungen des Projekts und methodischer Ansatz .....	31
3	Verteilungsentwicklung 2003 bis 2008 – ist das Statistikmodell zur Bedarfsermittlung (noch) geeignet? .....	39
3.1	Einkommensverteilung insgesamt und relative Positionen der Referenzhaushaltstypen (Inter-Gruppen-Verteilung) .....	39
3.2	Relative Einkommenspositionen von Referenzhaushalten (Intra-Gruppen-Verteilungen) .....	44
3.3	Relative Konsumpositionen und -quoten von Referenzhaushalten .....	52
3.4	Zwischenfazit .....	56
4	Mindestlohn und Grundsicherungsniveau .....	59
4.1	Mindestlohnforderungen vor dem Hintergrund von Gerechtigkeitszielen .....	59
4.1.1	Minimalziel von Leistungsgerechtigkeit: Anknüpfung an das Grundsicherungsniveau (normatives Konzept A) .....	59
4.1.2	Begrenzung der Ungleichheit vor dem Hintergrund des Ziels der Leistungsgerechtigkeit: Anknüpfung an die empirische Stundenlohnverteilung (normatives Konzept B) .....	61
4.1.3	Schlussfolgerung .....	65
4.2	Bruttolöhne bzw. -gehälter, Stundenlöhne und Nettoeinkommen 2008 – Status quo und Mindestlohneffekte .....	66
4.2.1	Ableitung der Lohnsätze aus den Daten des EVS, Mittelwerte und Verteilung im Status quo .....	66
4.2.2	Unmittelbare Effekte alternativer Mindestlöhne – Begünstigte und Mittelwerte .....	72
4.3	Mittelbare Effekte alternativer Mindestlöhne auf das (künftige) Grundsicherungsniveau – Regelbedarf für Erwachsene .....	80
4.4	Zwischenfazit .....	85

5	Einfluss veränderter Berechnungsregeln des Regelbedarfs- ermittlungsgesetzes auf das Grundsicherungsniveau .....	87
5.1	Fiktiver Regelbedarf 2008 nach früheren Berechnungsregeln im Vergleich zum Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG).....	87
5.2	Effekt der Umsetzung verfassungsgerichtlicher Vorgaben .....	89
5.3	Effekte von zusätzlichen normativen Änderungen der Berechnungsweise .....	95
5.4	Fiskalische Auswirkungen höherer Regelleistungen .....	97
5.4.1	Abschätzung der Wirkung des höheren Regelsatzes auf die Ausgaben für Grundsicherungsleistungen.....	98
5.4.2	Abschätzung der Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer infolge eines höheren Regelsatzes .....	101
5.4.3	Exkurs: Grundfreibetrag und Existenzminimumbericht.....	102
5.5	Zwischenfazit .....	105
6	Zusammenfassung.....	107
	Anhang .....	115
	Literatur.....	131
	Über die Hans-Böckler-Stiftung .....	137

# 1 Zum Projekthintergrund

## 1.1 Gesellschaftspolitische Bedeutung der Grundsicherung und Projektziel

Seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zum Januar 2005 (kurz: Hartz IV-Reform) wird das Niveau des gesetzlichen Existenzminimums mehr denn je diskutiert und kritisiert. Auch nach der Reform der Regelbedarfsermittlung 2011 (Regelbedarfsermittlungsgesetz, RBEG) halten die gesellschaftspolitischen und juristischen Auseinandersetzungen um die Mindestsicherung an, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 9. Februar 2010 dem gemäß Artikel 1 Grundgesetz (GG) gebotenen Schutz der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip des Artikel 20 GG gerecht werden muss (BVerfG, 1 BvL 1/09). Es geht also um die Wahrung des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins, das über die Sicherung der physischen Existenz hinausgeht und sich auf ein soziokulturelles Existenzminimum bezieht; „denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen“ – so das Bundesverfassungsgericht in Rn. 135<sup>1</sup>.

Die Bedeutung der mit dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB II und SGB XII) definierten Mindestsicherung geht allerdings über die Aspekte der Existenzsicherung jedes Einzelnen noch hinaus, da mittelbar die Entwicklung der Einkommensverteilung insgesamt berührt wird. Beispielsweise werden die Lohnfindungsprozesse infolge der faktischen Kombilohnwirkung der Grundsicherung berührt, und Grund- und Kinderfreibeträge im Einkommensteuerrecht sowie Pfändungsfreigrenzen sind am gesetzlichen Existenzminimum ausgerichtet.

Dem Verfahren der Berechnung des Grundsicherungsniveaus kommt also ein zentraler Stellenwert zu, so dass Analysen der entsprechenden gesetzlichen Vorgaben bzw. Veränderungen unter methodischen, inhaltlichen und verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten notwendig sind. In verschiedenen Arbeiten wurden fundierte Einwendungen gegen das RBEG vorgebracht, so dass erhebliche Zweifel an dessen Vereinbarkeit mit den Forderungen des BVerfG bestehen.<sup>2</sup> Mittlerweile liegen auch Aussetzungs- bzw. Vorlagebeschlüsse des Sozialgerichts Berlin vom 25. April 2012 (S 55 AS9238/12 und S 55 AS 29349/11) sowie eine Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des Bundessozialgerichts vom 28. März 2013 (B 4 AS 12/12 R) vor, die Gegenstand eines neuerlichen Verfahrens beim BVerfG<sup>3</sup> sind. Mit der vorliegenden Untersuchung können nicht alle

1 Die hier und im Weiteren genannten Randnummern beziehen sich generell auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 (BVerfG, 1 BvL 1/09).

2 Vgl. z. B. Martens 2011, Becker 2011b, Münder 2011.

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

Fragen, die in diesem Zusammenhang juristisch relevant sind, aufgegriffen werden. Es werden aber wesentliche Aspekte sowohl grundsätzlicher Art (Kapitel 3 und 4) als auch speziell des RBEG (Kapitel 5) erörtert und empirisch überprüft, wobei teilweise über die verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte hinausgegangen wird.

- In einem ersten Schwerpunkt wird vor dem Hintergrund der Verteilungsentwicklung untersucht, inwieweit der derzeitige ausgabenbasierte Ansatz zur Bedarfsermittlung überhaupt (noch) geeignet ist.
- Daran schließt sich die zweite, eher zukunftsorientierte Frage an, welchen Effekt die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns *ceteris paribus* auf das Ergebnis des aktuellen Verfahrens zur Ermittlung des Existenzminimums haben würde.
- In einem dritten Modul geht es um die mit dem RBEG vorgenommenen Änderungen der Berechnungsvorschriften im Detail und ihre Effekte auf das Grundsicherungsniveau, wobei zwischen den verfassungsrechtlich notwendigen Korrekturen und darüber hinaus gehenden Modifikationen unterschieden wird.

Mit diesen Analysen sollen ein allgemeiner Beitrag zur Information der Gesellschaft geleistet sowie – entsprechend dem Gebot der Transparenz des Verfahrens der Regelbedarfsermittlung, das das BVerfG formuliert hat (Rn 144) – die Grundlagen zur Entscheidungsfindung auf politischer und juristischer Ebene vertieft werden, Letzteres insbesondere mit den Kapiteln 3 und 5. Im Vorfeld werden allerdings zunächst die derzeitige Regelbedarfsermittlung und wesentliche Kritikpunkte skizziert (Kapitel 1.2), damit die daran anknüpfenden konkreten Projektfragestellungen und die methodische Vorgehensweise (Kapitel 2) nachvollziehbar und verständlich werden.

## 1.2 Das Verfahren zur Bemessung des Grundsicherungsniveaus – Darstellung und Kritik

### 1.2.1 Methodischer Ansatz: das „Statistikmodell“

Bis Anfang der 1990er Jahre erfolgte die Bemessung des Regelsatzes im Rahmen der „alten“ Sozialhilfe nach dem so genannten Warenkorbmodell, d. h. als „Berechnung des Existenzminimums anhand eines Warenkorbs notwendiger Güter und Dienstleistungen mit anschließender Ermittlung und Bewertung der dafür zu entrichtenden Preise“ (BVerfG, 1 BvL 1/09, Rn. 166). Bei diesem bedarfstheoretischen Ansatz hatten Expertinnen und Experten verschiedener Fachdisziplinen nicht nur über die Art der einzubeziehenden Güter und Dienstleistungen, sondern auch über deren Menge



pro Tag (Nahrungsmittel, Körperpflege etc.) bzw. pro Monat (soziale Teilhabe)<sup>4</sup> sowie über die für die Zielgruppe relevanten Preise zu entscheiden. Demgegenüber wird mit der empirisch-statistischen Methode (kurz: Statistikmodell) nicht auf das Urteilsvermögen von Expertinnen und Experten gesetzt. Vielmehr wird das, was in einer Gesellschaft mindestens notwendig und üblich ist und somit soziale Ausgrenzung vermeiden sollte, aus dem beobachtbaren Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen (Referenzgruppen) abgeleitet. Während die Warenkorbmethode vielfältige normative Setzungen erfordert<sup>5</sup>, beschränken sich entsprechende Vorentscheidungen beim „reinen“ Statistikmodell auf die Methode und auf die Abgrenzung des unteren Referenzeinkommensbereichs, für den die Durchschnittsausgaben berechnet werden. Auf diese Weise wird die Dynamik von Konsumstrukturen, die beispielsweise aus technologischen und entsprechenden gesellschaftlichen Entwicklungen folgt, quasi automatisch berücksichtigt. So hat der rasante Fortschritt im Datenverarbeitungsbereich zu Veränderungen von Arbeitsabläufen, bei der Informationsbeschaffung und beim Erwerb von Kompetenzen (PC, Notebook, Internet) sowie zu neuen Kommunikationswegen (Email, Mobiltelefon) geführt, die sich wiederum im Bildungswesen und in der Arbeitswelt, aber auch im privaten Bereich niederschlagen. Derartige Entwicklungen spiegeln sich in den Ausgaben privater Haushalte. Eine entsprechend positive Einschätzung des empirisch-statistischen Ansatzes zur Ableitung des Mindestbedarfs findet sich auch im Urteil des Bundesverfassungsgerichts: „Die Statistik- und Verbrauchermethode hat gegenüber der Warenkorbmethode sogar den Vorteil, dass sie nicht das über die Sicherung des physischen Überlebens hinausgehende Existenzminimum anhand einzelner ausgewählter Bedarfspositionen festsetzt, sondern die neben dem physischen Existenzminimum zusätzlich erforderlichen Aufwendungen zur Gewährleistung eines Minimums an gesellschaftlicher Teilhabe am tatsächlichen Ausgabeverhalten misst.“ (Rn. 166). Methodische Grenzen des ausgabenbasierten Konzepts zeigen sich allerdings bei seiner Anwendung zur Messung *persönlicher* Mindestbedarfe. Da nur we-

4 Wissenschaft kann allerdings das soziokulturelle Existenzminimum und selbst den physischen existenziellen Mindestbedarf letztlich nicht eindeutig herleiten oder „beweisen“. So ist mit wissenschaftlichen Methoden nicht allgemeingültig zu klären, welches Körpergewicht zur Erhaltung der physischen Existenz mindestens zu halten ist, wie groß also der tägliche Kalorienbedarf ist, mit welchen Grundnahrungsmitteln dieser zu decken ist – wobei auch eine Rolle spielt, welche Lebenserwartung zuerkannt wird – und wie viel Wärme bzw. schützende Kleidung in den kalten Jahreszeiten „überlebensnotwendig“ ist (als Schutz nur vor dem Erfrieren, als Schutz auch vor Erkältungskrankheiten oder zum Wohlfühlen?). Dabei ist der notwendige Kalorienbedarf tendenziell wiederum abhängig vom mehr oder minder gegebenen Schutz vor Kälte und Nässe. Hinsichtlich der soziokulturellen Dimension des Existenzminimums zeigen sich analoge Abgrenzungsprobleme, die sich nicht rein wissenschaftlich lösen lassen. So berühren die Fragen, ob ein Mobiltelefon, eine Tageszeitung, ein PC mit Internetanschluss unbedingt notwendig sind und ob Besuche von Sport- oder Kulturveranstaltungen ein- oder mehrmals im Monat oder nur halbjährlich zu gewährleisten sind, immer auch normative Aspekte.

5 Allerdings kommt auch die Warenkorbmethode nicht ohne Datenbezug aus. Denn neben beispielsweise ernährungsphysiologischen Erkenntnissen sind empirische Informationen über den Konsum, der im unteren Einkommensbereich „üblich“ ist, bzw. über dessen Veränderungen sowie über Preisstrukturen und -entwicklungen heranzuziehen. Der theoriegeleitete Ansatz muss also empirisch „unterfüttert“ werden. Dennoch sind viele Details normativ festzulegen (z. B. ob ein Kinobesuch pro Monat oder nur pro Halbjahr zu gewährleisten ist), und auch die Auswahl der heranzuziehenden statistischen Grundlagen kann nach unterschiedlichen Gesichtspunkten erfolgen. Dementsprechend breit ist das Spektrum vorliegender Ergebnisse, das von 132 € (Thießen/Fischer 2008) bis 685 € (Hausstein 2010) reicht.

nige Haushaltsausgaben eindeutig auf einzelne Haushaltsmitglieder zuzuordnen sind, sind entsprechende Aufteilungsschlüssel für Mehrpersonenhaushalte zu entwickeln.<sup>6</sup>

Der insgesamt positiven Bewertung der empirisch-statistischen Methode an sich steht allerdings ein vorgelagertes Problem gegenüber. Denn die dem Ansatz immanente Annahme, das gemessene Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen spiegele den Bedarf, ist zweifelhaft. Bei geringem Einkommen wird der Konsum maßgeblich vom Einkommen, also von der so genannten Budgetrestriktion, bestimmt, so dass möglicherweise das Existenzminimum realiter nicht gedeckt wird. Bei der Bewertung dieses Einwands ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Konzept des soziokulturellen Existenzminimums *relativ* ist und auf die aktuellen Lebensverhältnisse in der Gesellschaft und damit auch auf die begrenzten materiellen Ressourcen rekurriert. Entscheidend ist letztlich die konkrete Umsetzung des Statistikmodells: Je restriktiver die Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs erfolgt, desto weniger kann von einer Abbildung der gesellschaftlich mindestens üblichen Teilhabe ausgegangen werden und desto mehr sind ausgrenzende Wirkungen der Budgetrestriktion anzunehmen. In diesem Zusammenhang ist auch die *Verteilungsentwicklung* zu berücksichtigen. Falls die Einkommen im unteren Segment trotz stabilen oder zunehmenden Durchschnittseinkommens sinken, würde eine daran ausgerichtete Regelleistungsbemessung hinter der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung zurückbleiben und zu einer Abwärtsspirale – im Extremfall bis zu einem physischen Existenzminimum – führen. Dem könnte durch eine Modifizierung des Einkommensbereichs, auf den mit dem Statistikmodell Bezug genommen wird, entgegengewirkt werden.

Eine sachgerechte Anwendung des Statistikmodells im Rahmen der Regelbedarfsbemessung setzt also die kontinuierliche Beobachtung der relativen Einkommenspositionen im unteren Segment der Verteilung voraus, um die Angemessenheit des aktuellen und alternativer Referenzeinkommensbereiche beurteilen zu können. Aber selbst bei einer unproblematischen Situation – wenn also der Abstand der Einkommen der Referenzgruppe von der gesellschaftlichen Mitte akzeptiert werden kann und sich nicht vergrößert –, wird mit dem gängigen Verfahren zur Bemessung des Regelbedarfs das soziokulturelle Existenzminimum im Sinne mindestens üblicher Teilhabe nicht unbedingt gewährleistet. Denn die Praxis der Regelleistungsbemessung folgt seit jeher einem stark eingeschränkten Statistikmodell mit weiteren normativen Setzungen: Von den Ausgaben der Referenzgruppe werden erhebliche Abstriche vorgenommen. Diese Kürzungen basieren auf der Einstufung einzelner Güter und Dienstleistungen bzw. Anteile daran als zur Existenzsicherung nicht notwendig (nicht regelbedarfsrelevant) – also letztlich auf Überlegungen nach der Warenkorbmethode –, so dass sich entsprechend geringe „regelbedarfsrelevante“ Durchschnittsausgaben ergeben.

Aus methodisch-theoretischen Erwägungen führen jegliche Ausklammerungen von einzelnen Ausgabenpositionen aus der Durchschnittsberechnung zu zweifelhaften

---

6 Vgl. Dudel/Garbuszus/Ott/Werding 2013.

Ergebnissen. Denn derartige Vermischungen mit der Warenkorbmethode stehen dem Grundprinzip bzw. der Basisannahme des Statistikmodells entgegen, wonach unter- und überdurchschnittliche Bedarfe sich auf der individuellen Ebene ausgleichen und so mit dem Gruppendurchschnitt über alle Güterpositionen eine Bedarfsdeckung insgesamt erreicht wird. Mit der Bezugnahme auf statistisch ermittelte Durchschnittsausgaben für Güter und Dienstleistungen zur Ableitung des soziokulturellen Existenzminimums ist also keineswegs die Erwartung verbunden, dass die Ausgabenstruktur der einzelnen Hilfeempfänger entsprechend ausfallen sollte. Es wird vielmehr unterstellt, dass die Abweichungen vom Durchschnitt einzelner Ausgabearten auf der Personen- bzw. Haushaltsebene, welche die jeweiligen persönlichen Umstände und Interessen spiegeln, sich insgesamt saldieren und der Gesamtbetrag eine Bedarfsdeckung ermöglicht. Der übliche Methoden-Mix – Statistikmodell durchsetzt mit Warenkorbmethode – „stört“ diese Funktionsweise des Statistikmodells, was sich besonders schwerwiegend auswirkt, wenn in der Referenzgruppe regelleistungsrelevante und nicht-regelleistungsrelevante Güterarten alternativ konsumiert werden (Becker 2008, S. 9, dies. 2010a, S. 10-13). Dies betrifft Substitutionsgüter (Güter, die sich gegenseitig ersetzen) grundsätzlich, kann aber gerade im unteren Einkommensbereich wegen der knappen Ressourcen generell häufig vorkommen. Wenn in Teilgruppen des Referenzeinkommensbereichs beispielsweise wegen der Kosten für Futter und Pflege eines Haustiers auf den Besuch kultureller Veranstaltungen verzichtet werden muss, führt die Streichung der Ausgaben für Haustiere bei der Regebedarfsermittlung dazu, dass auch bei Grundsicherungsbeziehenden, die kein Haustier halten, der als regelbedarfsrelevant eingestufte Bedarf nicht in vollem Umfang gedeckt wird.<sup>7</sup>

Aus juristischer Perspektive sind allerdings Abweichungen vom reinen Statistikmodell zulässig. Denn das Bundesverfassungsgericht hat 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 (Rn. 138). Dieser Gestaltungsspielraum wird explizit auch für den Fall einer grundsätzlichen Vorentscheidung für das Statistikmodell eingeräumt: „Die wertende Entscheidung, welche Ausgaben zum Existenzminimum zählen, hat der Normgeber sachgerecht und vertretbar zu treffen. Kürzungen von Ausgabepositionen in den Abteilungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe bedürfen zu ihrer Rechtfertigung einer empirischen Grundlage. Der Gesetzgeber darf Ausgaben, welche die Referenzgruppe tätigt, nur dann als nicht relevant einstufen, wenn feststeht, dass sie anderweitig gedeckt werden oder zur Sicherung des Existenzminimums nicht notwendig sind.“ (Rn. 171).

Einer Anwendung des „reinen“ Statistikmodells, das sich theoretisch stringent begründen lässt, stehen also gesellschaftspolitisch-normative Aspekte, die das BVerfG ex-

<sup>7</sup> Vgl. die ausführlichen Darstellungen mit weiteren Beispielen bei Becker 2010a.

plizit zulässt, entgegen. Bei allen wertenden Entscheidungen muss aber der ebenfalls vom BVerfG geforderten Einhaltung der „Strukturprinzipien des Statistikmodells“ (Rn. 173) entsprochen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass jedwede Ausklammerungen von regelmäßig anfallenden Konsumgüterarten und Dienstleistungen dazu führen, dass der Lebensstandard *aller* Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger – nicht nur derjenigen mit der jeweiligen Ausgabeart – hinter dem der Referenzgruppe zurückbleibt und auch die als regelleistungsrelevant eingestuften Güter nicht in dem von der Referenzgruppe konsumierten Ausmaß gekauft werden können. Damit die dem empirisch-statistischen Ansatz immanenten Ausgleiche über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe nicht grundsätzlich „ausgehebelt“ und gravierende Bedarfsunterdeckungen vermieden werden, ist die Beachtung der Summe aller Herausnahmen erforderlich; je größer diese in Relation zum Gesamtkonsum der Referenzgruppe ausfällt, desto weniger kann das Ergebnis als soziokulturelles Existenzminimum interpretiert werden.

### 1.2.2 Datenbasis: die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008

Seit dem Übergang von der Warenkorb- zur empirisch-statistischen Methode werden die in fünfjährigen Abständen durchgeführten Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) den Berechnungen eines soziokulturellen Existenzminimums zugrunde gelegt. Die EVS ist als Querschnittsbefragung und als Quotenstichprobe angelegt, und durch ein am Mikrozensus ausgerichtete Hochrechnungsverfahren wird eine weit gehende Repräsentativität erreicht. Bei der Hochrechnung werden insbesondere die Merkmale Haushaltstyp, soziale Stellung des Haupteinkommensbeziehers bzw. der Haupteinkommensbezieherin und Haushaltsnettoeinkommensklasse berücksichtigt. Hinsichtlich anderer Strukturmerkmale können freilich – wie auch bei anderen Erhebungen – Unter- oder Überrepräsentationen vorkommen, die mangels vergleichbarer Kontrollstatistiken nur schwer abzuschätzen sind.

Insgesamt handelt es sich bei der EVS aber um eine ausgereifte und umfassende Datenbasis mit detaillierten Angaben zu Einnahmen, Ausgaben und Vermögen der Befragten. So werden beispielsweise auch Geldgeschenke, Vermögensauflösungen (z. B. Abhebungen von Sparbüchern, Verkauf eines Pkw) und Kreditaufnahmen (als Einnahmearten) erhoben, die im unteren Einkommensbereich im Falle notwendiger Anschaffungen von langlebigen Gebrauchsgütern sehr bedeutsam sein können. Sachgeschenke werden allerdings nicht erfasst, so dass der der aus monetären Ausgaben ermittelte Bedarf tendenziell unterschätzt wird.<sup>8</sup> Auf der Ausgabenseite werden nicht nur der private Konsum, sondern auch gesetzliche Abzüge (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) und sonstige Ausgaben einschließlich aller Beiträge zu privaten Versicherungen (ins-

<sup>8</sup> Die Nichterfassung von Sachgeschenken führt aber nicht grundsätzlich zu „verfälschten“ Quantilsabgrenzungen, wie gelegentlich vermutet wird. Denn derartige „reale Einkommen“ fallen in allen Einkommensgruppen an; vgl. dazu Becker 2010, S. 22 f.

besondere Hausrat- und Haftpflichtversicherungen) sowie Vermögensanlagen (Einzahlungen auf Sparbücher, Kauf von Aktien etc.) erfasst. Die im vorliegenden Kontext ausschlaggebende Kombination von differenzierten Einkommens- und Ausgabenvariablen ist in keiner anderen Datenquelle vorhanden.<sup>9</sup> Der Stichprobenumfang ist mit knapp 60.000 Haushalten bzw. ca. 55.000 auswertbaren Fällen (2008) im Vergleich zu anderen Befragungen groß<sup>10</sup>, so dass Teilgruppenanalysen insbesondere für den unteren Einkommensbereich – wie im vorliegenden Kontext erforderlich – möglich sind (vgl. die Tabellen A1, A3, A5 im Anhang). Ein weiterer Vorteil gegenüber anderen Erhebungsmethoden (insbesondere gegenüber der retrospektiven Erfragung von Einkommen/Ausgaben des Vorjahres) ist das EVS-Konzept der laufenden Anschreibungen durch die Befragten in übersichtlich vorstrukturierten Haushaltsbüchern. Damit ist eine hohe Genauigkeit der Angaben verbunden sowie eine gute Möglichkeit der Datenkontrolle. Diese wird von den die Erhebung durchführenden Statistischen Landesämtern sowie vom Statistischen Bundesamt zu Plausibilitätsrechnungen mit einem Budgetierungsansatz genutzt und führt bei erheblichen Abweichungen zwischen Einnahmen und Ausgaben zu Nachfragen bei den jeweiligen Haushalten und einer deutlich verbesserten Datenqualität mit hoher interner Konsistenz der Daten.<sup>11</sup> Dennoch nicht gänzlich auszuschließende Fehler infolge von nicht angegebenen Einkommen bzw. Einnahmen – z. B. aus Schwarzarbeit oder Geldgeschenken – können als gering eingeschätzt werden; denn Haushalte, die Einkünfte vor dem Finanzamt verbergen, dürften kaum zu einer freiwilligen Teilnahme mit aufwändigen kontinuierlichen Anschreibungen bereit sein. Zudem kommen derartige Untererfassungen von Einkommen in allen Einkommensschichten vor, so dass sie eher zu einer Unterschätzung des Einkommensniveaus und nicht generell zu einer Verzerrung der Verteilung führen.

Als problematisch erweist sich allerdings der 1998 erfolgte Übergang von Jahres- zu Quartalsanschreibungen. Seit der Umstellung ist mit einer unzureichenden Erfassung von Einkommens- und Ausgabenarten, die unregelmäßig oder nur einmal pro Jahr anfallen (z. B. Einkommen aus selbständiger Arbeit, Jahreskarte für den ÖPNV), zu rech-

9 Mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) 2010 wurden zwar neben den Einkommen und vielen weiteren Indikatoren auch Ausgaben erhoben; die Befragung beschränkte sich aber auf ungefähre Angaben zu 16 zusammengefassten Güterkategorien (einschließlich Ausgaben für Versicherungen) und 18 Gebrauchsgütern – und zwar jeweils für das Vorjahr mit entsprechenden Abstrichen bei der Genauigkeit –, so dass das SOEP die EVS bei der Regelbedarfsbemessung kaum ersetzen könnte. Ein weiterer Grund für die Unverzichtbarkeit der EVS sind die vergleichsweise hohen Fallzahlen.

10 Mit den European Statistics of Income and Living Conditions (EU-SILC) und mit dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) werden ca. 13.000 Haushalte befragt. Eine gegenüber der EVS noch größere Stichprobe wird lediglich mit dem Mikrozensus erreicht.

11 Vgl. auch die entsprechenden Äußerungen von Seiten des Statistischen Bundesamtes (Frau Carola Kühnen) in Deutscher Bundestag 2010d, S. 659

nen. Dies gilt weniger für die jeweiligen Durchschnittsbeträge<sup>12</sup>, sondern insbesondere für die individuelle Ebene und damit für die Verteilungsmessung.

Abgesehen davon wird häufig ein „Mittelstands-Bias“ und mangelnde Repräsentativität der EVS insbesondere an den Rändern der Einkommensverteilung angenommen. Für die Regelbedarfsermittlung hätte dies zur Folge, dass sich aus der EVS ein tendenziell zu hohes Grundsicherungsniveau ergeben würde. Die These der Überrepräsentation der Mittelschicht basiert beispielsweise auf einer nachweislichen Untererfassung der ausländischen Bevölkerung, wobei der Mikrozensus zum Vergleich herangezogen wurde (DIW/ZEW/Hauser/Becker 2008, S. 26) und einer deutlichen Übererfassung von Pensionärinnen und Pensionären gegenüber Rentnerinnen und Rentnern mit ausschließlich abgeleiteter Rente der Gesetzlichen Rentenversicherung<sup>13</sup>. Inwieweit von derartigen strukturellen Abweichungen vom Mikrozensus und von der amtlichen Sozialstatistik oder beispielsweise auch von der Steuerstatistik eine im vorliegenden Kontext gravierende Verzerrung insgesamt ausgeht, lässt sich aber nicht genau prüfen. Potenzielle Über- und Unterrepräsentationen sind vielschichtig, die Effekte für die hier im Fokus stehenden Teilgruppen des unteren Einkommensbereichs lassen sich kaum abschätzen. Denn letztlich ist bei allen Stichprobenerhebungen von Fehlern ungewissen Ausmaßes auszugehen, und Registerdaten (Vollerhebungen) mit allen zu Vergleichszwecken erforderlichen Angaben für die Gesamtbevölkerung liegen nicht vor. Da im Rahmen dieser Studie insbesondere das untere Verteilungssegment im Fokus steht, soll aber zumindest für die Gruppe der Haushalte mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII eine ungefähre Prüfung der Repräsentativität der EVS erfolgen. Denn für diese Gruppe stehen mit der amtlichen Statistik verlässliche – wenn auch nicht vollständig kompatibel – Kontrolldaten zu Verfügung.

Die gruppenspezifische Repräsentativitätsprüfung führt zu einem positiven Ergebnis. Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, erreicht die in der EVS 2008 nachgewiesene Zahl der Haushalte mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII ungefähr die Zahl der Bedarfsgemeinschaften laut amtlicher Statistik – die so genannte Nachweisquote liegt bei 98 %. Für die Personen in diesen Haushalten liegt die Nachweisquote sogar bei gut 100 %. Allerdings ist die Übereinstimmung zwischen amtlicher Statistik und Stichprobenergebnis möglicherweise – methodisch bedingt – leicht überzeichnet. Denn im Falle vollständiger Repräsentativität müsste die EVS wegen des anderen zeitlichen Bezugs eher etwas mehr Leistungsbeziehende als die amtliche Statistik aus-

12 Beispielsweise stehen den saisonal geringen Selbständigeneinkommen in einem Quartal in einem anderen Quartal saisonbedingt besonders hohe Einkommen gegenüber, was im Durchschnitt über alle Quartale ausgeglichen wird. Ähnliches gilt für Jahresbeiträge zu Sportvereinen oder Ausgaben für eine Jahreskarte des ÖPNV: Die besonders hohen Ausgaben im Zahlungsquartal werden über die Durchschnittsbildung unter Berücksichtigung entsprechender Ausgaben von null in den anderen Quartalen auf die tatsächliche mittlere Ausgabe pro Jahr reduziert. Anders verhält es sich bei Jahressonderzahlungen der Arbeitgeber, die insbesondere am Jahresende anfallen und insoweit bei den Befragten der ersten drei Quartale nicht erfasst werden; dadurch ergibt sich auch ein zu geringer Durchschnittsbetrag.

13 Eine Überrepräsentation der Pensionäre und Pensionärinnen hat sich zumindest auf Basis der EVS 2003 gezeigt; die Nachweisquote lag bei 195 % (eigene Berechnung).

weisen: Die Quartalsergebnisse der EVS umfassen tendenziell mehr „Statuswechsler“, die während der Erhebungsperiode aus dem Leistungsbezug zu- oder abgegangen sind, als die Daten der Bundesagentur für Arbeit, die den Jahresdurchschnitt aus Monatszahlen abbilden; die Stichtagsdaten des Statistischen Bundesamtes über die Leistungsbeziehenden nach dem SGB XII (jeweils zum 31.12.) umfassen sogar überhaupt keine Statuswechsler. Auf der anderen Seite führt die in der EVS-Auswertung vereinfachende Haushaltszählung statt der Zählung von Bedarfsgemeinschaften tendenziell zu einer Untererfassung der Letzteren<sup>14</sup> – aber wiederum zu einer Übererfassung der betroffenen Personen<sup>15</sup>. Diese Unschärfen schränken die Aussagekraft der mit Tabelle 1 vorgenommenen Prüfung zwar etwas ein, die Ergebnisse zeugen aber dennoch von einem hohen Erfassungsgrad einer Teilgruppe des unteren Einkommenssegments, wobei auch die durchschnittlichen monatlichen Zahlbeträge laut amtlicher Statistik einerseits und EVS andererseits sich nicht nennenswert unterscheiden.<sup>16</sup>

Die potenzielle Überrepräsentation der Mittelschicht spiegelt sich also nicht in einer allgemeinen Unterrepräsentation der Mindestsicherungsbeziehenden. Auch für die These einer unzureichenden Erfassung der in verdeckter Armut lebenden Haushalte – die also einen bestehenden Grundsicherungsanspruch nicht wahrnehmen – fehlen belastbare Anhaltspunkte. Vielmehr kommen entsprechende Untersuchungen auf Basis der EVS und des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) zu ähnlichen Größenordnungen der Nichtinanspruchnahme zustehender Leistungen.<sup>17</sup> Zudem wäre eine Unterschätzung des Ausmaßes verdeckter Armut mit der EVS für die hier zentralen Fragestellungen kaum relevant, da die Regelbedarfsbemessung mit Berechnungen für eine Grundgesamtheit *ohne* diese Gruppe gelöst werden müssen (vgl. das folgende Kapitel 1.2.3). Schließlich lässt sich auch aus einem einschlägigen allgemeinen Indikator auf Basis der EVS 2008 keine allgemeine Untererfassung des unteren Rands ableiten: Die Armutsrisikoquote liegt mit 16 % sogar über der Vergleichszahl auf Basis des SOEP 2008 (14,3%) (BMAS 2013a, S. 461 f.).

14 In einem Haushalt können mehrere Bedarfsgemeinschaften leben.

15 Nicht immer gehören alle Personen eines Haushalts zur Bedarfsgemeinschaft – wenn zwei (oder mehr) Kernfamilien in einem Haushalt zusammenleben, aber nur eine Kernfamilie Grundsicherungsleistungen bezieht (z. B. der Rentner, der im Haushalt der Kinder lebt).

16 Ein etwas geringerer Betrag laut EVS ist wieder dem Quartalsbezug der Daten geschuldet: Für Statuswechsler, die weniger als drei Monate Leistungen bezogen haben, errechnet sich ein unter dem faktischen Monatsbetrag liegender Wert.

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

**Tabelle 1: Nachweis von Haushalten und Personen mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII sowie der durchschnittlichen Leistungshöhe<sup>1</sup>**

	<b>Amtliche Statistik</b> (Jahresdurchschnitt/ Jahresende)	<b>EVS 2008</b> (Erhebungsquartale)	<b>Nachweisquote</b> (Spalte 2 / Spalte 1)
	1	2	3
Bedarfsgemeinschaften	4.243.172 <sup>2</sup>	4.158.123	98,0 %
Personen in Bedarfsgemeinschaften	7.582.568	7.641.028	100,8 %
durchschnittlicher Zahlbetrag pro Monat	635,71 € <sup>3</sup>	596,04 €	93,8 %

<sup>1</sup> ohne Sozialversicherungsbeiträge

<sup>2</sup> Bei Empfängerinnen/Empfängern von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurde angenommen, dass die Zahl der Personen der der Bedarfsgemeinschaften entspricht.

<sup>3</sup> Für Empfängerinnen/Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurde der durchschnittliche Zahlbetrag, der für Empfängerinnen/Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt ausgewiesen ist, angenommen.

Quellen: Statistisches Bundesamt 2010b, Tabellen A1.1, A2, A3, B1.1; Bundesagentur für Arbeit 2013; FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

Zusammenfassend kann die EVS 2008 als eine hinreichende Basis bezeichnet werden, die trotz einiger Besonderheiten, Grenzen und Unschärfen der Daten grundsätzlich zur Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums im Rahmen des Statistikmodells geeignet ist. Die dem gegenüber stehenden allgemeinen Zweifel an der Zulässigkeit des Schlusses von den Ausgaben auf den Bedarf berühren weniger die EVS an sich als vielmehr die empirisch-statistische Methode oder – bei Akzeptanz des Statistikmodells – dessen konkrete Umsetzung, insbesondere die Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs aus dem Gesamtdatensatz (vgl. Kapitel 5.3).

### 1.2.3 Forderungen des Bundesverfassungsgerichts und Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG)

- a) Grundsätzliche Vorbedingungen für die Anwendung der empirisch-statistischen Methode und Entscheidungen des Gesetzgebers
  - a1) Zentrale Aussagen des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat das seit Anfang der 1990er Jahre herangezogene Statistikmodell nicht grundsätzlich beanstandet (Rn. 159), sieht allerdings neben seinen Vorteilen (Messung des Bedarfs für gesellschaftliche Teilhabe am tatsächlichen Ausgabeverhalten) durchaus die Grenzen dieser Methode und formuliert entsprechende Vorbehalte. Als erste Voraussetzung für die Anwendung der empirisch-statistischen Methode benennt das BVerfG die Verfügbarkeit einer realitätsnahen Datenbasis. Eine solche Grundlage liegt mit der EVS 2008 vor, wie die Ausführungen im vorigen Kapi-



tel über die Repräsentativität insgesamt ergeben haben. Einschränkungen können sich bei Detailfragen oder Teilgruppen ergeben, wenn unregelmäßig anfallende Einnahmen oder Ausgaben untersucht werden oder die Fallzahlen in der Stichprobe gering sind. Als weitere wesentliche Vorbedingung nennt das BVerfG eine breite Fassung der Referenzgruppe, um statistisch zuverlässige Ergebnisse zu gewährleisten. Ein konkretes Quantil zur Abgrenzung des „unteren Einkommensbereichs“ wird aber nicht vorgeschrieben (Rn. 167, 168). Demgegenüber wird hinsichtlich der relevanten Grundgesamtheit, aus der das Quantil zu bilden ist, konkret vorgegeben, ein Verfahren zur Vermeidung von Zirkelschlüssen zu entwickeln (Rn. 168, letzter Satz, Rn. 169). Andernfalls würde man vom Ausgabeverhalten derer, für die das Existenz sichernde Leistungsniveau zu berechnen ist, auf ihr Existenzminimum schließen. In diesem Zusammenhang geht es nicht nur um die Herausnahme von Haushalten mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII aus der Grundgesamtheit, sondern auch um die Ausklammerung verdeckter Armut, also von Haushalten, deren Nettoeinkommen infolge der Nichtanspruchnahme zustehender Leistungen unter dem Grundsicherungsniveau liegt und die auch kein Vermögen oberhalb der gesetzlichen Freibeträge besitzen. Die Vernachlässigung des letzteren Aspekts hat das Bundesverfassungsgericht zwar für die Vergangenheit akzeptiert; für die Auswertung der EVS 2008 und künftiger Erhebungen wurde aber eine entsprechende Fortentwicklung des Bedarfsermittlungssystems gefordert. Mit einer weiteren Vorbedingung für die Anwendung des Statistikmodells zur Berechnung des Existenzminimums wird der Blick auf die gesamtgesellschaftliche Situation gerichtet: Das Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen der Bevölkerung müsse zu erkennen geben, „welche Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind“ (Rn. 166). Diese Prämisse ist nicht unbedingt erfüllt, wie oben unter 1.2.1 mit Verweis auf die so genannte Budgetrestriktion ausgeführt wurde. Auch unter Berücksichtigung der Relativität des Konzepts des soziokulturellen Existenzminimums bzw. seine Anbindung an die aktuellen Lebensverhältnisse in der Gesellschaft sind Entwicklungen denkbar, welche die Eignung des Statistikmodells in Frage stellen bzw. beeinträchtigen.

#### a2) RBEG: Abgrenzung der relevanten Grundgesamtheit

Dass die Prämissen für die Anwendbarkeit des Statistikmodells auf Basis der EVS 2008 erfüllt sind, hat der Gesetzgeber offenbar vorausgesetzt und lediglich darauf geachtet, dass die Besetzungszahlen der Referenzgruppen – mehr oder weniger – oberhalb der kritischen 100 Fälle<sup>18</sup> liegen. Im Übrigen wurden aber weder eine den verfassungsgerichtlichen Vorgaben entsprechende Bereinigung der Grundgesamtheit noch eine Verteilungsanalyse mit Blick auf die These, dass das Ausgabeverhalten unterer

18 Bei einer Fallzahl zwischen 25 und unter 100 muss mit einem statistischen Fehler von 10 % bis 20 %, bei noch kleineren Fallzahlen von mehr als 20 % gerechnet werden (Statistisches Bundesamt 2005, S. 6). Die „kritische Zahl“ von 100 wurde mit der Referenzgruppe der Alleinstehenden (1.678 Haushalt) weit, mit der der Paare mit einem Kind von 14 bis unter 18 Jahren nur äußerst knapp (115 Haushalte) überschritten; die für einzelne Gütergruppen zugrunde gelegten Sonderauswertungen umfassen allerdings teilweise weniger als 100 Haushalte (Deutscher Bundestag 2010a, Anlage zu Artikel 1, S. 139-163).

Einkommensschichten den Bedarf spiegelt, im Vorfeld des RBEG vorgenommen. So werden weiterhin lediglich Haushalte mit Leistungen nach dem SGB II bzw. XII ausgeklammert, nicht aber diejenigen Anspruchsberechtigten, die – aus welchen Gründen auch immer – keinen Antrag gestellt haben oder denen der Antrag fälschlicherweise abgelehnt wurde (im Folgenden kurz: verdeckte Armut). Das *Kriterium für den Ausschluss der Leistungsbeziehenden* wurde allerdings modifiziert. Während vor Einführung des RBEG diejenigen, die überwiegend von Sozialhilfe gelebt haben<sup>19</sup>, aus der Grundgesamtheit ausgeklammert wurden, werden gemäß § 3 RBEG Leistungsbeziehende, die keine anrechnungsfreien Einkommen haben, aus der Grundgesamtheit herausgenommen.<sup>20</sup> Damit verbleiben beispielsweise die so genannten Aufstocker „ab dem ersten Euro Erwerbseinkommen“ in der Datengrundlage (Deutscher Bundestag 2010a, S. 87 f.). Zur Begründung heißt es im Gesetzentwurf, dass mit dem Erwerbstätigenfreibetrag ein Anreiz zur Arbeitsaufnahme gesetzt wurde, das Gesamteinkommen einschließlich der SGB II-Leistung also oberhalb des soziokulturellen Existenzminimums liege (ebd., S. 88). Diese Argumentation steht allerdings in Widerspruch zu § 11b Abs. 2 SGB II, wonach 100 € des Erwerbseinkommens als Freibetrag für Werbungskosten anzusetzen sind und somit keine Verbesserung des Lebensstandards bedeuten. Demnach ist die generelle Einbeziehung aller Erwerbstätigen mit aufstockendem Leistungsbezug in die Regelbedarfsermittlung methodisch und verfassungsrechtlich nicht schlüssig.<sup>21</sup>

Neben dieser Inkonsistenz im RBEG wurde auch dem *Problem der verdeckten Armut in der Referenzgruppe*, für das das BVerfG eine Lösung gefordert hatte, nicht einmal ansatzweise nachgegangen; in § 10 Abs. 2 RBEG wurde es lediglich angesprochen. Ungeachtet der von mehreren Sachverständigen bereits 2010 vertretenen Position, dass eine Ausklammerung von Haushalten, die einen bestehenden Anspruch auf Grundsicherungsleistungen nicht wahrnehmen, mit der EVS machbar ist<sup>22</sup>, beschränkte sich der Gesetzgeber auf die Verpflichtung, einen Bericht auf der Grundlage wissenschaftlicher Expertise über entsprechende Bereinigungsmöglichkeiten bis zum Juli 2013 vorzulegen. Mittlerweile liegen differenzierte Ergebnisse von insgesamt vier Varianten der Ermittlung verdeckter Armut in der EVS 2008 vor, die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) berechnet wurden. Demnach liegt die Nichtinanspruchnahmequote bei 34 % bis 43 % (Bruckmeier/Pausser/Riphahn/Walwei/Wiemers 2013, S. 20), das Problemausmaß ist also gravierend und keineswegs vernachlässigbar. Dennoch scheint das Ministerium weiterhin an dem bisherigen Verfahren der unzureichenden Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten festhalten zu wollen (BMAS 2013b, S.

19 Es handelte sich um Auswertungen der EVS 1998 und 2003, also um Daten für eine Zeit vor Einführung des Arbeitslosengeldes II.

20 Konkret sind damit Haushalte mit Bezug von SGB II bzw. XII-Leistungen neben Erwerbseinkommen, einem Zuschlag nach § 24 SGB II alte Fassung, Elterngeld oder Eigenheimzulage in die Grundgesamtheit eingezogen; § 3 Abs. 2 RBEG.

21 Vgl. auch Becker 2011, S. 19, sowie Münder 2011, S. 72 f., der mit einem anderen Argumentationsstrang (auf Basis des Unterschieds zwischen den Regelbedarfsstufen 1 und 3) zu einem ähnlichen Ergebnis kommt.

22 Vgl. Deutscher Bundestag 2010d, S. 659 f., 662, 692, 693.

5). Die Begründung, dass „keine eindeutige und valide statistische Abgrenzung von potenziell Leistungsberechtigten ohne Leistungsbezug vorgenommen werden kann“ (BMAS 2013b, S. 41), fußt auf einem sachlich nicht erforderlichen Anforderungsprofil bzw. auf einem zweckfremden Verständnis statistischer Analysen. Letztere haben keine „Einzelfallgerechtigkeit“ bzw. exakte Abbildung von Einzelfällen zum Ziel sondern gruppenbezogene Aussagen unter der Annahme, dass Ungenauigkeiten auf der Individualebene in beide Richtungen gehen und sich insgesamt kompensieren. Auch im vorliegenden Kontext geht es keineswegs um die Identifizierung aller Anspruchsberechtigten unter Berücksichtigung jeglicher individueller Besonderheiten. Beispielsweise würden anspruchsberechtigte Erwerbstätige ohnehin – analog zu den faktischen „Aufstockern“ – in der Grundgesamtheit verbleiben, entsprechende Berechnungen unter Berücksichtigung von Freibeträgen, individuellen Versicherungsbeiträgen und Werbungskosten etc. wären nicht notwendig. Erforderlich ist also kein „wasserdichtes“ Verfahren, sondern lediglich eine Bereinigung der Grundgesamtheit um eindeutige Fälle (Münder 2011, S. 70), deren Nettoeinkommen vor Abzug anrechnungsfreier Einkommen unter der – ohne Mehrbedarfe etc. berechneten – Bedarfsschwelle und deren Vermögen unterhalb von restriktiv gesetzten Vermögensgrenzen (Bruckmeier/Pausser/Riphahn/Walwei/Wiemers 2013, S. 86) liegt. Letztlich steht der vom BMAS formulierte überzogene Anspruch an die Datengenauigkeit und -vollständigkeit nicht nur einer angemessenen Bereinigung der Grundgesamtheit um Zirkelschluss Haushalte entgegen, sondern generell der Anwendbarkeit des Statistikmodells, das wegen potenzieller Abweichungen der Angaben einzelner Haushalte vom „wahren“ Wert verworfen werden müsste. Wenn demgegenüber empirisch-statistische Methoden auf der Basis von Umfragedaten akzeptiert werden, kann angesichts der ausgereiften Mikrosimulationsverfahren zur Ermittlung verdeckter Armut nicht von Ergebnissen „auf empirisch unsicherer Grundlage“ gesprochen werden, auf deren Berücksichtigung der Gesetzgeber laut BVerfG verzichten kann (Rn. 169). Vielmehr müssen Referenzgruppen, die zahlreiche Haushalte in verdeckter Armut einschließen, aus statistischer Perspektive als empirisch unsichere Grundlage der Regelbedarfsbemessung bezeichnet werden; denn die Referenzgruppen liegen *nicht* „statistisch zuverlässig über der Sozialhilfeschwelle“ (Rn. 169).

Abgesehen von den angeblich unzureichenden statistischen Möglichkeiten zur Herausnahme von Haushalten in verdeckter Armut aus der Grundgesamtheit argumentiert das BMAS (2013b, S. 41 i. V. m. S. 31), dass diese Haushalte „keineswegs mittellos“ seien und ihre Einbeziehung in die Referenzgruppen nicht zu einer Verfälschung der Datenbasis führe. Einkommen und Konsumausgaben der „mittels Mikrosimulation identifizierten potentiellen Leistungsbezieherinnen und -bezieher ohne Leistungsbezug“ seien bei den Einpersonenhaushalten ebenso hoch, bei den Paaren mit Kind nur etwas niedriger als bei den übrigen Haushalten der jeweiligen Referenzgruppe.<sup>23</sup> Für eine Quantifizierung des Einflusses der Haushalte in verdeckter Armut auf das Er-

23 Dabei bezieht sich der Bericht des BMAS vermutlich hinsichtlich der Alleinstehenden auf Tabelle 82 (Bruckmeier/Pausser/Riphahn/Walwei/Wiemers 2013, S. 190) und hinsichtlich der Referenzfamilienhaushalte auf die entsprechenden weiteren Tabellen in der Studie des IAB.

gebnis der Regelbedarfsberechnung sind aber nicht deren Durchschnittseinkommen und Durchschnittskonsum insgesamt, sondern die Konsumausgaben abzüglich der Kosten der Unterkunft bzw. der regelbedarfsrelevante Konsum dieser Teilgruppe maßgeblich. Darauf wird in der IAB-Studie sachgerecht hingewiesen (Bruckmeier/Pauser/Riphahn/Walwei/Wiemers 2013, S. 191). Im Bericht des BMAS fehlt aber jeglicher Hinweis auf potenzielle Unterschiede zwischen den Konsumstrukturen der verdeckt armen Haushalte einerseits und den Haushalten ohne simulierten Leistungsanspruch in den Referenzgruppen andererseits, obwohl aus den zitierten Ergebnissen des IAB Hinweise auf relevante Differenzen abgeleitet werden können. Dies sei am Beispiel der Status quo-Referenzgruppe der Alleinstehenden (ebd. S. 190) erläutert. Alleinstehende in verdeckter Armut gemäß Simulationsmodell (VAS) machen immerhin 21,6 % der Referenzgruppe aus und haben mit 288 € einen beträchtlichen durchschnittlichen Leistungsanspruch bei weit unterdurchschnittlichem Vermögen (4.958 € gegenüber 15.524 € in der Referenzgruppe insgesamt). Da Durchschnittseinkommen und Durchschnittskonsum der Teilgruppe aber den entsprechenden Beträgen der Referenzgruppe insgesamt fast gleich sind (706 € bzw. 855 € gegenüber 717 € bzw. 843 €), resultiert der Leistungsanspruch der verdeckt armen Haushalte wahrscheinlich insbesondere aus vergleichsweise hohen Kosten der Unterkunft. In diesem Fall wären die der Regelbedarfsbemessung zugrunde liegenden Konsumausgaben – definitionsgemäß ohne Kosten der Unterkunft – infolge der Einbeziehung der verdeckten Armut in die Referenzgruppe nach unten verzerrt und die oben zitierten Schlussfolgerungen des BMAS nicht zutreffend.

Auch andere Ergebnisse, die im Endbericht des IAB (ebd. 2013) veröffentlicht wurden, legen den Schluss nahe, dass die – bisher nicht berechneten – Unterschiede zwischen den regelbedarfsrelevanten Ausgaben der Haushalte in verdeckter Armut und den entsprechenden Beträgen des anderen Teils der dem RBEG zugrunde liegenden Referenzgruppen von den ausgewiesenen Unterschieden zwischen den teilgruppenspezifischen Konsumausgaben bzw. Einkommen abweichen. In Tabelle 2 sind einige in diesem Zusammenhang relevante Ergebnisse der zugrunde liegenden Studie von Bruckmeier, Pauser, Riphahn, Walwei und Wiemers zusammengestellt, wobei die Ergebnisse der ersten vier Ergebniszeilen auf einem scientific use file von 80 % der Gesamtstichprobe, die letzte Zeile auf dem Gesamtdatensatz beruhen, also nicht ganz kompatibel sind. Die Darstellung beschränkt sich auf Alleinstehende und die (vierte) Variante des Mikrosimulationsmodells mit strenger Einkommens- und Vermögensanrechnung. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass nicht nur die Haushalte in verdeckter Armut, deren Durchschnittsbeträge in Zeile 4 wiedergegeben sind<sup>24</sup>, in die

24 Dabei wurden *alle* Alleinstehenden in verdeckter Armut zugrunde gelegt – um diese Gruppe wäre die Grundgesamtheit zu bereinigen –, während die zitierten Ausführungen des BMAS (2013b, S. 31, 41) sich lediglich auf verdeckte Armut innerhalb der Referenzgruppe beziehen.

**Tabelle 2: Einkommen, Konsumausgaben und Vermögen verschiedener Gruppen des unteren Einkommensbereichs, EVS 2008 – nur Alleinstehende**

		Haushaltsnettoeinkommen		Konsumausgaben		Nettovermögen <sup>1</sup>	
		Durchschnitt	relative Position <sup>2</sup>	Durchschnitt	relative Position <sup>2</sup>	Durchschnitt	relative Position <sup>2</sup>
1	Referenzgruppe Status quo (u15)	712 € <sup>3</sup>	41,2 %	855 € <sup>3</sup>	60,1 %	16.700 €	25,6 %
2	Leistungs-Beziehende <sup>4</sup> – insgesamt	826 €	47,8 %	817 €	57,4 %	8.100 €	12,4 %
3	– mit simuliertem Anspruch	777 €	45,0 %	779 €	54,8 %	3.300 €	5,1 %
4	verdeckte Armut <sup>5</sup>	916 €	53,0 %	970 €	68,2 %	8.300 €	12,7 %
5	Referenzgruppe revidiert <sup>6</sup> (u15)	747 €	43,3 %	864 €	60,9 %	19.200 €	/

<sup>1</sup> Geld- und Immobilienvermögen nach Abzug aller Verbindlichkeiten; die Beträge gehen also über das bei der Anspruchsprüfung nach dem SGB II bzw. XII zu berücksichtigende Vermögen insoweit hinaus als sie auch ein angemessenes Wohneigentum umfassen.

<sup>2</sup> gruppenspezifischer Durchschnitt (jeweilige Vorspalte) in Relation zum jeweiligen Durchschnitt der Gesamtgruppe der Alleinstehenden, wobei die Stichprobenergebnisse mit dem Haushalts-Hochrechnungsfaktor gewichtet wurden.

- Die Ergebnisse der ersten vier Gruppen basieren auf Auswertungen der faktisch anonymisierten 80 %-Teilstichprobe der EVS, die zur Relativierung herangezogenen Mittelwerte betragen 1.728 € (Einkommen), 1.422 € (Konsum), 65.200 € (Vermögen).
- Die Ergebnisse der letzten Zeile (Referenzgruppe revidiert) basieren auf dem vollständigen Datensatz der EVS 2008 (100 %-Stichprobe) und sind somit mit den anderen Zeilen nicht vollständig vergleichbar; die zur Relativierung heranzuziehenden Mittelwerte betragen für das Haushaltsnettoeinkommen 1.726 €, für den Konsum 1.418 € (Statistisches Bundesamt 2010a, S. 38 f.); für das Nettovermögen liegt kein Gesamtdurchschnitt aus der 100 %-Stichprobe vor, so dass die relative Position nicht ausgewiesen werden konnte.

<sup>3</sup> Die entsprechenden Ergebnisse aus der 100 %-Stichprobe betragen beim Haushaltsnettoeinkommen 717 €, beim Konsum 843 €.

<sup>4</sup> Haushalte mit mindestens einem Bezieher von Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII; Die Gruppe umfasst also auch Haushalte, die in die aktuelle Referenzgruppe (Zeile 1) eingehen (Leistungsbeziehende mit anrechnungsfreiem Einkommen).

<sup>5</sup> alle Alleinstehenden in verdeckter Armut (unabhängig von der Zugehörigkeit zur Referenzgruppe) auf Basis der vierten Variante des Mikrosimulationsmodells (strenge Einkommens- und Vermögensanrechnung)

<sup>6</sup> Ausschluss der gemäß Variante 4 des Mikrosimulationsmodells ermittelten Haushalte in verdeckter Armut und Betrachtung der unteren 15 % der revidierten bereinigten Grundgesamtheit der Alleinstehenden

Quelle: Bruckmeier/Pauser/Riphahn/Walwei/Wiemers 2013, S. 123, 125, 131, 133, 135 i. V. m. S. 118 f.; eigene Zusammenstellung.

aktuelle Grundgesamtheit und somit weitgehend in die Referenzgruppe eingegangen sind, sondern mit Aufstockern etc. auch ein Teil der Leistungsbeziehenden, für die Durchschnittsbeträge in den Zeilen 2 und 3 ausgewiesen sind. Die gegenüber der Referenzgruppe insgesamt vergleichsweise hohen Durchschnittseinkommen der Leistungsbeziehenden bei vergleichsweise geringem Durchschnittskonsum sind auf den ersten Blick überraschend und können auf Effekte des Erwerbstätigenfreibetrags oder von Mehrbedarfszuschlägen zurückgeführt werden. Für die Haushalte in verdeckter Armut zeigen sich aber noch höhere Durchschnittseinkommen und zudem vergleichsweise hohe Konsumausgaben. Da diese Gruppe mit demselben Mikrosimulationsmodell

ermittelt wurde wie die der Leistungsbeziehenden mit simuliertem Anspruch (Zeile 3) – für beide Gruppen gelten also die gleichen aus dem SGB II übernommenen Regelungen und ergänzenden Annahmen (z. B. hinsichtlich des anzurechnenden Vermögens) bei der Anspruchsprüfung –, sind das um 139 € höhere Durchschnittseinkommen und der um 191 € höhere Durchschnittskonsum vermutlich wieder insbesondere auf vergleichsweise hohe Miet- und Heizkosten – letztlich also auf überdurchschnittliche Bedarfe – zurückzuführen. Die ausgewiesenen Werte sind also keine Indikatoren der „Armutintensität“ der Haushalte in verdeckter Armut (Abstand des Einkommens von der individuellen Bedarfsschwelle), da die Kosten der Unterkunft nicht aus den Konsumausgaben herausgerechnet wurden. Dementsprechend können sie auch nicht als Beleg für eine – trotz Einbeziehung der Haushalte in verdeckter Armut – „unverfälschte“ Datenbasis herangezogen werden; die für die Effekte der unzureichenden Bereinigung der Grundgesamtheit entscheidende Größe – der regelbedarfsrelevante Konsum der Haushalte in verdeckter Armut – ist nicht berechnet worden.

Ergänzend sei auf eine weitere Ursache von Zirkelschlüssen, die mit dem RBEG nicht behoben wurde, hingewiesen. Für *Studierende* (und Schüler) gilt mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) eine besondere Mindestsicherung, sie fallen damit nicht in den Geltungsbereich des SGB II bzw. XII und weisen ein im Vergleich zu Erwerbstätigen, Arbeitssuchenden und Ruheständlern atypisches Ausgabenniveau und eine atypische Ausgabenstruktur auf (geringe Konsumausgaben, insbesondere geringe Nahrungsmittelausgaben; Becker 2011, S. 26). Dem BAföG entsprechend sind diese Leistungsbeziehenden nach § 7 Abs. 5 SGB II grundsätzlich und mit nur unwesentlichen Ausnahmen (§ 27 SGB II) von Leistungen nach dem SGB II ausgeschlossen. Dennoch sind BAföG-Beziehende in der Grundgesamtheit, die der Referenzgruppenbildung zugrunde liegt, verblieben, wobei die diesbezügliche Begründung im Gesetzentwurf (Deutscher Bundestag 2010, S. 88) nicht stichhaltig ist (Becker 2011, S. 24 f.; Münder 2011, S. 69). Nach vorliegenden Erkenntnissen ist davon auszugehen, dass infolge der situationsbedingt speziellen Durchschnittsausgaben und Konsumstrukturen von Studierenden im Niedrigeinkommensbereich und insbesondere von BAföG-Beziehenden der regelbedarfsrelevante Konsum für die Zielgruppe des SGB II bzw. XII nach unten verzerrt wird. Eigene Auswertungen des EVS 2008<sup>25</sup> haben ergeben, dass 11,3 % der Referenzgruppe der Alleinstehenden Studierende waren, 4 % dieser Referenzgruppe (also etwa jede/r Dritte der Studierenden in der Referenzgruppe) haben BAföG-Leistungen bezogen; ein Ausschluss nur der Letzteren aus der Grundgesamtheit würde die Einkommensobergrenze der dem RBEG zugrunde liegenden Referenzgruppe<sup>26</sup> von 901 € zwar lediglich um etwa 10 € nach oben verschieben, die Auswirkung auf den durchschnittlichen regelbedarfsrelevanten Konsum könnte dennoch merklich sein.

25 FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

26 Vgl. den folgenden Absatz: untere 15 % der nach dem Haushaltsnettoeinkommen geordneten Alleinstehenden nach Herausnahme der Zirkelschluss Haushalte, Letztere abgegrenzt nach neuem Verfahren.

a3) *RBEG: Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs*

Aus dem Vorhergehenden ergibt sich eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem Ansatz des RBEG zur Vermeidung von Zirkelschlüssen bei der Regelbedarfsermittlung einerseits und einer methodisch und sachlich konsequenten Bereinigung der Grundgesamtheit, die das BVerfG angemahnt hatte, andererseits. Dies erweist sich als besonders problematisch angesichts der *Quantilsbildung*. Anders als nach den früheren Regel-satzverordnungen, die von den unteren 20 % der nach dem Haushaltsnettoeinkommen geordneten Haushalte der bereinigten Grundgesamtheit ausgingen (unteres Fünftel oder Quintil), werden laut § 4 RBEG aus der Gruppe der Alleinstehenden nur noch die unteren 15 % berücksichtigt. Der Gesetzgeber hat also die in diesem Punkt offene Haltung des BVerfG, das ein allgemeingültiges Quantil aus juristischen Erwägungen gar nicht vorgeben konnte, für eine erhebliche Verkleinerung der für die Ermittlung von Erwachsenenbedarfen maßgeblichen Referenzgruppe genutzt. Damit werden im Rahmen des methodischen Vorgehens insgesamt die systematischen Fehler der Regelbedarfsermittlung aber größer: Aus den oben aufgeführten Unzulänglichkeiten bei der Bereinigung der Grundgesamtheit folgt, dass auch Haushalte mit finanziellen Mitteln unterhalb der SGB II-Schwelle in der Grundgesamtheit verbleiben und überwiegend dem untersten Segment angehören; ihr relatives Gewicht an der Referenzgruppe und bei der Berechnung des durchschnittlichen regelbedarfsrelevanten Konsums nimmt mit jeder Verkleinerung der Referenzgruppe zu (vgl. die Modelldarstellung im Anhang). Die Frage der Zweckmäßigkeit eines Quantils ist also nicht isoliert sondern im Kontext des Bemessungsverfahrens insgesamt zu beantworten. Unter methodischen Gesichtspunkten erweist sich die Verkleinerung der Referenzgruppe, die aus einer unzureichend bereinigten Grundgesamtheit gebildet wird, als nicht sachgerecht. Zudem impliziert sie eine Ungleichbehandlung von erwachsenen Anspruchsberechtigten einerseits und ihren Kindern andererseits; die Bedarfe der Letzteren werden auf der Basis des Ausgabeverhaltens von Familienhaushalten berechnet, wobei weiterhin das untere Quintil – also eine im Durchschnitt finanziell besser gestellte Gruppe – zugrunde gelegt wird (Becker 2011, S. 28f.). Letztlich ist dies vermutlich zwar nicht aus inhaltlichen sondern aus methodischen Gesichtspunkten erfolgt: Eine Verkleinerung der Referenzgruppen der Familienhaushalte wäre wegen zu geringer Fallzahlen und entsprechend fehlender statistischer Signifikanz nicht möglich gewesen. Die faktische Folge der Ungleichbehandlung ist dennoch ein zweifelhaftes Ergebnis des Verfahrens zur Berechnung eines soziokulturellen Existenzminimums.

Die skizzierten interdependenten Effekte einzelner Module der Regelbedarfsermittlung wurden im Gesetzgebungsverfahren nicht berücksichtigt. Vielmehr wurde die Verkleinerung der Referenzgruppe als eine Konsequenz der Zusammensetzung der unbereinigten Grundgesamtheit dargestellt: „Bei den Einpersonenhaushalten liegt der Anteil der vorab – zur Vermeidung von Zirkelschlüssen – ausgeschlossenen Haushalte mit 8,6 % aller Haushalte dieses Haushaltstyps erheblich über den bei der Sonderauswertung der EVS 2003 ausgeschlossenen Haushalten. Bei einem Anteil der Referenz-

haushalte von 20 Prozent an allen nach dem Nettoeinkommen geschichteten Einpersonenhaushalten verschiebt sich die Abgrenzung nach oben hin zu höheren Einkommen, was eine deutliche Steigerung der für die Ermittlung der Regelbedarfe relevanten privaten Konsumausgaben“ zur Folge hätte (Deutscher Bundestag 2010a, S. 89). Auch im Bericht des BMAS nach § 10 RBEG wird im Zusammenhang mit der Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs wiederholt auf die Einkommensschichtung in der unbereinigten Grundgesamtheit verwiesen (BMAS 2013b, z. B. S. 33). Diese Argumentationslinie ist in zweifacher Hinsicht nicht nachvollziehbar.

- Zum einen ergibt es unter inhaltlichen und methodischen Aspekten keinen Sinn, das letztlich relevante Quantil der bereinigten Grundgesamtheit in Abhängigkeit der relativen Häufigkeit der (ausgeschlossenen) Grundsicherungsbeziehenden zu bilden (1. Satz des obigen Zitats), die im Übrigen allein durch sozialrechtliche Reformen beeinflusst wird<sup>27</sup>. Der irreführende Effekt einer Orientierung an der unbereinigten Grundgesamtheit bei der Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs – das BMAS interpretiert dies als alternative Berechnungsreihenfolge (BMAS 2013b, S. 33)<sup>28</sup> – sei an einem einfachen Beispiel veranschaulicht. Wenn die durchschnittliche Körpergröße der unteren Hälfte der nach der Körpergröße geordneten (erwachsenen) Bevölkerung ermittelt werden soll, sind vorab die Kinder aus der Grundgesamtheit auszuklammern. Andernfalls – wenn zunächst die untere Hälfte aus der Grundgesamtheit einschließlich der Kinder gebildet und nachträglich die Kinder ausgeschlossen würden – wäre das Ergebnis abhängig vom Bevölkerungsanteil der Kinder und inhaltlich nicht zu interpretieren: Bei sinkendem Bevölkerungsanteil der Kinder ergäbe sich ein größeres Quantil aus der bereinigten Grundgesamtheit der Erwachsenen als Referenzgruppe und entsprechend auch eine Zunahme der ermittelten durchschnittlichen Körpergröße – auch wenn sich an der Größenverteilung bei den Erwachsenen nichts verändert hat.
- Zum anderen ist die in der Gesetzesbegründung (Deutscher Bundestag 2010a, S. 89) behauptete Verschiebung „nach oben hin zu höheren Einkommen“, falls die unteren 20 % als Referenzeinkommensbereich beibehalten würden (2. Satz des obigen Zi-

27 Die in der Gesetzesbegründung angesprochene Zunahme der Zahl der Grundsicherungsbeziehenden zwischen 2003 und 2008 ist hauptsächlich auf die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und Verweisung der Betroffenen auf das Arbeitslosengeld II (2005) zurückzuführen. Insofern die Arbeitslosenhilfe bei Alleinstehenden einen Lebensstandard oberhalb des Sozialhilfeniveaus 2004 ermöglichte, führte die so genannte Hartz IV-Reform zu Einkommensverlusten – nach einer vorliegenden Schätzung traf dies auf mehr als 60 % der Fälle zu (Becker/Hauser 2006, S. 79) – und zu einer Zunahme der Anspruchsberechtigten nach dem SGB II. Auch verdeckte Armut von Arbeitslosenhilfebeziehenden dürfte sich zumindest teilweise in den Zahlen über Leistungsbeziehende nach dem SGB II spiegeln, da ein Teil derjenigen, die 2004 ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nicht in Anspruch genommen haben, 2005 ALG II beantragt haben. Nur von Fällen mit einer unter dem Sozialhilfeniveau liegenden Arbeitslosenhilfe und ergänzendem Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt blieb die Zahl der Mindestsicherungsbeziehenden nach der Reform unberührt.

28 Entsprechend dem Auftrag des BMAS im Vorfeld des gemäß § 10 RBEG zu erstellenden Berichts wurde vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bei den Untersuchungen zur Abgrenzung von Referenzgruppen sowohl an jeweils bereinigten als auch an unbereinigten Grundgesamtheiten angeknüpft. Das Autorenteam spricht in diesem Zusammenhang von „Status quo-Berechnungsreihenfolge“ und „alternativer Berechnungsreihenfolge“; vgl. Bruckmeier/Pauser/Riphahn/Walwei/Wiemers 2013, z. B. S. 35.



tats), empirisch nicht geprüft und nicht einmal ansatzweise belegt. Es fehlt zudem an jeglicher Abgrenzung dessen, was mit „höheren Einkommen“ gemeint ist. Zur Stützung der zweifelhaften Verteilungshypothese wird wiederholt auf das untere Fünftel der unbereinigten Grundgesamtheit im Sinne eines vorgegebenen Bezugspunkts verwiesen. Offenbar liegt der Argumentation die Vorstellung zugrunde, dass alle Haushalte oberhalb des untersten Fünftels der unbereinigten Grundgesamtheit – unabhängig von dessen relativer Einkommensposition – den „höheren“ Einkommensschichten zuzuordnen seien. Dies ist allerdings eine sachfremde Annahme, da die „relative Lage“ (BMAS 2013b, S. 20) eines Quantils sich nicht allein aus dessen Größe sondern erst durch Bezugnahme auf einen gesamtgesellschaftlichen Mittelwert oder durch Berechnung des Quantilsanteils am Einkommensaggregat<sup>29</sup> ergibt. So liegt in einer Gesellschaft mit nur geringer Ungleichheit der Einkommensverteilung das unterste Fünftel wesentlich näher an der Mitte – gemessen am Median oder am arithmetischen Mittelwert (Durchschnitt) – als in einer gespaltenen Gesellschaft mit starker Spreizung der Einkommen. Die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Quantil allein sagt also nichts über die relative Einkommenslage der Betroffenen aus. Auch die Kenntnis von absoluten Quantilsobergrenzen, die der Gesetzesbegründung und den Gesetzesmaterialien zu entnehmen sind (Deutscher Bundestag 2010a, S. 139 ff., ders. 2010b), ist nicht hinreichend zur Beurteilung der relativen Lage der Referenzgruppe, da der Bezug zu einem Mittelwert fehlt. Letztlich kann nur durch einen Vergleich der relativen Einkommensposition des unteren Fünftels der bereinigten Grundgesamtheit 2008 mit der relativen Lage der aus der EVS 2003 gebildeten Referenzgruppe ergeben, ob eine „Verschiebung zu höheren Einkommen“ stattfinden würde. Entsprechende Analysen sind im Vorfeld des RBEG nicht erfolgt.

Aus den vorstehenden Überlegungen zu einer sachgerechten Abgrenzung der Grundgesamtheit für die Referenzgruppenbildung und zu dem aus Letzterer zu bestimmenden Referenzeinkommensbereich ergeben sich erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit des RBEG mit den grundsätzlichen Vorgaben des BVerfG.

b) *Konkrete methodische Rahmensetzungen des BVerfG und Regelungen im RBEG*

Unter den unter a) diskutierten allgemeinen Vorbedingungen für die Anwendung des Statistikmodells zur Regelbedarfsermittlung räumt das BVerfG dem Gesetzgeber einen *Gestaltungsspielraum* bei der Bestimmung der Arten des Bedarfs, die zum soziokulturellen Existenzminimum gehören, und der dafür notwendigen Mittel ein. Der Spielraum für entsprechende Wertungen ist hinsichtlich des physischen Existenzminimums enger, hinsichtlich der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben weiter (Rn. 133, 138). Er wird allerdings insofern begrenzt, als Abweichungen von der gewählten Methode begründet werden müssen (Rn. 139). Dementsprechend sind infol-

<sup>29</sup> Quantilsanteile sind gängige Indikatoren in der Verteilungsberichterstattung; vgl. z. B. BMAS 2013a, S. 325, Tabelle C I.1.2.

ge der Entscheidung des Gesetzgebers für die empirisch-statistische Methode jegliche Einstufungen von Gütern und Dienstleistungen als „nicht regelbedarfsrelevant“, die methodisch den Strukturprinzipien des Statistikmodells generell entgegenstehen (vgl. Kapitel 1.2.1), sachlich zu rechtfertigen (Rn. 173). Die üblichen Ausklammerungen von Ausgabenpositionen in den Abteilungen der EVS dürfen also nicht ohne Begründung erfolgen. Sie werden nur dann als zulässig erachtet,

- wenn eine anderweitige Bedarfsdeckung gesichert ist oder die jeweiligen Ausgaben zur Sicherung des Existenzminimums nicht notwendig sind
- und wenn die Kürzungen in ihrer Höhe empirisch fundiert sein

(Rn. 170, 171). Dabei muss der *interne Ausgleich* eines überdurchschnittlichen Bedarfs in einer Position durch einen unterdurchschnittlichen Bedarf in einer anderen Kategorie möglich sein (Rn. 172, 205), woraus sich eine weitere Einschränkung des grundsätzlich eingeräumten Ermessensspielraums ergibt. Der Pauschalbetrag ist also so zu bestimmen, dass der Hilfebedürftige durch die Gestaltung seines Verbrauchsverhaltens das physische Existenzminimum (Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit; Rn. 135) sowie Aufwendungen zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben decken kann. Dabei wird die Ansparkonzeption für nicht monatlich wiederkehrende Ausgaben in Verbindung mit der Möglichkeit, ein Darlehen zu erhalten, nicht beanstandet (Rn. 150).

Mit dem RBEG wurden die skizzierten Rahmenseetzungen insofern berücksichtigt, als pauschale Abschläge und unbegründete Streichungen von Ausgabenpositionen bei der früheren Regelsatzermittlung weitgehend unterlassen wurden. Dies war aber begleitet von neuen Ausschlüssen zahlreicher Güter (vgl. Übersicht 1 in Kapitel 5.2). Dabei war der Gesetzgeber zwar um detaillierte Begründungen bemüht – auch bei marginalen Eurocent-Beträgen –, die aber im Einzelnen häufig nicht schlüssig sind. Eine intensive Erörterung der alten und neuen Einstufungen von Gütern als „nicht regelbedarfsrelevant“ würde den Rahmen dieser Veröffentlichung sprengen, so dass hier auf vorliegende Analysen verwiesen wird (Becker 2011, S. 35-44; Münder 2011, S. 76-78). Generell lässt sich aber festhalten, dass der häufige Vermerk, ein bestimmtes Gut sei „nicht existenzsichernd“ oder gehöre „nicht zum physischen Existenzminimum“ und sei deshalb nicht regelbedarfsrelevant (Deutscher Bundestag 2010a, z. B. S. 59, 63), keine hinreichende Begründung darstellt. Grundsätzlich trifft die Aussage, eine Position gehöre nicht zum physischen Existenzminimum, auf jedes Gut zu, dass „die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“ (Rn. 135) betrifft. Das soziokulturelle Existenzminimum beschränkt sich aber eben nicht auf das physische Minimum sondern geht wesentlich darüber hinaus. Wenn der Gesetzgeber Ausgabenpositionen streicht, die der sozialen Teilhabe zuzuordnen sind, so wäre dies näher zu begründen, was aber nur teilweise erfolgt ist. Schließlich fehlt für

eine Ausgabenposition der Gesundheitspflege – wie schon bei der Regelsatzermittlung auf Basis der EVS 2003 – jedwede Begründung für die Einstufung als nicht regelbedarfsrelevant. Die Ausgaben für sonstige medizinische Versorgung außerhalb von Krankenhäusern (einschl. Eigenanteile) bleiben völlig unerwähnt (Deutscher Bundestag 2010a, S. 58). Dieser Sammelposten der Gesundheitspflege beläuft sich zwar auf nur 0,98 € im Durchschnitt der aktuellen Referenzgruppe<sup>30</sup>, umfasst aber auf der Individualebene wesentliche Elemente, nämlich Dienstleistungen von Laboratorien, Röntgenzentren und Heilhilfsberufen, Massagen, Krankengymnastik, medizinische Bäder, Homöopathie, Physiotherapie etc. Der stillschweigende Ausschluss dieser Kategorie impliziert die normative Entscheidung, dass Grundsicherungsbeziehende – wie bei den ärztlichen Leistungen – auch in diesem Dienstleistungsbereich auf die Regelleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) beschränkt sein sollen; beispielsweise ein davon nicht gedeckter PSA-Test oder die Fortsetzung einer Physiotherapie über die GKV-Leistung hinaus ist für Grundsicherungsbeziehende also nicht vorgesehen. Derartige Leistungen müssen bei individuell dringendem Bedarf zwar ohnehin weitestgehend durch Verzicht bei anderen Bedarfen finanziert werden, dieser interne Ausgleich ist infolge der Streichung auch der entsprechenden Durchschnittsausgabe der Referenzgruppe nochmals erschwert.

Neben fundierten Begründungen zur Streichung von Ausgabearten im Einzelnen fehlt in der Gesetzesbegründung generell der übergreifende Blick auf die Möglichkeiten des internen Ausgleichs, die zur Einhaltung der „Strukturprinzipien des Statistikmodells“ (Rn. 143) gegeben sein müssen. Wegen des Spannungsverhältnisses zwischen Statistikmodell einerseits und verfassungsrechtlich gegebenem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers andererseits ist ein Kriterium zu entwickeln, das das Ausmaß der Abweichungen von der empirisch-statistischen Methode spiegelt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Ausschlüsse nicht nur die Konsumenten der jeweiligen Güterarten betreffen; sie mindern auch den Bedarfsdeckungsgrad bei den Gruppen, die ausschließlich regelleistungsrelevante Güter und Dienstleistungen nachfragen. Zudem führen die Kürzungen nicht zwangsläufig dazu, dass auf die außerhalb des gesetzlichen Existenzminimums liegenden Güter von den Hilfeempfängerinnen und -empfängern verzichtet wird; in welcher Weise individuelle Bedarfslagen und Präferenzen an das gegenüber der Referenzgruppe kleinere Budget angepasst werden – d. h. in welchen Bereichen Verzicht geübt wird –, ist nicht zu beeinflussen. Es ist ein genuines Element jeder Existenzsicherung durch Geldleistungen, diese individuellen „Arrangements“ nicht zu beeinflussen. Entsprechend dieser Zusammenhänge betont das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich, „dass der individuelle Bedarf ... vom statistischen Durchschnitt abweichen kann“ und dass die regelleistungsrelevanten Ausgabenpositionen „erst in ihrer Summe ein menschenwürdiges Existenzminimum gewährleisten sollen“; deshalb ist der Pauschbetrag so zu bestimmen, dass der Hilfebedürftige sein Verbrauchsverhalten

30 FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

so gestalten kann, „dass er mit dem Festbetrag auskommt“ (Rn. 205). Die Anerkennung des Gestaltungsspielraums bei der Bedarfsbemessung bzw. die Zulässigkeit von Streichungen einzelner Güter ist also zu interpretieren als Feststellung,

*dass für Hilfeempfänger/innen begrenzte Abstriche vom Lebensstandard der Referenzgruppe möglich und zumutbar sind, falls die Referenzgruppe sich die jeweiligen, über das physische Existenzminimum hinausgehenden Güter leisten kann.*

Ein wesentliches Kriterium für die Beurteilung der Regelleistungsbemessung ist also die Summe der Durchschnittsbeträge der nicht regelleistungsrelevanten Güter in Relation zu den Konsumausgaben insgesamt der Referenzgruppe. Erst auf der Basis dieses Indikators für das Zurückbleiben hinter dem Lebensstandard der Referenzgruppe insgesamt kann erwogen werden, ob ein interner Ausgleich zwischen über- und unterdurchschnittlichen Einzelbedarfen und ein Mindestmaß an sozialer und kultureller Teilhabe möglich sind und ob die Hilfeempfängerinnen und -empfänger nicht als solche auffallen.<sup>31</sup> In den Gesetzesmaterialien finden sich dazu keine Angaben, der Indikator kann aber anhand der veröffentlichten Einzelergebnisse der EVS 2008 berechnet werden. Demnach beträgt der Abstand des Regelbedarfs zu den Konsumausgaben der Referenzgruppe bei Einpersonenhaushalten etwa 30 %, wobei hier bereits die Abgrenzung der Referenzgruppe tendenziell zu einer Unterschätzung der maßgeblichen Konsumausgaben geführt hat (vgl. Abschnitt a2 und a3 dieses Kapitels); bei Kindern beläuft sich das Minus auf – je nach Altersgruppe – 22 % bis 25 % (Becker 2011, S. 44). Angesichts dieser Größenordnungen von Kürzungen gegenüber dem Ausgabenniveau der Referenzgruppen, das wiederum nur etwa die Hälfte (Alleinstehende) bzw. zwei Drittel (Familien mit Kindern) der Konsumausgaben der jeweiligen Haushaltsgruppe insgesamt erreicht (Tabelle 5 in Kapitel 2.3), kann die Einhaltung der Strukturprinzipien des Statistikmodells nicht angenommen werden.

Über die allgemeinen Grenzen für Abweichungen von der empirisch-statistischen Methode hinaus greift das BVerfG auch gravierende methodische Fehler auf, die in die den früheren Regelsatzverordnungen zugrunde liegende Berechnung eingegangen sind. So wird die einfache Ausklammerung eines von mehreren *Substitutionsgütern* – wie sie bisher beispielsweise bei der Bemessung des Mobilitätsbedarfs erfolgte (Herausnahme der Betriebskosten eines Kraftfahrzeugs ohne Berücksichtigung der in der fiktiven Referenzsituation höheren Ausgaben für den öffentlichen Personenverkehr) – als un gerechtfertigt (Rn. 179, 200) und somit unzulässig bewertet. Der Gesetzgeber will aber den Mobilitätsaufwand weiterhin auf Kosten für öffentliche Verkehrsmittel und Fahrräder beschränken und erachtet ein Mobiltelefon neben einem Festnetzanschluss nach wie vor für nicht notwendig. Deshalb wurden entsprechende Sonderauswertungen für Teilgruppen der Referenzgruppen – Haushalte, die keine Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel hatten, einerseits und Haushalte, die keine Ausgaben für Mobilfunk hat-

31 Vgl. in diesem Zusammenhang auch Palsherm 2011, S. 66.

ten, andererseits – durchgeführt<sup>32</sup> und die resultierenden Durchschnittsausgaben als Regelbedarfspositionen übernommen. Auf diese Weise soll eine neuerliche „Methodenschelte“ des BVerfG vermieden werden. Die nun eingeführten Teilgruppenanalysen bergen aber wiederum methodische Probleme, die die Aussagekraft der Ergebnisse erheblich beeinträchtigen. So ist die statistische Signifikanz wegen zu geringer Fallzahlen bei mehreren Einzelauswertungen nicht gegeben. Zudem widerspricht es statistischen Grundsätzen, Durchschnittswerte verschiedener Gruppen – diese sind inhaltlich nicht kompatibel – zu summieren und „Äpfel mit Birnen“ zu vermischen.<sup>33</sup> Die Probleme werden besonders offensichtlich an den Ergebnissen der „Sonderauswertung Verkehr“: In der zugrunde liegenden Subgruppe ohne Ausgaben für Kraftstoffe etc. hat ein großer Teil der Haushalte keinerlei Mobilitätskosten – der Durchschnitt fällt infolge dieser Nullfälle entsprechend gering aus –, während in der von der Auswertung ausgenommenen Subgruppe mit Ausgaben für Kraftstoffe etc. alle Haushalte (ex definitione) Aufwendungen für Verkehr hatten.<sup>34</sup> Letztlich werden durch die neue Vorgehensweise strukturelle Unterschiede zwischen der Referenzgruppe insgesamt und den Sonderauswertungsgruppen, die nicht repräsentativ für Erstere sind, vernachlässigt.<sup>35</sup>

Ein besonderer Schwerpunkt des Urteils des BVerfG ist das *Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen*. Dieses könne nicht durch pauschale Setzungen von prozentualen Anteilen des Regelbedarfs eines Alleinstehenden „freihändig gesetzt“ werden, sondern müsse – ebenso wie der Bedarf aller anderen Personengruppen – empirisch fundiert sein. Dazu wird die Berücksichtigung der Konsumausgaben von Familienhaushalten zwecks Berechnung kinder- und altersspezifischer Bedarfe von Minderjährigen (Rn. 191, 197, 203) gefordert – die Anknüpfung an das Ausgabeverhalten von Einpersonenhaushalten wird lediglich zur Bedarfsermittlung von Alleinstehenden akzeptiert (Rn. 168). Eine besondere Methodik wird nicht vorgeschrieben; das BVerfG hält sowohl die modifizierte Differenzrechnung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge<sup>36</sup> als auch die Zurechnung von Haushaltsausgaben auf Kinder und Eltern mit empirisch fundierten Verteilungsschlüsseln für sachgerecht (Rn. 198). Mit dem RBEG ist der zweite Weg eingeschlagen worden, wobei auf Aufteilungsschlüssel, die in den 1980er Jahren entwickelt wurden, zurückgegriffen wurde. Allerdings wurde mit § 10 RBEG eine Prüfung zur Weiterentwicklung des vorliegenden Verfahrens der Zurechnung von Haushaltsausgaben auf Personen vorgeschrieben, und der Bericht der

32 Weitere Sonderauswertungen beziehen sich auf die Ermittlung von durchschnittlichen Ausgaben für die Wohnungsinstandhaltung und Schönheitsreparaturen sowie auf die Stromausgaben. Von einer detaillierten Darstellung wird an dieser Stelle abgesehen.

33 Beispielsweise sind die Kosten für Nahrungsmittel und Bekleidung auch von der Verfügbarkeit eines Pkw und den damit gegebenen größeren Möglichkeiten preiswerter Einkäufe abhängig. Unter diesem Aspekt sind die Durchschnittsausgaben für Nahrungsmittel und Bekleidung, die sich für die Referenzgruppe insgesamt ergeben, mit den Mobilitätskosten der Teilgruppe ohne Pkw nicht kompatibel. Eine Summierung führt zu einem verzerrten Ergebnis.

34 Vgl. die präzise Berechnung dazu bei Münder 2011, S. 75 f.

35 Vgl. dazu ausführlich Becker 2011, S. 40 f.

36 Nach diesem Ansatz wird die Differenz zwischen den Durchschnittsausgaben beispielsweise von Paaren ohne Kind und den Ausgaben eines Paares mit einem Kind als Bedarf des Kindes interpretiert. Schwierigkeiten bereitet die Definition vergleichbarer Einkommenssegmente für die beiden Haushaltstypen.

beauftragten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler liegt mittlerweile vor (Dudel/Garbuszus/Ott/Werding 2013). Er umfasst die Ergebnisse zahlreicher (komplexer ökonomischer) Verfahren, enthält allerdings keine konkreten Empfehlungen zur Änderung der Verteilungsschlüssel. Denn die Analysen „führen zu Verteilungsgewichten und zusätzlichen Bedarfen für weitere Personen im Haushalt – sowohl für Kinder als auch für weitere erwachsene Haushaltsmitglieder –, die annähernd denen aufgrund des momentan angewandten Verfahrens entsprechen“ (ebd., S. XVIII). Das Autorenteam äußert aber dennoch eine gewisse Skepsis gegenüber dem gegenwärtig vorherrschenden Grundsatz, die Regelbedarfsermittlung auf der Ebene einzelner Gütergruppen anzusetzen. Stattdessen könne vom regelbedarfsrelevanten Gesamtverbrauch ausgegangen werden, so dass die statistischen Unsicherheiten wesentlich geringer ausfielen. Zu dieser Thematik sollten weitere Überlegungen angestellt werden. Die Einschätzung, dass die bisherigen Aufteilungsquoten weitgehend haltbar sind, wurde aber bereits an anderer Stelle vertreten, wobei allerdings einige zugrunde liegende Thesen mit Blick auf das knappe Budget der Referenzgruppen angezweifelt wurden (Becker 2011, S. 17 ff.).

Schließlich fordert das BVerfG, die Ergebnisse der Bedarfsermittlungsmethode fortwährend zu überprüfen und weiter zu entwickeln, insbesondere zeitnah *an Preissteigerungen anzupassen* (Rn. 140). Dabei sind ein sachgerechter Maßstab bzw. Indikator (Rn. 184) und ein sachgerechter Anpassungsmechanismus heranzuziehen (Rn. 185, 201), z. B. die Preisentwicklung der regelleistungsrelevanten Ausgabenpositionen. Explizit verworfen wird die vor 2011 praktizierte Anpassung entsprechend der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts, da dies als „sachwidriger Maßstabswechsel“ erkannt wurde (Rn. 184). Nach § 28a Abs. 1 Satz 1 SGB XII wird für die Fortschreibung nun ein Mischindex berechnet, in den sowohl die Entwicklung der Preise für regelbedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen, als auch die Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter je beschäftigten Arbeitnehmer eingeht. Die Gewichtung der beiden Entwicklungen erfolgt im Verhältnis 70 zu 30. Aus methodischer Sicht bestehen keine grundsätzlichen Einwendungen gegen die Anknüpfung an einen derartigen Mischindex; denn die Entwicklung des soziokulturellen Existenzminimums ist nicht nur von Preisveränderungen, sondern als relatives Konzept auch von Einkommensentwicklungen abhängig. Demgegenüber bestehen hinsichtlich der mit dem RBEG auch erfolgten Verlegung des regulären Anpassungstermins vom 1. Juli auf den 1. Januar sachliche Vorbehalte, da sich daraus ein dauerhafter time-lag ergibt (Becker 2011, S. 48 f.).

Zusammenfassend ergeben sich aus der Gegenüberstellung von Kernaussagen des BVerfG in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 und dem RBEG gravierende Mängel des Letzteren. Insbesondere die Abgrenzung der Grundgesamtheit für die Referenzgruppenbildung und des aus Letzterer zu bestimmenden Referenzeinkommensbereichs erweisen sich als nicht sachgerecht. Zudem scheinen die vom BVerfG genannten Grenzen für Abweichungen von der empirisch-statistischen Methode mit dem RBEG überschritten worden zu sein. Die aufgezeigte Sachlage und die daran geäußerte Kritik bilden den Hintergrund für die folgenden Projektfragestellungen und Analysen.

Der *Vorspann* in diesem ersten Kapitel mit den ausführlichen Erörterungen der verfassungsrechtlichen Grundlage und des RBEG erfolgte *unter zwei Aspekten*: Zum Einen wird damit der zentrale Stellenwert der in Kapitel 3 vorgelegten Verteilungsanalyse herausgearbeitet; zum Anderen können auf dieser Basis die Simulationsrechnungen in Kapitel 4 sowie die Berechnungen alternativer Regelsätze in Kapitel 5 gut nachvollzogen und in die übergreifende Thematik und Diskussion eines angemessenen Niveaus der Grundsicherungsleistungen eingeordnet werden. Einen Überblick über die drei inhaltlichen Module des Projekts und das methodische Vorgehen gibt das folgende zweite Kapitel.





## 2 Fragestellungen des Projekts und methodischer Ansatz

Die Ausführungen im ersten Kapitel zur derzeitigen Regelbedarfsermittlung in Deutschland haben verdeutlicht, dass das Grundsicherungsniveau einerseits von der Entwicklung der Einkommensverteilung und andererseits von normativen Entscheidungen des Gesetzgebers abhängig ist. Ersterer Einfluss ergibt sich infolge der Anknüpfung des Statistikmodells an die Konsumausgaben des unteren Einkommensbereichs, Letzterer aus der erforderlichen Setzung von Parametern der Methodik („unterer“ Einkommensbereich) und dem verfassungsrechtlich gegebenen Gestaltungsspielraum. Dabei können die normativen Setzungen den Effekt der Verteilungsentwicklung abschwächen – beispielsweise bei zunehmender Spreizung der Einkommen durch die Einbeziehung eines breiteren Referenzeinkommensbereichs – oder aber akzentuieren – im Beispiel durch Verkleinerung des Referenzeinkommensbereichs. Die vorliegende Arbeit widmet sich beiden Faktoren, die das derzeitige Grundsicherungsniveau bedingt haben: Zunächst wird in den Kapiteln 3 und 4 den Effekten von Verteilungsentwicklungen nachgegangen. Anschließend erfolgt in Kapitel 5 eine detaillierte Analyse der aktuellen normativen Setzungen im Vergleich zu entsprechenden Regelungen vor dem RBEG und zu den Mindestanforderungen, die sich aus dem Urteil des BVerfG vom 9. Februar 2010 ergeben. Das nach wie vor bestehende Problem der unzureichenden Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten bleibt im Weiteren aber unberücksichtigt. Eine Quantifizierung des Effekts der notwendigen, bisher aber unterlassenen Bereinigung der Grundgesamtheit um Haushalte in verdeckter Armut (Nichtinanspruchnahme zustehender Grundsicherungs- bzw. Sozialhilfeleistungen) hätte den Projektrahmen gesprengt, so dass diesbezüglich nur auf die qualitativen Ausführungen im ersten Kapitel (1.2.3, unter a2) verwiesen werden kann.

Wie in Kapitel 1.2.1 ausgeführt, wird mit der empirisch-statistischen Methode (Statistikmodell) von den Konsumausgaben einer Referenzgruppe auf den Bedarf geschlossen. Die diesem Ansatz zugrunde liegende Annahme ist strittig, da die Ausgaben im Niedrigeinkommensbereich entscheidend von den begrenzten Mitteln bestimmt sind und der Bedarf möglicherweise darüber hinausgeht. Auch im Vorfeld der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 22.11.2010 zum RBEG wurden in mehreren schriftlichen Stellungnahmen derartige grundsätzliche Vorbehalte gegenüber dem Statistikmodell vorgebracht. So betont der Deutsche Gewerkschaftsbund das Grunddilemma, dass das Verfahren insoweit unzureichend ist, als relevante Bedarfe von armen Haushalten der Referenzgruppe nicht gedeckt werden können.<sup>37</sup> Diese Einwendungen sind im Falle einer zunehmenden *Ungleichheit der Einkommensverteilung* besonders gewichtig. Denn mit einem „Abhängen“ unterer Einkommensschichten von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung steigt die Gefahr einer gravierenden Unterschätzung des

<sup>37</sup> Deutscher Bundestag 2010c, S. 13. Auch aus verfassungsrechtlicher Sicht werden weiterhin Bedenken gegenüber der Eignung des Statistikmodells geäußert; vgl. Münder 2011, S. 67 f.

Existenzminimums, das auch soziale Teilhabe ermöglichen soll und somit relativ zu den Lebensverhältnissen im gesellschaftlichen Umfeld definiert ist. Im Rahmen der Vorbereitungen des RBEG hat der Gesetzgeber aber keine entsprechenden Analysen über die grundsätzliche Eignung des Statistikmodells und der EVS durchführen lassen, und eine Orientierung an vorliegenden Ergebnissen der Verteilungs- und Armutsforschung<sup>38</sup> ist im vorliegenden Kontext nicht hinreichend. Denn diese basieren teilweise auf anderen Datensätzen als die Regelbedarfsermittlung und beziehen die Anspruchsberechtigten nach dem SGB II bzw. XII generell ein, die aber im Zusammenhang mit Berechnungen des Grundsicherungsniveaus zwecks Vermeidung von Zirkelschlüssen auszuklammern sind. Somit fehlt eine wesentliche Basis zur Prüfung der Eignung des Statistikmodells und zur Einordnung und Bewertung der normativen Setzungen des RBEG – insbesondere des Referenzeinkommensbereichs –, die von Politik, Verbänden und Rechtsprechung erfolgen muss. Um diese Lücke zu schließen, wird im ersten Modul des Projekts (Kapitel 3) die maßgebliche Verteilungsentwicklung untersucht. Dabei wird der entscheidenden Frage nachgegangen, ob die in mehreren Studien für das erste Jahrzehnt dieses Jahrtausends festgestellte Zunahme der Ungleichheit auch mit der Datenbasis, die der Regelbedarfsermittlung zugrunde liegt, also mit der EVS, nachweisbar ist.<sup>39</sup> Entsprechend der Thematik dieses Projekts steht die relative Position der Referenzgruppe in den Jahren 2003 und 2008 im Fokus; falls diese merklich zurückgegangen ist, wäre die Eignung des derzeitigen statistischen Ansatzes zur Berechnung des soziokulturellen Existenzminimums zu bezweifeln.

Im zweiten Modul wird der Einfluss einer *fiktiven Verteilungsentwicklung nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns* auf das Grundsicherungsniveau abgeschätzt (Kapitel 4). Mindestlohnforderungen werden hauptsächlich unter Aspekten der Leistungsgerechtigkeit und als Strategie gegen Armut trotz Arbeit erhoben. Sofern keine gravierende Zunahme der Arbeitslosigkeit eintritt – wovon nach neueren Untersuchungen ausgegangen werden kann –<sup>40</sup>, würde eine Lohnuntergrenze das Armutsproblem unmittelbar mildern.<sup>41</sup> Zudem werden – neben steigenden Steuer- und Beitragseinnahmen – abnehmende Ausgaben für Grundsicherungsleistungen an „Aufstocker“ erwartet, worauf beispielsweise der DGB hinweist<sup>42</sup>. Inwieweit ein Mindestlohn zur Überschreitung der Armutsgrenze oder der Grundsicherungsschwelle führt, hängt zwar von den Arbeitszeiten und Haushaltskonstellationen der Begünstigten ab;

38 Vgl. z. B. BMAS 2013a und die dem Regierungsbericht zugrunde liegenden Expertisen; Grabka/Frick 2010.

39 Untersuchungen auf der Basis verschiedener Datenquellen führen teilweise zu abweichenden Ergebnissen. Vgl. in diesem Zusammenhang die vertiefende Arbeit von Becker/Frick/Grabka/Hauser/Krause/Wagner 2003.

40 Für Deutschland wurden kürzlich die Einführung bzw. Änderungen von tarifvertraglichen und gesetzlichen Mindestlohnregeln in verschiedenen Branchen im Hinblick auf die Folgen für Beschäftigung und Lohnhöhe im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) von verschiedenen Forschungsinstituten evaluiert. Ergebnisse finden sich unter <http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsrecht/Meldungen/evaluation-mindestloehne.html>

41 Das Ausmaß des potenziellen Rückgangs von relativer Einkommensarmut sollte aber nicht überschätzt werden, da Armut trotz Arbeit nicht nur eine Folge niedriger Lohnsätze, sondern auch wesentlich durch einen geringen Umfang der Erwerbstätigkeit und die Haushaltskonstellation bedingt ist. Vgl. Brenke/ Müller 2013.

42 Deutscher Bundestag 2010c, S. 25.

aber selbst Fälle, bei denen nur eine Annäherung an die Grundsicherungsschwelle erreicht wird, würden den Staatshaushalt entlasten, da die zu deckenden Einkommenslücken geringer ausfielen. Andererseits würde der Mindestlohn aber wiederum – mit einem gewissen time lag – Auswirkungen auf das Grundsicherungsniveau haben, da die maßgeblichen Ausgaben der Haushalte im untersten Einkommensbereich nach Einführung eines Mindestlohns tendenziell höher ausfallen würden. Diesem mittelbaren Effekt, der der unmittelbaren fiskalischen Entlastung entgegen steht, aber positive Verteilungseffekte hätte und die Einwendungen gegen das Statistikmodells zumindest abschwächen würde, wird im Rahmen dieser Arbeit ansatzweise nachgegangen. Es geht um das fiktive Regelbedarfsniveau, das sich ergeben hätte, wenn bereits vor Durchführung des EVS 2008 ein flächendeckender Mindestlohn eingeführt worden wäre. Im Vorfeld dieser Frage werden die dabei einfließenden alternativen Mindestlohnsätze unter Aspekten sozialer Gerechtigkeit hergeleitet. Auf dieser Basis werden – unter der Annahme unveränderter Beschäftigungsverhältnisse – für die potenziell Begünstigten des jeweiligen Mindestlohn fiktiv erhöhte Einkommen berechnet und entsprechend der theoretischen Wirkungskette von den Einkommen der bereinigten Grundgesamtheit zu den Ausgaben der Referenzgruppe das fiktive Grundsicherungsniveau ermittelt.

Schließlich werden mit dem dritten Modul die *Effekte der normativen Setzungen des RBEG*, die in Kapitel 1.2.3 bereits kritisch diskutiert wurden, *quantifiziert*. Damit soll – neben der Verteilungsanalyse – ein weiterer Beitrag zur empirischen Fundierung der gesellschaftspolitischen Debatte um ein angemessenes Mindestsicherungsniveau geleistet werden. Ungeachtet der grundsätzlichen Bedenken gegenüber der empirisch-statistischen Methode der Bedarfsberechnung hatte sich mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts für viele Akteure und Beobachter die Hoffnung verbunden, dass es zu einer unvoreingenommenen Neuberechnung der Grundsicherungsleistungen kommen werde. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens konnte allerdings – wie schon bei der Regelleistungsbemessung auf Basis der EVS 2003 – der Eindruck entstehen, dass das Verfahren nicht ergebnisoffen festgelegt sondern an eine politische Vorgabe angepasst wurde. Denn verantwortliche Haushalts- und Finanzpolitiker der Regierungskoalition haben noch vor Durchführung der notwendigen EVS-Auswertungen eine Anhebung der Regelleistungen abgelehnt bzw. ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund wird geprüft, ob und inwieweit durch die Änderung der Rechenregeln zur Bemessung der Grundsicherungsleistungen faktisch eine relative Verschlechterung des Lebensstandards der Leistungsempfänger erfolgt ist. Dabei wird unterschieden zwischen Neuregelungen, die zur Erfüllung der Vorgaben des BVerG und zur Ausräumung der im Urteil genannten Kritikpunkte erforderlich waren bzw. gewesen wären, und weiteren, aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht notwendigen Veränderungen des Verfahrens. Dieser Untersuchungsteil beschränkt sich – wie bereits das zweite Projektmodul – auf die Bedarfsbemessung für Erwachsene. Konkret wird geprüft, ob die geänderten Detailregelungen über die Bestimmung der Referenzgruppe und die Zusammensetzung des regelbedarfsrelevanten Konsums dazu geführt haben, dass der resultierende Betrag

geringer ist als bei Anwendung der Regeln, die bei der vormaligen Berechnung des Grundsicherungsniveaus auf der Basis der EVS 2003 gültig waren.<sup>43</sup>

Für alle drei Teilmodule der vorliegenden Arbeit wurden Mikrodatenauswertungen durchgeführt. Diese erfolgten auf dem Wege der *kontrollierten Datenfernverarbeitung* der faktisch anonymisierten EVS, da nur so der Zugang zu den im Statistischen Bundesamt vorliegenden Gesamtdatensätzen möglich ist. Bei einer alternativen Projektbearbeitung auf der Basis von scientific use files wären nur Teildatensätze (80 %- oder 98 %-Substichproben) verfügbar gewesen, deren Ergebnisse mit denen der Berechnungen zum RBEG nicht gänzlich vergleichbar wären; Abweichungen könnten nicht eindeutig den jeweiligen inhaltlichen Aspekten zugeordnet werden, da sie in ungewissem Ausmaß auch die Unterschiede zwischen den verwendeten Datensätzen gespiegelt hätten. Bei der kontrollierten Datenfernverarbeitung werden vom Projektbearbeiter Kommandofolgen einer statistischen Auswertungssoftware – im Rahmen dieser Studie: SPSS – zusammengestellt und an das Forschungsdatenzentrum des Statistischen Bundesamtes übermittelt. Dort werden sie auf die Daten angewandt. Die resultierenden Auswertungstabellen werden vom Statistischen Bundesamt um geheim zu haltende Ergebnisse bereinigt und erst nach diesen Sperrungen übersandt. Die Anonymisierung betrifft insbesondere Tabellenfelder, denen weniger als vier Individualangaben zu Grunde liegen („primäre Sperrung“); falls dies nur für eine Variable notwendig ist, erfolgte zusätzlich eine „sekundäre Sperrung“, damit das Ergebnis der primär gesperrten Zelle (z. B. der Ausgaben für den Kauf eines Kfz) nicht aus einer zusammenfassenden Variablen (z. B. aus der Summe aller Ausgaben für den Mobilitätsbedarf) abgeleitet werden kann. Anonymisierungen waren im Rahmen dieser Studie aber auch bei einigen ausreichend besetzten Zellen erforderlich, falls der Unterschied zur Zellenbesetzung einer vorangegangenen Alternativrechnung zu gering ist. Diese – von unserer Seite nicht vorhergesehene – Einschränkung betrifft das dritte Projektmodul, da hier Regelbedarfsberechnungen für sehr ähnlich abgegrenzte Referenzgruppen durchgeführt wurden (Kapitel 5). Die entsprechenden gesperrten Teilergebnisse mussten durch eine vereinfachende Schätzung ersetzt werden.

Die Einzelheiten des methodischen Vorgehens ergeben sich aus den spezifischen Fragestellungen der Teilmodule.

- a) Für die Bearbeitung des ersten Teilmoduls, mit dem die für das Grundsicherungsniveau wesentliche Verteilungsentwicklung untersucht wird, wurden Auswertungen der beiden jüngsten EVS (2003 und 2008) durchgeführt. Dabei wurde vom formalen Haushaltsnettoeinkommen in der Abgrenzung durch das Statistische Bundesamt

---

43 Vgl. dazu auch Martens 2011, der auf der Basis veröffentlichter Ergebnisse der EVS 2008 (Deutscher Bundestag 2010b) eine Alternativrechnung zur Regelbedarfsermittlung der Bundesregierung vorgenommen hat. Diese bezieht sich auf die unteren 20 % der nach neuem Verfahren bereinigten Grundgesamtheit der Alleinstehenden und geht von einigen Korrekturen der im RGEG definierten Ausgabenpositionen aus. Demgegenüber wird in dieser Arbeit auch das vormalige Verfahren der Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten in den Gesamtvergleich der Bemessung des soziokulturellen Existenzminimums vor und nach dem RBEG einbezogen.

ausgegangen, da dieser Begriff der Abgrenzung der Referenzeinkommensbereiche in den amtlichen Auswertungen zugrunde gelegt wird. Zunächst wird in Kapitel 3.1 der Frage nachgegangen, ob die Referenzhaushaltstypen der Regelbedarfsermittlung – Alleinstehende zur Berechnung von Erwachsenen-, auch elterlichen Bedarfen, Paare mit einem Kind zur Quantifizierung von Kindesbedarfen – das durchschnittliche Einkommensniveau der Gesamtheit aller Haushalte in den Erhebungsjahren 2003 und 2008 erreicht haben oder eher schlechter oder besser situiert waren. Dazu wurden die relativen Einkommenspositionen der Alleinstehenden und der Paare mit einem Kind unter 18 Jahren – auf eine Differenzierung nach dem Alter des Kindes wurde verzichtet – berechnet (Inter-Gruppen-Verteilung). Zwecks Vergleichbarkeit der Einkommen verschiedener Haushaltstypen wurde eine Bedarfsgewichtung gemäß der so genannten modifizierten OECD-Skala<sup>44</sup> vorgenommen und das resultierende Nettoäquivalenzeinkommen jedem Mitglied des jeweiligen Haushalts zugeordnet. Die weiteren Fragestellungen konzentrieren sich aber auf die Referenzhaushaltstypen und die Verteilungsentwicklung innerhalb dieser Gruppen (Intra-Gruppen-Verteilungen), so dass in allen Folgekapiteln das Haushaltsnettoeinkommen ohne Bedarfsgewichtung zugrunde gelegt wurde. Bei der Bereinigung der Grundgesamtheit zur Anpassung an die im vorliegenden Kontext relevante Gruppe wurden alternativ die frühere amtliche Vorgehensweise und das dem RBEG zugrunde liegende Verfahren zur Vermeidung von Zirkelschlüssen – d. h. der Ableitung des Existenzminimums aus dem Ausgabeverhalten der Betroffenen selbst – nachvollzogen: Zum Einen wurden Haushalte, die *überwiegend* von Sozialhilfe bzw. Grundsicherung gelebt haben, ausgeklammert. Zum anderen wurde an die derzeitigen Regeln angeknüpft, wonach *alle* Haushalte mit anrechnungsfreien Einkommen, insbesondere mit Erwerbseinkommen neben dem Grundsicherungsbezug – auch wenn Ersteres nur 1 € beträgt – in der bereinigten Grundgesamtheit verbleiben. Für die bereinigten Grundgesamtheiten der Jahre 2003 und 2008 werden zunächst Durchschnittswert und Median der Nettoeinkommen ermittelt. Im nächsten Schritt erfolgt eine Einteilung in Quantile, wobei für das unterste Segment alternativ 15 % (entsprechend der Neuregelung seit 2011) und 20 % (entsprechend der früheren Regelung) zugrunde gelegt werden. Die Einkommen der so abgegrenzten Niedrigeinkommensbereiche der Jahre 2003 und 2008 werden schließlich in relative Positionen umgerechnet, deren Entwicklung bei der Beurteilung der Eignung des Statistikmodells relevant ist.

- b) Die Frage nach den Wirkungen eines gesetzlichen Mindestlohns auf das Grundsicherungsniveau wird lediglich hinsichtlich der Regelbedarfsermittlung für Alleinstehende auf Basis der EVS 2008 untersucht. Dazu wurde eine (statische) Mikrosimulation durchgeführt, welche – trotz methodischer und juristischer Bedenken (vgl. Kapitel 1.2.3) – die derzeitigen Vorschriften über die Abgrenzung des Referenzein-

<sup>44</sup> Die erste Person im Haushalt wird mit 1, der Bedarf weiterer Haushaltsmitglieder wegen der Altersabhängigkeit und zur Berücksichtigung von Haushaltsgrößenparnissen mit geringeren Faktoren gewichtet: Personen ab 14 Jahren wird ein Äquivalenzgewicht von 0,5, jüngeren Personen ein Gewicht von 0,3 zugeordnet.

kommensbereichs und des regelbedarfsrelevanten Konsums abbildet. Die Anknüpfung an die aktuelle Gesetzeslage ist notwendig, um eine Vermischung unterschiedlicher Effekte im Ergebnis zu vermeiden und den Mindestlohneffekt zu isolieren.

- Zur Überprüfung der Eignung bzw. Korrektheit des Simulationsmodells wurde zunächst die Regelbedarfsermittlung für die aktuelle Referenzgruppe nachvollzogen. Das Ergebnis dieses Tests kann als positiv bezeichnet werden, da der ermittelte Betrag mit 361,85 € nur um 0,04 € vom amtlichen Ergebnis abweicht (361,81 €). Diese Gesamtdifferenz basiert zum einen mit 0,02 € auf kleinen Unschärfen der Sonderauswertungen, mit denen durchschnittliche Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen der Mieterhaushalte sowie deren Stromausgaben (nur der Mieterhaushalte, die nicht mit Strom heizen) den Eigentümerhaushalten zugerechnet wurden. Die entsprechenden Rechenschritte gehen aus der Gesetzesbegründung nicht eindeutig hervor (Deutscher Bundestag 2010a, S. 55 f.), und das Statistische Bundesamt konnte wegen der großen Zahl der insgesamt durchgeführten Auswertungsvarianten keine Auskunft erteilen. Zum Anderen können sich marginale Abweichungen des eigenen Ergebnisses von dem des Statistischen Bundesamtes aus Rundungsfehlern ergeben; im Rahmen dieses Projekts wurden die ungerundeten Beträge der regelbedarfsrelevanten Einzelpositionen summiert, dem RBEG liegt aber vermutlich eine Summierung von gerundeten Beträgen zugrunde.
  - Nach dem Modelltest wird die theoretische Wirkungskette vom Mindestlohn zu den Ausgaben der Referenzgruppe und damit zum Grundsicherungsniveau simuliert. Dazu werden zunächst aus den Einkommens- und Arbeitszeitangaben der Befragten Bruttostundenlöhne berechnet und mit Mittelwerten sowie einer Verteilungsübersicht ausgewiesen. Im zweiten Schritt werden für die potenziell Begünstigten des jeweiligen Mindestlohns Abgaben und Nettoeinkommenseffekte simuliert, wobei hier eine Beschränkung auf die Alleinstehenden – die Referenzgruppe für die Berechnung des Regelbedarfs von Erwachsenen – erfolgt. Auf der Basis dieser fiktiven Einkommen wird der Referenzeinkommensbereich, dessen Zusammensetzung sich gegenüber dem Status quo ändert, bestimmt, und nach proportionaler Erhöhung der Konsumausgaben wird schließlich der Regelbedarf gemäß den Bestimmungen des RBEG berechnet.
- c) Für die Quantifizierung des Effekts der mit dem RBEG veränderten normativen Entscheidungen des Gesetzgebers auf das Grundsicherungsniveau wurden die Regeln, die für die Bestimmung des Eckregelsatzes auf der Basis der EVS 2003 angewendet worden sind und anderen Normen als derzeit folgten, auf die Daten der EVS 2008 angewendet. Dabei wurden die Veränderungen bei der Bereinigung der Grundgesamtheit zwecks Vermeidung von Zirkelschlüssen, die vormalig andere Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs (untere 20 % gegenüber untere 15 %) und die 2003 andere Liste der „nicht regelbedarfsrelevanten“ Positionen be-

rücksichtigt. Wie auch im zweiten Projektmodul erfolgt eine Beschränkung auf die Regelleistungen für Einpersonenhaushalte. Denn hinsichtlich der Regelleistungen für Kinder kann die frühere Vorgehensweise, die der Reform des Sozialgeldes zum 1. Juli 2009 zugrunde lag, anhand der vorliegenden Dokumente nicht genau genug nachvollzogen werden. Das für die Simulation auf Basis der EVS 2008 entwickelte Modell wurde wieder zunächst getestet, indem die vormalige Regelsatzermittlung mit der EVS 2003 nachvollzogen wurde. Die resultierende Summe der regelsatzrelevanten Positionen liegt mit 343,58 € um nur 0,03 € über dem amtlichen Ergebnis<sup>45</sup> (Deutscher Bundestag 2006, S. 5), was auf unterschiedliche Rundungskonzepte zurückzuführen ist. Es sind also keine Fehler im Simulationsmodell erkennbar, so dass

- der aus den früheren Vorschriften folgende fiktive Regelbedarf für 2008
- und der fiktive Regelbedarf, der sich nach Korrektur der früheren Vorschriften nur entsprechend den Anforderungen des BVerfG ergeben hätte,

ermittelt werden konnten. Aus der Gegenüberstellung mit dem faktischen Ergebnis des RBEG werden die Effekte der mit der SGB II-Reform von 2011 vollzogenen Neuausrichtung wesentlicher normativer Setzungen herausgearbeitet.

---

45 Aus den amtlichen Auswertungen der EVS 2003 als erstem Berechnungsschritt ergab sich unmittelbar ein Betrag von 343,55 €. Nach Berechnung der gerundeten regelsatzrelevanten Anteile für die einzelnen Gütergruppen („Abteilungen“) der EVS, die dann wiederum im zweiten Schritt mit den jeweiligen Gesamtausgaben der Referenzgruppe multipliziert wurden, resultierte ein Betrag von 344,52 € (Deutscher Bundestag 2006, S. 4 f.), der für die zum Januar 2007 in Kraft getretene Regelsatzverordnung (erste gesamtdeutsche Regelsatzverordnung) auf 345 € aufgerundet wurde. Auf die Berücksichtigung des Rundungsverfahrens im zweiten Rechenschritt wird hier verzichtet.





### 3 Verteilungsentwicklung 2003 bis 2008 – ist das Statistikmodell zur Bedarfsermittlung (noch) geeignet?

#### 3.1 Einkommensverteilung insgesamt und relative Positionen der Referenzhaushaltstypen (Inter-Gruppen-Verteilung)

Nach Ergebnissen des vierten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung hat die *Ungleichheit der Einkommensverteilung* zwischen 2003 und 2008 zu Lasten der untersten Einkommensschichten erheblich zugenommen (BMAS 2013a, S. 325, 461 f.). Dies ergibt sich auch aus den vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Ergebnissen der EVS, die in Tabelle 3 auszugsweise wiedergegeben sind. Das durchschnittliche Nettoäquivalenzeinkommen ist um 7,5 % gestiegen, der Median<sup>46</sup> um weniger, so dass angesichts des Anstiegs des Verbraucherpreisindex im Analysezeitraum um 10 % (Statistisches Bundesamt 2013, S. 3) die Mittelwerte real gesunken sind. Davon waren allerdings infolge der gleichzeitig gestiegenen Verteilungsungleichheit nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen belastet. So hat der Gini-Koeffizient<sup>47</sup> merklich zugenommen. Dieser hoch aggregierte Indikator sagt aber wenig über die von den Veränderungen hauptsächlich betroffenen Bereiche aus. Deshalb konzentriert sich die Darstellung in Tabelle 3 auf Dezile der nach dem Nettoäquivalenzeinkommen geordneten Bevölkerung. Unterhalb des neunten Dezils sind sowohl die Obergrenzen als auch die Medianwerte der einzelnen 10 % - Gruppen real gesunken – der Grenzwert des ersten Dezils ist sogar nominal gesunken –, lediglich in den beiden Gruppen mit den höchsten Nettoäquivalenzeinkommen lag die Veränderungsrate knapp oberhalb der des allgemeinen Preisindex. Noch deutlicher zeigen die Dezilsanteile<sup>48</sup> die Ungleichheitsentwicklung. Die bereits 2003 weit unterproportionalen Anteile der beiden untersten Dezile (3,9 % bzw. 5,5 %) sind bis 2008 um mehr als 7 % gesunken. Die relativen Einbußen fallen mit steigendem Einkommen mäßiger aus und schlagen oberhalb des siebten Dezils in Erhöhungen um – um immerhin 3,2 % bzw. 0,7 Prozentpunkte in der obersten Gruppe. Zur Veranschaulichung dieser Entwicklung dienen die gruppenspezifischen Medianwerte<sup>49</sup>, die sich in den beiden untersten Dezilen nicht verändert haben, im neunten bzw. zehnten Dezil aber um immerhin 285 € bzw. 376 € (pro Person) gestiegen sind. Bei mit steigendem Einkommen abnehmendem Grenznutzen ist die mit der skizzierten Entwicklung letztlich verbundene Zunahme der Wohlfahrtsunterschiede noch größer. Schließlich spiegelt auch die von 13,6 % auf 16 % gestiegene Quo-

46 Der Median oder Zentralwert ist ein Mittelwert, der die Population in die – hier bezüglich des Nettoäquivalenzeinkommens – obere und untere Hälfte der Verteilung teilt.

47 Ungleichheitsmaß mit besonderer Sensitivität im mittleren Bereich; Wertebereich: 0 (Gleichverteilung) bis 1 (Konzentration des Verteilungsobjekts auf nur ein Subjekt, maximale Ungleichheit); Berechnung als normierte Fläche zwischen den Lorenzkurven bei (fiktiver) Gleichverteilung und bei beobachteter Verteilung.

48 Anteil der Summe der Nettoäquivalenzeinkommen des jeweiligen Dezils am aggregierten Nettoäquivalenzeinkommen (Summe über alle Dezile).

49 Arithmetische Mittelwerte (Durchschnittswerte) werden vom Statistischen Bundesamt bei Analysen auf Basis des Nettoäquivalenzeinkommens nicht berechnet.

te relativer Einkommensarmut<sup>50</sup> (letzte Zeile in Tabelle 3) das weitere Zurückbleiben der untersten Quantile hinter der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung.

**Tabelle 3: Mittelwerte und Indikatoren der Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen<sup>1</sup> 2003 und 2008 – Ergebnisse der amtlichen Statistik auf Basis der EVS**

	EVS		Veränderung	
	2003	2008	absolut	relativ
arithmetisches Mittel	1.879 €	2.020 €	+141 €	+7,5 %
Median	1.667 €	1.772 €	+105 €	+6,3 %
Gini-Koeffizient	0,267	0,284	+0,017	+6,4 %
Grenze 1. Dezil	910 €	903 €	-7 €	-0,8 %
Median 1. Dezil	759 €	759 €	keine	
Einkommensanteil 1. Dezil	3,9 %	3,6 %	-0,3 %-Pkt.	-7,7 %
Grenze 2. Dezil	1.137 €	1.158 €	+21 €	+1,8 %
Median 2. Dezil	1.034 €	1.036 €	+2 €	+0,2 %
Einkommensanteil 2. Dezil	5,5 %	5,1 %	-0,4 %-Pkt.	-7,3 %
Grenze 3. Dezil	1.320 €	1.374 €	+54 €	+4,1 %
Median 3. Dezil	1.231 €	1.270 €	+39 €	+3,2 %
Einkommensanteil 3. Dezil	6,5 %	6,3 %	-0,2 %-Pkt.	-3,1 %
Grenze 4. Dezil	1.490 €	1.574 €	+84 €	+5,6 %
Median 4. Dezil	1.403 €	1.474 €	+71 €	+5,1 %
Einkommensanteil 4. Dezil	7,5 %	7,3 %	-0,2 %-Pkt.	-2,7 %
Grenze 5. Dezil	1.667 €	1.772 €	+105 €	+6,3 %
Median 5. Dezil	1.579 €	1.671 €	+92 €	+5,8 %
Einkommensanteil 5. Dezil	8,4 %	8,3 %	-0,1 %-Pkt.	-1,2 %
Grenze 6. Dezil	1.858 €	1.999 €	+141 €	+7,6 %
Median 6. Dezil	1.762 €	1.883 €	+121 €	+6,9 %
Einkommensanteil 6. Dezil	9,4 %	9,3 %	-0,1 %-Pkt.	-1,1 %
Grenze 7. Dezil	2.096 €	2.273 €	+177 €	+8,4 %
Median 7. Dezil	1.968 €	2.126 €	+158 €	+8,0 %
Einkommensanteil 7. Dezil	10,5 %	10,5 %	keine	
Grenze 8. Dezil	2.434 €	2.671 €	+237 €	+9,7 %
Median 8. Dezil	2.244 €	2.453 €	+209 €	+9,3 %
Einkommensanteil 8. Dezil	12,0 %	12,2 %	+0,2 %-Pkt.	+1,7 %
Grenze 9. Dezil	3.033 €	3.366 €	+333 €	+11,0 %
Median 9. Dezil	2.676 €	2.961 €	+285 €	+10,7 %
Einkommensanteil 9. Dezil	14,3 %	14,7 %	+0,4 %-Pkt.	+2,8 %
Grenze 10. Dezil (Abschneidegrenze)	17.375 €	17.417 €	/	/
Median 10. Dezil	3.722 €	4.098 €	+376 €	+10,1 %
Einkommensanteil 10. Dezil	22,0 %	22,7 %	+0,7 %-Pkt.	+3,2 %
Armutsgrenze	1.000 €	1.063 €	+63 €	+6,3 %
Median unter Armutsgrenze	817 €	846 €	+29 €	+3,5 %
Armutquote	13,6 %	16,0 %	+2,4 %-Pkt.	+17,6 %

<sup>1</sup> Bedarfsgewichtetes Monatseinkommen bei Verwendung der modifizierten OECD-Skala; demnach wird der ersten Person ein Gewicht von 1 zugerechnet, weitere Haushaltsmitglieder ab 14 Jahren werden mit 0,5 und Kinder unter 14 Jahren

50 Anteil der Personen mit einem Nettoäquivalenzeinkommen unterhalb der Armutsgrenze von 60 % des gesamtdeutschen Median der Nettoäquivalenzeinkommen (Bezug: neue OECD-Skala) an der Gesamtbevölkerung.

mit 0,3 gewichtet. Das Nettoäquivalenteinkommen wird jedem Haushaltsmitglied als Indikator der materiellen Situation zugeordnet, die Fälle des Personendatensatzes wurden mit dem Personen-Hochrechnungsfaktor gewichtet. - Die ausgewiesenen Euro-Beträge und deren Veränderungen sind Nominalwerte vor Berücksichtigung der Entwicklung des Preisindex für die Lebenshaltung; Letzterer ist von 2003 bis 2008 um 10 % gestiegen (Statistisches Bundesamt 2013, S. 3).

Quellen: Statistisches Bundesamt 2006, S. 45, 46, 49, 52, 59; Statistisches Bundesamt 2012, S. 56, 59, 62, 65, 71; FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2003 und 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

Wie bereits in Kapitel 2 ausgeführt, ist aber im Kontext der kritischen Würdigung des Statistikmodells weniger die Verteilungsentwicklung insgesamt als vielmehr die innerhalb der um Zirkelschluss Haushalte bereinigten Grundgesamtheiten von Interesse. Denn nur Haushalte, die nicht von Leistungen nach dem SGB II bzw. XII leben, sind – abgesehen von denen, die ihren Anspruch nicht durchsetzen<sup>51</sup> – im Rahmen der Regelbedarfsermittlung nach der empirisch-statistischen Methode relevant. Für diese bereinigten Grundgesamtheiten ist die Verteilungsfrage in zwei Aspekte zu zerlegen. Zum Einen ist zu untersuchen, ob die der Regelbedarfsermittlung zugrunde liegenden Referenzhaushaltstypen das mittlere Einkommensniveau der bereinigten Grundgesamtheit annähernd erreichen oder aber vergleichsweise stark dem unteren bzw. dem überdurchschnittlichen Segment zuzuordnen sind (Inter-Gruppen-Verteilung). Zum Anderen ist die Ungleichheit innerhalb der Gruppen der Referenzhaushaltstypen (Intra-Gruppen-Verteilung) zu messen, um die Eignung des Statistikmodells vor dem Hintergrund des Abstands unterer Einkommensgruppen von der Mitte beurteilen zu können (vgl. das folgende Kapitel 3.2). Generell beschränken wir uns auf die Referenztypen der Alleinstehenden und der Paare mit einem Kind unter 18 Jahren ohne die dem RBEG zugrunde liegende Differenzierung nach dem Alter des Kindes. Die Gruppe der Alleinstehenden bzw. ein unteres Segment davon ist maßgeblich für die Bestimmung des Regelbedarfs von Erwachsenen – auch des Bedarfs von Eltern in Familienhaushalten –, während die Daten der Paarfamilien mit einem Kind bisher lediglich zur Bemessung von Kindesbedarfen herangezogen werden.

Zur Analyse der *Inter-Gruppen-Verteilung* und ihrer Entwicklung zwischen 2003 und 2008 sind in Tabelle 4 Mittelwerte der Nettoäquivalenzeinkommen für die Gesamtheit aller Haushaltstypen und für die Referenzgruppen der Alleinstehenden und der Paare mit einem Kind ausgewiesen. Um einen Eindruck über die Bedeutung der Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten zu gewinnen, wurden Ergebnisse für die unbeeinigte und für die alternativ nach altem (maßgeblich für die Regelsatzverordnung 2007) und neuem (maßgeblich für das RBEG) Verfahren bereinigten Grundgesamtheiten<sup>52</sup> gegenübergestellt. Dabei fällt zunächst auf, dass die Mittelwerte der Nettoäqui-

51 Im Weiteren wird von der notwendigen, bisher aber unterlassenen Bereinigung auch um Haushalte, die einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II bzw. XII nicht wahrnehmen, abgesehen. Dass diese methodische Schwäche des dem RBEG zugrunde liegenden Verfahrens bei den quantitativen Analysen nicht mehr explizit erwähnt wird, ist den im Rahmen dieser Arbeit fehlenden Berechnungsmöglichkeiten geschuldet. Die in Kapitel 1.2.3 (unter a2) geäußerte qualitative Kritik ist aber bei der Interpretation der empirischen Ergebnisse zu beachten.

52 Nach dem alten Verfahren werden die Haushalte, die überwiegend von Leistungen nach dem SGB II bzw. XII gelebt haben, aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen. Mit dem neuen Verfahren werden alle Leistungsbeziehenden, die keine anrechnungsfreien Einkommen bezogen haben, als Zirkelschluss Haushalte definiert und ausgeklammert. Vgl. Kapitel 1.2.3 unter a2.

valenzeinkommen insgesamt (erster Block in Tabelle 4) sich im Jahr 2003 nur wenig, 2008 aber erheblich unterscheiden, dass sie sich in der bereinigten Grundgesamtheit also stärker erhöht haben als in der Gesamtbevölkerung. Dies gilt für beide Verfahren der Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten. Letztlich hat das durchschnittliche Nettoäquivalenzeinkommen der bereinigten Grundgesamtheiten – im Gegensatz zu dem für die Gesamtbevölkerung ermittelten Wert – ungefähr mit der Preisentwicklung Schritt gehalten. Dies kann auf zwei Gründe zurückgeführt werden.

- Die Einkommenssituation der Leistungsbeziehenden, um die die Grundgesamtheit bereinigt wurde, hat sich zwischen 2003 und 2008 verschlechtert.
- Da im Jahr 2003 die Haushalte mit Bezug von Arbeitslosenhilfe (ALH) in die bereinigte Grundgesamtheit einbezogen waren, diese aber teilweise auf oder unter dem Sozialhilfeniveau gelebt haben<sup>53</sup>, waren das Ermittlungsverfahren und sein Ergebnis tendenziell stärker durch Zirkelschlüsse geprägt als nach der Hartz IV-Reform.

**Tabelle 4: Mittelwerte der Nettoäquivalenzeinkommen und relative Positionen für die Gesamtheit des jeweiligen (Referenz-)Haushaltstyps und für die bereinigten Grundgesamtheiten 2003 und 2008 (in Klammern: Veränderung gegenüber 2003)**

		Haushalte insgesamt	nach Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten	
			altes Verfahren	neues Verfahren
<b>alle Haushaltstypen</b>				
arithmetisches Mittel absolut	2003	1.879 €	1.884 €	1.893 €
	2008	2.020 € (+141 €/+7,5 %)	2.086 € (+202 €/+10,7 %)	2.072 € (+179 €/+9,5 %)
Median absolut	2003	1.667 €	1.671 €	1.678 €
	2008	1.772 € (+105 €/+6,3 %)	1.830 € (+159 €/+9,5 %)	1.818 € (+140 €/+8,3 %)
<b>Alleinstehende</b>				
arithmetisches Mittel absolut	2003	1.608 €	1.613 €	1.625 €
	2008	1.748 € (+140 €/+8,7 %)	1.839 € (+226 €/+14,0 %)	1.840 € (+215 €/+13,2 %)
arithmetisches Mittel relativ <sup>1</sup>	2003	85,6 %	85,6 %	85,8 %
	2008	86,5 %	88,2 %	88,8 %
Median absolut	2003	1.373 €	1.376 €	1.385 €
	2008	1.485 € (+112 €/+8,2 %)	1.581 € (+205 €/+14,9 %)	1.580 € (+195 €/+14,1 %)
Median relativ <sup>1</sup>	2003	82,4 %	82,3 %	82,5 %
	2008	83,8 %	86,4 %	86,9 %

53 Nach Schätzungen auf Basis von Mikrosimulationen mussten die vormaligen ALH-Beziehenden zwar mehrheitlich Verluste durch die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende hinnehmen; aber immerhin etwa ein Drittel oder sogar gut zwei Fünftel haben eine Einkommensverbesserung erfahren (Becker/Hauser 2006, S. 70, 75). Zumindest ein Teil der letzteren Gruppe hat 2003 einen ergänzenden Sozialhilfeanspruch nicht durchgesetzt, lebte also in verdeckter Armut.

<b>Paare mit einem Kind unter 18 Jahren</b>				
arithmetisches Mittel absolut	2003	1.897 €	1.899 €	1.905 €
	2008	2.067 € (+170 €/+9,0 %)	2.111 € (+212 €/+11, 2%)	2.092 € (187 €/+9,8 %)
arithmetisches Mittel relativ <sup>1</sup>	2003	101,0 %	100,9 %	100,6 %
	2008	102,3 %	101,2 %	101,0 %
Median absolut	2003	1.724 €	1.725 €	1.728 €
	2008	1.863 € (+139 €/+8,1 %)	1.903 € (+178 €/+10,3 %)	1.883 € (+155 €/+9,0 %)
Median relativ <sup>1</sup>	2003	103,4 %	103,2 %	103,0 %
	2008	105,1 %	104,0 %	103,6 %

<sup>1</sup> Basis: arithmetisches Mittel bzw. Median der Nettoäquivalenzeinkommen der jeweiligen Grundgesamtheit (oberster Tabellenblock).

Zur Definition des Nettoäquivalenzeinkommens vgl. Fußnote 1 zu Tabelle 3;

die Fälle des Personendatensatzes wurden mit dem Personen-Hochrechnungsfaktor gewichtet.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2003 und 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

Aus dem zweiten Block der Tabelle 4 geht hervor, dass die Alleinstehenden auch nach Bereinigung um Zirkelschluss Haushalte ein deutlich unterdurchschnittliches Wohlstandsniveau erreichen, und auch der gruppenspezifische Median der Nettoäquivalenzeinkommen liegt weit unter dem der jeweiligen Gesamtgruppe (die aus den Absolutzahlen abgeleiteten relativen Positionen sind grau unterlegt). Sie haben allerdings zwischen 2003 und 2008 mäßig „aufgeholt“, da die Mittelwerte vergleichsweise stark gestiegen sind. Dennoch lag das durchschnittliche Nettoäquivalenzeinkommen der Alleinstehenden 2008 um etwa 11 Prozentpunkte unter dem Gesamtdurchschnitt, der Median um 13 Prozentpunkte unter dem entsprechenden Gesamtwert. Absolut gesehen macht der Rückstand der Alleinstehenden – bei Ausklammerung der Zirkelschluss Haushalte nach neuem Verfahren – immerhin 232 € (Durchschnitt) bzw. 238 € (Median) aus.

Die leichte Annäherung der weit unterdurchschnittlichen Wohlstandsposition der Alleinstehenden an die der Gesamtbevölkerung bzw. der bereinigten Grundgesamtheit ging nicht zu Lasten der weiteren Referenzgruppe. Die Gruppe der Familien mit einem Kind erreichte im Durchschnitt sowohl 2003 als auch 2008 leicht über dem jeweiligen Gesamtmittelwert liegende Nettoäquivalenzeinkommen, die relativen Positionen sind etwa konstant geblieben bzw. haben sich marginal verbessert. Im Falle des alten Verfahrens der Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten zeigt sich eine Erhöhung der Mittelwerte entsprechend der Verbraucherpreisentwicklung (+10 %) – beim Durchschnitt geht sie mit einem nominalen Plus von gut 11 % sogar etwas darüber hinaus –, während das neue Verfahren zu einem von 2003 bis 2008 leicht sinkenden Realwert des Medianeinkommens führt.

Zusammenfassend ergibt sich aus der Analyse der Inter-Gruppen-Verteilung für den Referenzhaushaltstyp der Alleinstehenden eine insgesamt unterdurchschnittliche Einkommensposition, für die Bevölkerung in Paarhaushalten mit einem Kind eine un-

gefähr durchschnittliche Positionierung innerhalb der Gesamtbevölkerung. Diese Unterschiede sind bei der Beurteilung der Referenzeinkommensbereiche (Quantile) und damit der konkreten Ausgestaltung des Statistikmodells zu berücksichtigen. Die Problematik wird durch das leichte Aufholen der Alleinstehenden zwischen 2003 und 2008, die übrigens zu Lasten der Alleinerziehenden und insbesondere der Paare mit drei oder mehr Kindern ging (vgl. Tabelle A2 im Anhang), kaum geringer. Der Abstand zwischen den Medianen der Nettoäquivalenzeinkommen der Referenzhaushaltstypen ist auch 2008 mit 303 € (neues Verfahren der Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten) weiterhin erheblich. Die Festsetzung eines einheitlichen Quantils für beide Haushaltsgruppen wäre kritisch zu bewerten, da damit implizit für die Ermittlung des Erwachsenenbedarfs – auch des elterlichen Bedarfs in Familienhaushalten – eine ärmere Gruppe als für die Berechnung des Kindesbedarfs zugrunde gelegt würde. Wenn aber – wie mit dem RBEG – für erstere Berechnung sogar ein kleineres Quantil (untere 15 %) als für letztere Berechnung (untere 20 %) herangezogen wird, vergrößert sich der ohnehin bestehende Abstand zwischen den Einkommenssituationen beider Haushaltsgruppen – sie sind letztlich nicht kompatibel.

### 3.2 Relative Einkommenspositionen von Referenzhaushalten (Intra-Gruppen-Verteilungen)

Nach der Analyse der relativen Einkommenspositionen der für die Regelbedarfsermittlung zentralen Haushaltstypen stellt sich nun die Frage nach den gruppeninternen Verteilungsentwicklungen. Mit diesem zweiten Aspekt bei der Beurteilung der Eignung des Statistikmodells wird der Blick auf den Abstand unterer Einkommensgruppen von der Mitte gerichtet. Die Einkommenslage möglicher Referenzeinkommensbereiche wird in Tabelle 5 mit Quantilsgrenzen (5a) – wobei das oberste Quantil wegen der Anonymisierungsvorschriften ausgeblendet bleiben muss<sup>54</sup> –, quantilspezifischen Durchschnitt und Medianen (5b) sowie relativen Positionen innerhalb der jeweiligen Haushaltsgruppe – alternativ bezogen auf Durchschnitt (5c) und Median (5d) – dargestellt. Neben Quintilen werden auch die jeweiligen Gruppen der unteren 15 % berücksichtigt.<sup>55</sup> Zur Abschätzung der Signifikanz der Ergebnisse sind in Tabelle A3 im Anhang die Stichprobenfallzahlen ausgewiesen. Basisgröße der Quantilsergebnisse ist das Haushaltsnettoeinkommen, da eine Bedarfsgewichtung und Umrechnung in Nettoäquivalenzeinkommen, die für die Vergleiche von verschiedenen Haushaltstypen in Kapitel 3.1 notwendig war, im Folgenden nicht zwingend ist und auch im Rahmen der Regelbedarfsermittlung nicht erfolgt.

Auch in einem weiteren Punkt wird die Auswertungsmethode gegenüber dem Vorhergehenden modifiziert. Bei der Inter-Gruppen-Perspektive sind – wie in allgemei-

54 Maximalbeträge von Gesamtgruppen werden vom Statistischen Bundesamt aus Geheimhaltungsgründen generell nicht übertragen, die entsprechenden Tabellenfelder sind „gesperrt“.

55 Eine stärkere Differenzierung nach Dezilen findet sich im Anhang (Tabelle A4).

nen Verteilungsanalysen üblich und sachgerecht – Personen in Privathaushalten, nicht Haushalte (unabhängig von ihrer Größe) die zentralen Untersuchungsobjekte. Da im Rahmen dieser Arbeit der Fokus aber auf zwei Haushaltstypen mit jeweils einheitlicher Haushaltsgröße (1 bzw. 3) liegt und weniger die Struktur der Bevölkerung nach Personenmerkmalen als vielmehr die Einkommen und Ausgaben im Haushaltskontext maßgeblich sind, wird die Perspektive nun auf Haushalte gerichtet. Damit wird auch ein gegenüber den Tabellen 3 und 4 alternatives Gewichtungungsverfahren verwendet: Statt einer Personenhochrechnung entsprechend der Bevölkerungszahlen des jeweiligen Jahres laut Mikrozensus erfolgt mit Tabelle 5 und den folgenden Darstellungen eine Hochrechnung der Stichprobenergebnisse auf Haushalte entsprechend den ebenfalls mit dem Mikrozensus erfassten Strukturen. Dabei werden als Anpassungsmerkmale unter anderem der Haushaltstyp in Kombination mit dem Haushaltsnettoeinkommen und der Region berücksichtigt (Statistisches Bundesamt 2006, S. 10). Dieses Auswertungskonzept liegt auch den amtlichen Auswertungen im Rahmen der Regelbedarfsermittlung zugrunde. Die Ergebnisse weichen allerdings von denen im Vorhergehenden teilweise deutlich ab. So wurde in Tabelle 4 für Alleinstehende, bei denen kein Unterschied zwischen Nettoäquivalenzeinkommen und Haushaltsnettoeinkommen (Tabelle 5) besteht, nach Ausklammerung der Zirkelschluss Haushalte nach neuem Verfahren ein Durchschnittseinkommen im Jahr 2008 von 1.840 € ausgewiesen, laut Tabelle 5 beläuft es sich auf nur 1.817 €; die Differenz ist allein auf die Unterschiede zwischen den Hochrechnungsverfahren zurückzuführen.

Für die Alleinstehenden ergibt sich aus Tabelle 5a, dass die Mittelwerte insgesamt sowie auch die Quantilsgrenzen bei Bereinigung der Grundgesamtheit nach neuem Verfahren zwischen 2003 und 2008 etwas weniger gestiegen sind als bei Anwendung des alten Verfahrens. Da der Ausgangswert in 2003 beim neuen Verfahren aber höher ausfiel, liegen die Beträge 2008 sehr nahe zusammen.<sup>56</sup> Auffallend sind die nur geringen Unterschiede zwischen den Steigerungsraten der Grenzwerte bis zum dritten Quintil; sie liegen nahe oder knapp unter der Veränderung des Verbraucherpreisindex um 10 %, so dass diese realen Quantilsgrenzen ungefähr konstant geblieben sind. Demgegenüber hat sich die Obergrenze des vierten Quintils um nur 6,9 % (altes Bereinigungsverfahren) bzw. 6,1 % (neues Bereinigungsverfahren) erhöht. Anders als für die unbereinigte Grundgesamtheit der Gesamtbevölkerung (Tabelle 1) zeigt sich für die Alleinstehenden nach Ausklammerung der Zirkelschluss Haushalte also kein allgemeines Abwärtsdriften.

56 Eine Darstellung der relativen Quantilsgrenzen (jeweils in Relation zum gruppenspezifischen Durchschnitt der Haushaltsnettoeinkommen) nach Referenzhaushaltstypen und für beide Verfahren der Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten findet sich in Abbildung A2 im Anhang. Die relativen Grenzen haben sich bei den Alleinstehenden zwischen 2003 und 2008 kaum verändert und liegen im unteren Segment bei etwa 0,5; bei den Paaren mit einem Kind sind sie in den unteren und mittleren Segmenten leicht zurückgegangen und betragen für das untere Quintil etwa 0,6.

**Tabelle 5: Entwicklung von Verteilungsindikatoren für die bereinigten Grundgesamtheiten der Referenzhaushaltstypen in der EVS (Intra-Gruppen-Verteilungen)**

5a) Quantilsgrenzen – Haushaltsnettoeinkommen pro Monat

	Ausklammerung von Zirkelschlusshaushalten					
	altes Verfahren			neues Verfahren		
	2003	2008		2003	2008	
<b>Alleinstehende</b>						
arithmetisches Mittel	1.684 €	1.818 €	(+134 €/8,0 %)	1.695 €	1.817 €	(+122 €/7,2 %)
Median	1.389 €	1.543 €	(+154 €/11,1 %)	1.400 €	1.538 €	(+138 €/9,9 %)
untere 15%	816 €	898 €	(+82 €/10,1 %)	825 €	901 €	(+76 €/9,2 %)
1. Quintil	901 €	990 €	(+89 €/9,9 %)	911 €	990 €	(+79 €/8,6 %)
2. Quintil	1.231 €	1.343 €	(+112 €/9,1 %)	1.239 €	1.339 €	(+100 €/8,0 %)
3. Quintil	1.587 €	1.747 €	(+160 €/10,1 %)	1.595 €	1.743 €	(+148 €/9,3 %)
4. Quintil	2.199 €	2.350 €	(151 €/6,9 %)	2.210 €	2.346 €	(+136 €/6,1 %)
<b>Paare mit einem Kind unter 18 Jahren</b>						
arithmetisches Mittel	3.469 €	3.856 €	(+387 €/11,2 %)	3.485 €	3.818 €	(+333 €/9,6 %)
Median	3.165 €	3.461 €	(+296 €/9,4 %)	3.173 €	3.438 €	(+265 €/8,4 %)
untere 15%	1.994 €	2.146 €	(+152 €/7,6 %)	2.013 €	2.093 €	(+80 €/4,0 %)
1. Quintil	2.198 €	2.389 €	(+191 €/8,7 %)	2.209 €	2.327 €	(+119 €/5,4 %)
2. Quintil	2.866 €	3.109 €	(+243 €/8,4 %)	2.880 €	3.081 €	(+201 €/7,0 %)
3. Quintil	3.454 €	3.853 €	(+398 €/11,5 %)	3.464 €	3.817 €	(+353 €/10,2 %)
4. Quintil	4.472 €	5.056 €	(+585 €/13,1 %)	4.482 €	5.034 €	(+552 €/12,3 %)

Ein anderes Bild ergibt sich für den Referenztyp der Familie mit einem Kind, der bisher nur zur Ermittlung kindspezifischer Bedarfe zugrunde gelegt wird. Zum einen wirkt sich die Art der Bereinigung der Grundgesamtheit stärker aus. Mit dem neuen Verfahren ergeben sich für 2008 merklich geringere Quantilsgrenzen als nach früherer Vorgehensweise insbesondere im unteren Einkommensbereich, obwohl die Ausgangswerte 2003 bei ersterer Methode höher ausfielen. Mit der Änderung der Definition von Zirkelschlusshaushalten wurde also die Dynamik der relevanten Grenzwerte gebremst. Damit liegt die Obergrenze des untersten Quintils mit 2.327 € um immerhin 62 € unter dem Vergleichswert bei alter Verfahrensweise. Zum anderen zeigen sich – anders als bei den Alleinstehenden – mit dem Einkommen zunehmende Veränderungsrate der Quantilsgrenzen. Dies ist ein erster Hinweis auf eine von 2003 bis 2008 gestiegene Intra-Gruppen-Ungleichheit. So hat sich (bei Bereinigung der Grundgesamtheit nach neuem Verfahren) der Grenzwert der unteren 15 % der Familien um nur 80 € bzw. 4 % erhöht, der der unteren 20 % um 119 € bzw. 5,4 %, was einer erheblichen Realwertminderung entspricht, während der Höchstbetrag des Haushaltsnettoeinkommens des vierten Quintils um 552 € bzw. 12,3 % zugenommen hat. Diese verstärkte Spreizung stellt die These, dass das Statistikmodell weiterhin zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums geeignet ist, hinsichtlich der Kindesbedarfe zumindest in Frage. Hinsichtlich der Erwachsenenbedarfe scheint weniger die Verteilungsentwicklung als das nach wie vor unterdurchschnittliche Niveau der Einkommen der Alleinstehenden ein kritischer Punkt bei der Anwendung des Statistikmodells zu sein.



5b) Quantilsspezifische Durchschnitts- (jeweils 1. Zeile, „mean“) bzw. Medianwerte (jeweils 2. Zeile) der Haushaltsnettoeinkommen der jeweiligen Haushaltsgruppe

		Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten			
		altes Verfahren		neues Verfahren	
		2003	2008	2003	2008
<b>Alleinstehende</b>					
alle	– mean	1.684 €	1.818 €	1.695 €	1.817 €
	– Median	1.389 €	1.543 €	1.400 €	1.538 €
untere 15%	– mean	660 €	702 €	666 €	717 €
	– Median	687 €	748 €	693 €	763 €
1. Quintil	– mean	709 €	763 €	717 €	774 €
	– Median	728 €	794 €	737 €	810 €
2. Quintil	– mean	1.067 €	1.168 €	1.079 €	1.166 €
	– Median	1.069 €	1.171 €	1.084 €	1.169 €
3. Quintil	– mean	1.395 €	1.543 €	1.405 €	1.538 €
	– Median	1.389 €	1.543 €	1.400 €	1.538 €
4. Quintil	– mean	1.848 €	2.014 €	1.858 €	2.009 €
	– Median	1.827 €	1.994 €	1.839 €	1.991 €
5. Quintil	– mean	3.402 €	3.605 €	3.416 €	3.600 €
	– Median	2.863 €	3.106 €	2.873 €	3.102 €
<b>Paare mit einem Kind unter 18 Jahren</b>					
alle	– mean	3.469 €	3.856 €	3.485 €	3.818 €
	– Median	3.165 €	3.461 €	3.173 €	3.438 €
untere 15%	– mean	1.537 €	1.685 €	1.572 €	1.642 €
	– Median	1.566 €	1.777 €	1.614 €	1.712 €
1. Quintil	– mean	1.683 €	1.831 €	1.709 €	1.783 €
	– Median	1.740 €	1.913 €	1.776 €	1.835 €
2. Quintil	– mean	2.544 €	2.774 €	2.558 €	2.729 €
	– Median	2.547 €	2.776 €	2.561 €	2.730 €
3. Quintil	– mean	3.158 €	3.467 €	3.168 €	3.434 €
	– Median	3.165 €	3.462 €	3.173 €	3.438 €
4. Quintil	– mean	3.891 €	4.411 €	3.902 €	4.378 €
	– Median	3.865 €	4.376 €	3.876 €	4.344 €
5. Quintil	– mean	6.078 €	6.806 €	6.091 €	6.774 €
	– Median	5.430 €	6.251 €	5.431 €	6.239 €

Eine Verteilungsanalyse nur auf der Basis von Quantilsgrenzen ist allerdings nicht hinreichend, da die Entwicklungen innerhalb der Quantile ausgeblendet wären. Deshalb werden in Tabelle 5b die Durchschnitts- (kurz: mean) und Medianeinkommen der Quantile für Alleinstehende und Paare mit einem Kind ausgewiesen und in den Tabellen 5c und 5d die daraus abgeleiteten, letztlich relevanten relativen Positionen innerhalb der Gruppe des jeweiligen Referenzhaushaltstyps.

- Bei den Alleinstehenden haben sich die Durchschnittseinkommen der unteren 15 % und der unteren 20 % in Relation zum Durchschnittseinkommen der bereinigten Grundgesamtheit der Alleinstehenden (Tabelle 5c) von 2003 bis 2008 kaum verändert – sie verharren bei nur knapp bzw. leicht über 40 %; die mittleren Quin-

tile haben sich marginal verbessert, für das fünfte Quintil ist ein marginaler Rückgang zu verzeichnen. Dies gilt für beide Verfahren zur Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten. Ähnliches gilt für die medianbezogenen relativen Positionen (Tabelle 5d) der beiden untersten Quantile, die bei etwa 50% stagnieren. Der mit Tabelle 5a festgestellte ungefähre Gleichschritt der Grenzeinkommenserhöhung der untersten 15 % und der untersten 20 % (+9 % beim neuen Bereinigungsverfahren bzw. +10 % beim alten Bereinigungsverfahren) mit den mittleren Gruppeneinkommen insgesamt (zwischen 7 % und 11 %) war also verbunden mit einer ungefähren Konstanz der gruppenspezifischen relativen Einkommenspositionen.

- Auch bei den Paaren mit einem Kind zeigt sich eine Entsprechung der Entwicklung der Quantilsgrenzen und relativen Einkommenspositionen. Erstere haben sich im unteren Segment insbesondere beim neuen Bereinigungsverfahren weniger erhöht (+4 % zw. +5 % gegenüber +8 % bzw. +9 % beim alten Bereinigungsverfahren) als die Mittelwerte der bereinigten Grundgesamtheiten dieses Familientyps insgesamt (zwischen 8 % und 11 %), was von sinkenden relativen Einkommenspositionen innerhalb des untersten Fünftels begleitet war. Die auf die Durchschnittseinkommen bezogene relative Position (Tabelle 5c) ist von 49 % auf knapp 47 % gesunken, die medianbezogene Relation von 56 % auf gut 53 %.

Die empirischen Befunde zum Niveau und zur Entwicklung der Quantilsgrenzen und zu den relativen Einkommenspositionen der unteren Quantile (Intra-Gruppen-Perspektive) im Kontext der Ergebnisse zur Intra-Gruppen-Verteilung (Kapitel 3.1) stehen der empirisch-statistischen Methode der Bedarfsermittlung zwar nicht grundsätzlich entgegen, sind aber zumindest durch angemessene Abgrenzungen der Referenzeinkommensbereiche zu berücksichtigen. Dies ist mit dem RBEG nicht erfolgt, vielmehr ist eine deutliche Realwertabsenkung der Grenzeinkommen vorgenommen worden.

- Bei den Alleinstehenden wäre angesichts ihrer unterdurchschnittlichen Position innerhalb der Gesamtverteilung (Tabelle 4) ein vergleichsweise breites Quantil zugrunde zu legen. Stattdessen wurde eine Verkleinerung des vormaligen Referenzeinkommensbereichs vorgenommen. Die Beibehaltung der Bezugnahme auf das unterste Fünftel hätte zu einer Erhöhung des Grenzbetrags von 901 € auf 990 € bzw. um 10 % geführt und damit zumindest dessen Realwert konstant gehalten; auch die relative Einkommensposition der Referenzgruppe wäre damit bei etwa 42 % bis 43 % (bezogen auf Durchschnittseinkommen) bzw. 53 % bis 53 % (bezogen auf Medianeinkommen) stabilisiert worden. Mit dem Übergang zu einer Referenzgruppe der untersten 15 % wurde aber eine absolute Stagnation des Nominalwerts der Grenze erreicht – mit entsprechender Realwertminderung und Absinken der ohnehin sehr geringen relativen Einkommenspositionen um etwa 3 Prozentpunkte auf unter 40 % bzw. unter 50 %.
- Bei den Paaren mit einem Kind wäre angesichts der Verteilungsentwicklung eine Ausweitung des vormals zugrunde gelegten Quantils erwägenswert. Der Gesetzgeber hat

aber festgelegt, das unterste Fünftel als Referenzeinkommensbereich beizubehalten. Diese Entscheidung an sich hätte zu einer Erhöhung des oberen Einkommensgrenzwerts um 8,7 % und damit zu einer nur mäßigen Realwertminderung und geringfügigen Veränderung der relativen Einkommenspositionen geführt. Dies wurde aber durch das neue Verfahren der Bereinigung der Grundgesamtheit unterlaufen; es hat zu einem Anstieg des Grenzbetrags um lediglich 129 € (statt 191 €) bzw. 5,9 % sowie zu einem Rückgang der relativen Positionen um knapp zwei Prozentpunkte geführt.

Vor diesem Hintergrund ist die im Entwurf des RBEG dargelegte Begründung für die Verkleinerung des Quantils der Alleinstehenden bei der Bedarfsermittlung für Erwachsene (vgl. Kapitel 1.2.3 unter a3) nicht nachvollziehbar. Sie steht im Gegensatz zu empirisch nachweisbaren Strukturen und Entwicklungen. Die Aussage, dass bei Beibehaltung der früheren Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs sich „die Abgrenzung nach oben hin zu höheren Einkommen“ verschieben würde (Deutscher Bundestag 2010a, S. 89) – und zwar infolge des gegenüber 2003 deutlich gestiegenen Anteils der bei den Berechnungen ausgeschlossenen Zirkelschluss Haushalte – wurde offenbar ohne vorherige Analysen getroffen. Die notwendige empirische Basis wurde mit diesem Kapitel vorgelegt. Sie belegt, dass die neue Definition des Referenzeinkommensbereichs zu einer Verschiebung der für die Bedarfsermittlung herangezogenen Einkommen „nach unten hin zu niedrigeren Einkommen“ geführt hat und die frühere Regelung zu einer ungefähren Konstanz der Einkommenslage der maßgeblichen Gruppe innerhalb der bereinigten Grundgesamtheit geführt hätte.

5c) Relative Positionen (1): quantilspezifischer Durchschnitt zum Gesamtdurchschnitt der jeweiligen Haushaltsgruppe

	<b>Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten</b>			
	<b>altes Verfahren</b>		<b>neues Verfahren</b>	
	<b>2003</b>	<b>2008</b>	<b>2003</b>	<b>2008</b>
<b>Alleinstehende</b>				
arithmetisches Mittel	1.684 €	1.818 €	1.695 €	1.817 €
untere 15 %	0,392	0,386	0,393	0,394
1. Quintil	0,421	0,419	0,423	0,426
2. Quintil	0,634	0,643	0,637	0,641
3. Quintil	0,828	0,849	0,829	0,846
4. Quintil	1,098	1,108	1,096	1,105
5. Quintil	2,021	1,983	2,015	1,981
<b>Paare mit einem Kind unter 18 Jahren</b>				
arithmetisches Mittel	3.469 €	3.856 €	3.485 €	3.818 €
untere 15 %	0,443	0,437	0,451	0,430
1. Quintil	0,485	0,475	0,490	0,467
2. Quintil	0,733	0,719	0,734	0,715
3. Quintil	0,910	0,899	0,909	0,899
4. Quintil	1,122	1,144	1,120	1,147
5. Quintil	1,752	1,765	1,748	1,774

5d) Relative Positionen (2): quantilspezifischer Median in Relation zum Median insgesamt der jeweiligen Haushaltsgruppe

	Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten			
	altes Verfahren		neues Verfahren	
	2003	2008	2003	2008
<b>Alleinstehende</b>				
Median	1.389 €	1.543 €	1.400 €	1.538 €
untere 15 %	0,494	0,484	0,495	0,496
1. Quintil	0,524	0,514	0,526	0,527
2. Quintil	0,770	0,759	0,774	0,760
3. Quintil	1,000	1,000	1,000	1,000
4. Quintil	1,316	1,292	1,314	1,295
5. Quintil	2,062	2,012	2,052	2,018
<b>Paare mit einem Kind unter 18 Jahren</b>				
Median	3.165 €	3.461 €	3.173 €	3.438 €
untere 15 %	0,495	0,513	0,509	0,498
1. Quintil	0,550	0,553	0,560	0,534
2. Quintil	0,805	0,802	0,807	0,794
3. Quintil	1,000	1,000	1,000	1,000
4. Quintil	1,221	1,264	1,222	1,264
5. Quintil	1,716	1,806	1,712	1,815

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2003 und 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung), Hochrechnung der Stichprobenhaushalte mit dem Haushalts-Hochrechnungsfaktor.

**Tabelle 6: Durchschnittseinkommen der Referenzgruppen, soziokulturelles Existenzminimum und Mindesteinkommen der Referenzgruppen**

	Regelbedarf	KdU	Summe
<b>Alleinstehende</b>			
(1) Durchschnittseinkommen der Referenzgruppe 2008			717 €
(2) BMAS, Berechnung für			
– 2005 <sup>1</sup>	345 € /331 €	323 € /253 €	668 € /584 €
– 2008 <sup>1</sup>	347 €	334 €	681 €
– 2012 <sup>2</sup>	374 €	283 €	657 €
(3) Minimum für Referenzgruppe 2008 <sup>3</sup>			
– ohne Erwerbstätigenfreibetrag	347 €	367 €	714 €
– mit maximalem Erwerbstätigenfreibetrag			994 €
<b>Paare mit einem Kind</b>			
(1) Durchschnittseinkommen der Referenzgruppe 2008			1.783 €
(2) BMAS, Berechnung für			
– 2005 <sup>1</sup>	843 € /809 €	491 € /399 €	1.334 € /1.208 €
– 2008 <sup>1</sup>	848 €	513 €	1.361 €
– 2012 <sup>2</sup>	893 €	474 €	1.367 €
(3) Minimum für Referenzgruppe 2008 <sup>3</sup>			
– ohne Erwerbstätigenfreibetrag	848 €	564 €	1.412 €
– mit maximalem Erwerbstätigenfreibetrag			1.722 €

<sup>1</sup> Durchschnittlicher Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt, Ermittlung der KdU auf Basis der Wohngeldstatistik (Empfänger von besonderem Mietzuschuss).

<sup>2</sup> Durchschnittlicher Bedarf im Rahmen des SGB II; Berücksichtigung der durchschnittlichen angemessenen (anerkannten) KdU.

<sup>3</sup> Im Jahr 2009 lagen die Bruttokaltmieten der Empfänger/innen von SGB II-Leistungen um 10 % unter denen der Haushalte mit Wohngeldbezug – und zwar bei allen Haushaltstypen (Deutscher Bundestag 2011, S. 41). Dementsprechend wurden die für die Referenzgruppe zu berücksichtigenden Wohnkosten auf das 1,1-fache der für 2008 ausgewiesenen durchschnittlichen KdU der Sozialhilfebeziehenden gesetzt.

Quellen: BMGS 2005, Anhangtabelle II.2 (S. 106 des Anhangs); BMAS 2008, S. 333; BMAS 2013a, S. 120; eigene Zusammenstellung; FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2003 und 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung), Hochrechnung der Stichprobenhaushalte mit dem Haushalts-Hochrechnungsfaktor.

Abschließend werden mit Tabelle 6 die Durchschnittseinkommen der aktuellen Referenzgruppen der Alleinstehenden und der Familien (jeweils erster Block in der Tabelle) mit den von diesen Gruppen abgeleiteten Beträgen des soziokulturellen Existenzminimums verglichen. Im zweiten Tabellenblock zu den Alleinstehenden bzw. zu den Paaren mit einem Kind sind die in den Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung veröffentlichten Niveaus der Sozialhilfe bzw. Grundsicherung unter Berücksichtigung der jeweils gültigen Regelsätze und durchschnittlicher Kosten der Unterkunft (KdU) ausgewiesen. Es zeigt sich, dass das Durchschnittseinkommen der Referenzhaushalte bei den Alleinstehenden nur marginal (um 36 €) über dem durchschnittlichen Bruttobedarf der Leistungsbeziehenden liegt, bei den Familien ist der Abstand mit 422 € immerhin erheblich. Wenn aber berücksichtigt wird, dass die Lebensverhältnisse der Grundsicherungsbeziehenden eben nicht die Referenzgruppe prägen sollten und deswegen bei der Regelbedarfsermittlung weitgehend ausgeschlossen werden, „hinkt“ der Vergleich der Tabellenblöcke 1 und 2. Deshalb wurde im jeweils dritten Block der Tabelle ein minimales Einkommen der Referenzgruppen berechnet, in das gegenüber dem Bruttobedarf von Leistungsbeziehenden im Jahr 2008 zumindest etwas höhere Wohnkosten eingehen. Der Höherbetrag wurde – in Anlehnung an die Wohngeldstatistik (vgl. Fußnote 3 zu Tabelle 6) – auf 10 % der durchschnittlichen KdU geschätzt. Nach dieser Anpassung der Vergleichsgröße übersteigt das Durchschnittseinkommen der Referenzgruppe der Alleinstehenden (Tabellenblock 1) das rechnerische Minimum marginal um 3 €, bei Erwerbstätigen, für die der maximale Erwerbstätigenfreibetrag anzusetzen ist, bleibt es um 277 € hinter dem Minimum zurück. Die restriktive Abgrenzung der Referenzgruppe, die für die Berechnung der Regelbedarfe von Erwachsenen maßgeblich ist, führt also faktisch zu Referenzeinkommen, die im Durchschnitt gerade am bzw. unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums liegen – Letzteres muss teilweise durch „Entsparen“ oder Verschuldung bestritten werden (vgl. dazu das folgende Kapitel). Ein wesentlicher Grund dürfte die nach wie vor nicht erfolgte Ausklammerung von Haushalten in verdeckter Armut aus der Grundgesamtheit sein; der dadurch bedingte Fehler bei der Bedarfsermittlung wirkt sich in einem eng definierten „unteren Einkommensbereich“ (untere 15 %) stark aus (vgl. die Modelldarstellung im Anhang, Abbildung A1). Für Paare mit einem Kind zeigt sich demgegenüber ein vergleichsweise hohes Durchschnittseinkommen der Referenzgruppe: es übersteigt das

rechnerische Minimum – nach dessen Anpassung an die höheren Wohnkosten von Wohngeldbeziehenden – um 371 € im Falle von Nichterwerbstätigkeit der Eltern bzw. 61 € bei Berücksichtigung des maximalen Erwerbstätigenfreibetrags. Die im Vergleich zu der anderen Referenzgruppe weniger kritische Relation war zu erwarten, da in dem etwas breiter abgegrenzten „unteren Einkommensbereich“ (untere 20 %) der genannte systematische Fehler – der aus der Einbeziehung verdeckter Armut in die Referenzgruppen folgt – den Durchschnitt tendenziell weniger nach unten drückt.

### 3.3 Relative Konsumpositionen und -quoten von Referenzhaushalten

Neben der Entwicklung der Einkommensverteilung sind die quantilsspezifischen Konsumausgaben ein weiterer Aspekt bei der Beurteilung der Referenzeinkommensbereiche. Das Ausgabenniveau ist darüber hinaus eine zentrale Basis zur Bewertung der normativen Setzungen bei der Definition der regelbedarfsrelevanten Güter – also der Streichung von Ausgaben der Referenzgruppe bei der Bedarfsbemessung (Kapitel 1.2.3 unter b). Die folgende Ausgabenanalyse ist auf die nach neuem Verfahren bereinigte Grundgesamtheit beschränkt. Tabelle 7a weist im linken Teil die absoluten Beträge der Durchschnittsausgaben der Referenzhaushaltstypen 2003 und 2008 für die unteren 15 % sowie nach Quintilen, in den beiden rechten Spalten die Veränderungen zwischen den beiden Beobachtungszeitpunkten – absolut und relativ – aus. In Tabelle 7b sind die relativen (gruppeninternen) Konsumpositionen und Konsumquoten der Quantile wiedergegeben (zur Definition vgl. die Fußnoten zu Tabelle 7b).

Der Anstieg der Konsumausgaben von 2003 bis 2008 in der Gruppe der Alleinstehenden insgesamt entspricht mit 9 % knapp der Erhöhung des Verbraucherpreisindex (+10 %). Mit steigendem Einkommen nehmen die Mehrausgaben 2008 gegenüber 2003 zu – am unteren Rand um gut 90 €, im obersten Fünftel um knapp 160 € – bei allerdings sinkender relativer Veränderungsrate (von ca. 12 % auf etwa 7 %). Die überdurchschnittliche Zunahme der Konsumausgaben der unteren 15 % bzw. 20 % der Alleinstehenden – aber auch noch des zweiten Fünftels – kann teilweise auf schichtspezifische Konsumstrukturen und bereichsspezifische Preisentwicklungen zurückgeführt werden: Im unteren Einkommensbereich liegt der Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke deutlich über dem Durchschnitt (2008: 14,9 % in den untersten 15 % gegenüber 10,7 % in der bereinigten Grundgesamtheit der Alleinstehenden), bei den Wohnkosten ist der Unterschied noch größer (2008: 43,8 % in den untersten 15 % gegenüber 36,8 %) – und in beiden Güterabteilungen sind die Preise mit 12,1 % bzw. 13,2 % stärker als der Verbraucherpreisindex insgesamt (10,0 %) gestiegen<sup>57</sup>. Bei dem ohnehin sehr geringen Konsumniveau von weniger als 60 % des Durchschnitts der Gruppe der Alleinstehenden insgesamt im Jahr 2003 (Tabelle 7b, linker Bereich) konnten die Budgetbelastungen durch überdurchschnittliche Preissteigerungen der Grundgüter offenbar nicht

57 <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Preise/Verbraucherpreisindizes/> (Download am 10.10.2013).

durch Verzicht in anderen Bereichen kompensiert werden – auch wenn beispielsweise die Ausgaben für Bekleidung und Schuhe der unteren 15 % um 6,5 % reduziert wurden (tabellarisch nicht ausgewiesen) bei einem Rückgang des bereichsspezifischen Preisindex um nur 1,1 %. Infolgedessen übersteigen die durchschnittlichen Konsumausgaben im Jahr 2008 das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen noch stärker als 2003: die Konsumquote hat von 112,8 % auf 117,9 % zugenommen (rechte Spalten in Tabelle 7b).<sup>58</sup> Von einem Teil der untersten Einkommensgruppen (overspenders) wurden also

- insbesondere Ersparnisse aufgezehrt (Noll/Weick 2007, S. 4),
- Einnahmen beispielsweise aus dem Verkauf von Waren (z. B. eines Gebrauchtwagens, von Möbeln und Kleidung) oder selbst erzeugten Produkten (z. B. Strickwaren), Flaschen- und Dosenpfand<sup>59</sup> für Konsumzwecke verwendet,
- aber auch Kredite aufgenommen (insbesondere Kontoüberziehungen) und Zahlungsrückstände (z. B. bei Mieten oder bei Abschlagszahlungen für Strom) erhöht.

So hat eine Analyse für 2006 ergeben, dass bei 12 % der Haushalte des untersten Einkommensquintils mindestens ein Zahlungsrückstand aufgelaufen ist. Der Anteil der overspenders ist aber wesentlich größer. Nach Ergebnissen von Bruckmeier, Pauser, Riphahn, Walwei und Wiemers (2013, S. 128) liegt er bei mehr als der Hälfte der unteren 15 % bzw. unteren 20 % der Alleinstehenden.

Für den Referenzhaushaltstyp der Paare mit einem Kind ergibt sich ein anderes Bild. Die Konsumausgaben sind insgesamt mit 6,2 % weniger als die Preise (+10 %) gestiegen, und nicht nur die absoluten sondern auch die relativen Zuwächse nahmen mit dem Einkommen zu. Das untere Fünftel dieser Familien hat 2008 nur 1,5 % mehr als 2003 für Konsumzwecke ausgegeben gegenüber einem Zuwachs von 8,3 % im obersten Fünftel. Zwar sind auch im unteren Segment der Paare mit einem Kind die Ausgaben für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke sowie für Wohnkosten erheblich – um 6,5 % bzw. 8,8 % –, allerdings weniger als die bereichsspezifischen Preise, gestiegen. Dies konnte aber durch Zurückhaltungen bei den Ausgaben für alkoholische Getränke und Tabakwaren (-7,6 %), Bekleidung und Schuhe (-4,3 %), Innenausstattung (-29,0 %)

58 Eine über 100 % liegende Konsumquote im unteren Einkommensbereich ergibt sich auch für die Gesamtgesellschaft. So haben Noll und Weick (2007, S. 2) auf Basis der EVS 2003 ermittelt, dass bei Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als der Hälfte des Durchschnitts die monatlichen Konsumausgaben in Westdeutschland 116 %, in Ostdeutschland 120 % der monatlichen Einkommen ausmachten.

59 Derartige Einnahmen zählen nicht zum Einkommen; vgl. Statistisches Bundesamt 2010a S. 8.

**Tabelle 7: Ausgaben für den privaten Konsum (einschließlich Mitgliedsbeiträge zu Vereinen etc.) der bereinigten Grundgesamtheiten der Referenzhaushaltstypen in der EVS – Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten nach neuem Verfahren –**

7a) Quantilsspezifische Durchschnittsausgaben pro Haushalt

	Monatsdurchschnitt		Veränderung	
	2003	2008	absolut	relativ
<b>Alleinstehende</b>				
insgesamt	1.360 €	1.483 €	123 €	9,0 %
untere 15 %	752 €	845 €	93 €	12,3 %
1. Quintil	783 €	877 €	94 €	12,0 %
2. Quintil	1.023 €	1.143 €	120 €	11,7 %
3. Quintil	1.273 €	1.390 €	117 €	9,2 %
4. Quintil	1.551 €	1.677 €	126 €	8,1 %
5. Quintil	2.172 €	2.329 €	157 €	7,2 %
<b>Paare mit einem Kind unter 18 Jahren</b>				
insgesamt	2.609 €	2.769 €	161 €	6,2 %
untere 15%	1.661 €	1.668 €	7 €	0,4 %
1. Quintil	1.754 €	1.780 €	27 €	1,5 %
2. Quintil	2.247 €	2.291 €	44 €	2,0 %
3. Quintil	2.503 €	2.685 €	182 €	7,3 %
4. Quintil	2.846 €	3.092 €	246 €	8,6 %
5. Quintil	3.695 €	4.001 €	306 €	8,3 %

7b) Quantilsspezifische relative Konsumpositionen<sup>1</sup> und -quoten<sup>2</sup>

	relative Konsumposition		Konsumquote	
	2003	2008	2003	2008
<b>Alleinstehende</b>				
untere 15 %	0,553	0,570	112,8 %	117,9 %
1. Quintil	0,576	0,591	109,2 %	113,3 %
2. Quintil	0,752	0,771	94,8 %	98,1 %
3. Quintil	0,936	0,937	90,6 %	90,4 %
4. Quintil	1,140	1,131	83,5 %	83,5 %
5. Quintil	1,597	1,570	63,6 %	64,7 %
<b>Paare mit einem Kind unter 18 Jahren</b>				
untere 15 %	0,637	0,602	105,6 %	101,6 %
1. Quintil	0,672	0,643	102,6 %	99,8 %
2. Quintil	0,861	0,827	87,9 %	84,0 %
3. Quintil	0,959	0,970	79,0 %	78,2 %
4. Quintil	1,091	1,117	72,9 %	70,6 %
5. Quintil	1,416	1,445	60,7 %	59,1 %

<sup>1</sup> Teilgruppenspezifische Durchschnittsausgaben für den privaten Konsum (in der Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes zuzüglich der Mitgliedsbeiträge an Organisationen ohne Erwerbszweck) in Relation zum Gesamtdurchschnitt des jeweiligen Haushaltstyps in der bereinigten Grundgesamtheit (1. Ergebniszeile in Tabelle 5a).

<sup>2</sup> Teilgruppenspezifische Durchschnittsausgaben für den privaten Konsum (vgl. Fußnote 1) in Relation zum durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen der jeweiligen Teilgruppe (Tabelle 5b, jeweils 1. Zeile).

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2003 und 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung), Hochrechnung der Stichprobenhaushalte mit dem Haushalts-Hochrechnungsfaktor.



sowie für Freizeit, Unterhaltung und Kultur (-10,6 %) kompensiert werden (tabellarisch nicht ausgewiesen)<sup>60</sup>. Insgesamt spiegelt sich hier ein gegenüber dem untersten Fünftel der Alleinstehenden etwas größerer Spielraum für Anpassungen des Konsumverhaltens bei veränderten Preiskonstellationen. Dieser ergibt sich zum einen aus dem bei Mehrpersonenhaushalten gegenüber Einpersonenhaushalten geringeren Anteil der Fixkosten an den Lebenshaltungskosten. So machen die Wohnkosten im untersten Fünftel der hier betrachteten Familienhaushalte 2003 und 2008 knapp bzw. etwa ein Drittel der Konsumausgaben aus, in der Vergleichsgruppe der Alleinstehenden sind es mehr als zwei Fünftel (2003: 41,1 %, 2008: 43,4 %) (tabellarisch nicht ausgewiesen). Zum anderen ist die Einkommenslage des unteren Quintils der Paarhaushalte mit einem Kind besser als die des unteren Quintils der Alleinstehenden<sup>61</sup> – Quintile verschiedener Teilgruppen können sich erheblich unterscheiden. Durchschnitts- und Medianeinkommen (nach Bedarfsgewichtung) der als Referenzhaushaltstyp herangezogenen Familien sind den Mittelwerten in der Gesamtgesellschaft ungefähr gleich (Tabelle 4, Inter-Gruppen-Verteilung), und die Ungleichheit innerhalb der Gruppe ist vergleichsweise mäßig (Tabellen 5c und 5d). Demgegenüber ist die Einkommenslage der Alleinstehenden weit unterdurchschnittlich – das gruppenspezifische Nettoäquivalenzeinkommen liegt um 11 %, der Median um 13 % unter dem jeweiligen gesamtgesellschaftlichen Mittelwert (Tabelle 4) – und zudem ist die Spreizung innerhalb der Gruppe vergleichsweise groß (Tabellen 5c und 5d).<sup>62</sup> Auch die Spannweite der gruppeninternen relativen Konsumpositionen ist bei den Paaren mit einem Kind vergleichsweise moderat – trotz einer Zunahme von 2003 bis 2008, als sie von 60,2 % bis 145 % reichte (Alleinstehende: 57 % bis 157 %) (Tabelle 7b, linker Teil). Die vergleichsweise günstige Einkommenslage der Paare mit einem Kind spiegelt sich schließlich auch in insgesamt geringeren schichtspezifischen Konsumquoten (Tabelle 7b, rechter Teil). Zeigte sich 2003 für die unteren 15 % bzw. 20 % noch ein mäßiges gruppenspezifisches overspending, so waren 2008 die Konsumausgaben von den Einkommen ungefähr gedeckt. Nach Berechnungen von Bruckmeier, Pauser, Riphahn, Walwei und Wiemers (2013, S. 128) war zwar auch bei den Paaren mit einem Kind im unteren Einkommensbereich der Anteil derer mit Konsumausgaben, die über das Einkommen hinausgingen, im Jahr 2008 erheblich: 38 % bzw. 34 % dieser Familien waren betroffen. Dies wurde aber offenbar durch Familien, die kleine Rücklagen aufgebaut haben, weitgehend kompensiert, möglicherweise handelte es sich auch um kleinere Beträge des overspending.

Zusammenfassend ergibt sich aus Tabelle 7 ein weites Zurückbleiben der Konsumausgaben der Referenzgruppen hinter der gesellschaftlichen Mitte. Dieses ist bei den Alleinstehenden noch ausgeprägter als bei den Paaren mit einem Kind, da die gruppen-

60 Quelle der tabellarisch nicht ausgewiesenen Detailergebnisse: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2003 und 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung), Hochrechnung der Stichprobenhaushalte mit dem Haushalts-Hochrechnungsfaktor.

61 Dabei gelten die der modifizierten OECD-Skala impliziten Annahmen.

62 Die unteren 15 % erreichen 2008 eine gruppeninterne relative Einkommensposition von 39,4 %, das oberste Quintil eine Position von 198 %. Bei den Paaren mit einem Kind reicht die Spannweite „nur“ von 43 % bis 177 % (Tabelle 5c).

interne relative Konsumposition der Ersteren 2008 um sieben Prozentpunkte unter der der Letzteren liegt und der Referenzeinkommensbereich der Ersteren in der Gesamtverteilung weiter unten angesiedelt ist als der der Letzteren (Kapitel 3.1). Somit ergibt sich wie aus den Analysen der Einkommensverteilung auch aus den Ausgabenniveaus, dass mit dem RBEG für die Ermittlung von Erwachsenenbedarfen eine ärmere Referenzgruppe herangezogen wurde als für die Ermittlung von Kindesbedarfen. Die hier vorgelegten Ergebnisse zeigen zudem Grenzen für den Ermessensspielraum bei der Einschränkung des regelbedarfsrelevanten Konsums auf. Wenn die Konsumausgaben der Referenzgruppe der Alleinstehenden nur 57 % des Durchschnitts der Alleinstehenden erreichen, sind die aus der Herausnahme einzelner Güter folgenden weiteren Absenkungen der relativen Konsumposition im Auge zu behalten; sie scheinen nur noch sehr begrenzt vertretbar zu sein.

### 3.4 Zwischenfazit

Die in diesem Kapitel vorgelegte Verteilungsanalyse erfolgte mit Blick auf die Frage, ob der dem Statistikmodell immanente Schluss von den Ausgaben unterer Einkommensgruppen auf den Mindestbedarf (noch) vertretbar erscheint, ob also die Methode zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums auf Basis der EVS geeignet ist.

- Dazu wurde zunächst die Positionierung der derzeit maßgeblichen Referenzhaushaltstypen innerhalb der Gesamtverteilung – nach Ausklammerung von Zirkelschlusshaushalten – in den Erhebungsjahren 2003 und 2008 untersucht (Inter-Gruppen-Analyse, Kapitel 3.1). Für den Referenzhaushaltstyp der Alleinstehenden zeigt sich eine insgesamt unterdurchschnittliche Einkommensposition, für die Bevölkerung in Paarhaushalten mit einem Kind eine ungefähr durchschnittliche Positionierung. Vor diesem Hintergrund wäre die Festsetzung eines einheitlichen Quantils für beide Haushaltsgruppen kritisch zu bewerten, da damit implizit für die Ermittlung des Erwachsenenbedarfs eine ärmere Gruppe als für die Berechnung des Kindesbedarfs zugrunde gelegt würde. Wenn aber – wie mit dem RBEG – für erstere Berechnung sogar ein kleineres Quantil (untere 15 %) als für letztere Berechnung (untere 20 %) herangezogen wird, vergrößert sich der ohnehin bestehende Abstand zwischen den Einkommenssituationen beider Haushaltsgruppen – sie sind letztlich nicht kompatibel.
- Im zweiten Schritt wurde die Verteilung innerhalb der beiden Referenzhaushaltstypen betrachtet (Intra-Gruppen-Analyse, Kapitel 3.2 und 3.3). Anders als für die Einkommensverteilung in der Gesamtbevölkerung zeigt sich – jeweils nach Ausklammerung der Zirkelschlusshaushalte – für die Alleinstehenden kein weiteres Absinken der unteren Einkommenschichten, für die Paare mit einem Kind eine nur mäßige Verschlechterung. Dennoch liegt die gruppeninterne relative Einkommensposition der unteren 15 % bzw. der unteren 20 % der Alleinstehenden – unter Bezugnahme auf die Durchschnittseinkommen – mit knapp bzw. leicht über 40 % um etwa vier

Prozentpunkte unter den entsprechenden Ergebnissen für die Paare mit einem Kind. Die Spreizung der Einkommen ist unter den Alleinstehenden also vergleichsweise groß, so dass der Abstand eines bestimmten Quantils von der Mitte größer als bei den Referenzfamilien mit einem Kind ist. Dies gilt analog auch hinsichtlich der quantilspezifischen Konsumausgaben beider Referenzhaushaltstypen.

Vor dem Hintergrund der empirischen Befunde ist die Skepsis gegenüber der empirisch-statistischen Methode berechtigt, eine völlige Ablehnung des Ansatzes aber nicht zwangsläufig. Vielmehr ist deutlich geworden, dass die konkrete Umsetzung des ausgabenbasierten Konzepts der Bedarfsermittlung für dessen Aussagekraft und Eignung zur Bedarfsermittlung entscheidend ist. Bei den Paaren mit einem Kind wäre angesichts der Verteilungsentwicklung eine Ausweitung des Quantils, das der Regelsatzberechnung auf Basis der EVS 2003 zugrunde lag, erwägenswert. Der Gesetzgeber hat aber festgelegt, das unterste Fünftel als Referenzeinkommensbereich beizubehalten. Bei den Alleinstehenden wäre angesichts ihrer unterdurchschnittlichen Position innerhalb der Gesamtverteilung (Tabelle 4) ein vergleichsweise breites Quantil zugrunde zu legen. Stattdessen wurde eine Verkleinerung des vormaligen Referenzeinkommensbereichs mit der Folge einer Verringerung der relativen Einkommensposition um etwa drei Prozentpunkte vorgenommen. Somit ist die Argumentation im Entwurf des RBEG, dass bei Beibehaltung der früheren Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs sich „die Abgrenzung nach oben hin zu höheren Einkommen“ verschieben würde (Deutscher Bundestag 2010a, S. 89) – und zwar infolge des gegenüber 2003 deutlich gestiegenen Anteils der bei den Berechnungen ausgeschlossenen Zirkelschluss Haushalte – nicht zutreffend. Vielmehr hat die neue Definition des Referenzeinkommensbereichs zu einer Verschiebung der für die Bedarfsermittlung herangezogenen Einkommen „nach unten hin zu niedrigeren Einkommen“ geführt.



## 4 Mindestlohn und Grundsicherungsniveau

### 4.1 Mindestlohnforderungen vor dem Hintergrund von Gerechtigkeitszielen

Nach der Analyse der faktischen Verteilungsentwicklung zwischen 2003 und 2008, wie sie sich aus der der Regelbedarfsermittlung zugrunde liegenden Datenbasis ergibt und im Zusammenhang mit den normativen Entscheidungen des Gesetzgebers im aktuellen Grundsicherungsniveau niederschlägt, wird in diesem vierten Kapitel der Einfluss einer fiktiven Verteilungsentwicklung abgeschätzt. Im Zentrum steht die Frage, wie stark die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns sich *ceteris paribus* auf das Grundsicherungsniveau auswirken würde, wobei zwei Varianten einbezogen werden sollen. Vorab werden zunächst die dabei zu setzenden Lohnuntergrenzen im Kontext von Gerechtigkeitszielen hergeleitet.

Die Kritik an Niedriglöhnen und die daran anknüpfende Forderung nach einer Unter- grenze kann mit Zielen der Leistungsgerechtigkeit in Verbindung mit Aspekten der Bedarfsgerechtigkeit<sup>63</sup> begründet werden.<sup>64</sup> Dabei wird ein normativer Konsens dahingehend unterstellt, dass eine Bewertung von Arbeitsleistungen allein durch Arbeits- und Produktmärkte bzw. durch die jeweiligen Machtverhältnisse unzureichend ist; denn eine derartige Lohnfindung würde lediglich Angebots- und Nachfragekonstellationen bzw. den zu Preisen bewerteten Output ohne direkten Bezug zur individuellen Leistung (Anstrengung, Einsatzbereitschaft) spiegeln. Wenn demgegenüber der Input des bzw. der Einzelnen mitberücksichtigt werden soll, sind weitere Kriterien heranzuziehen bzw. Regelungen zu setzen.

#### 4.1.1 Minimalziel von Leistungsgerechtigkeit: Anknüpfung an das Grundsicherungsniveau (normatives Konzept A)

Nach einem ersten normativen Konzept kann der Wert einer erbrachten – und somit nachgefragten – Vollzeitwerbstätigkeit unter ethischen Gesichtspunkten nicht geringer angesetzt werden als die minimalen Reproduktionskosten des bzw. der Erwerb- stätigen zur Erhaltung seiner/ihrer Arbeitskraft einschließlich von Werbungskosten und

63 Zu den Zieldimensionen sozialer Gerechtigkeit vgl. Becker/Hauser 2009. Vgl. in diesem Zusammenhang auch Schulten 2005, S. 188-190.

64 Daneben werden Niedriglöhne auch unter dem Aspekt der Vermeidung von relativer Einkommensarmut – dem Minimalziel von Bedarfsgerechtigkeit – diskutiert; die Verwendung des Begriffs „Armutslöhne“ führt jedenfalls zur Assoziation von Niedriglöhnen mit Armutslagen. Armut wird in der Verteilungsforschung allerdings unter Berücksichtigung der materiellen Situation im Haushaltskontext definiert und bezieht sich auf ein bedarfsge- wichtetes Haushaltsnettoeinkommen – das so genannte Nettoäquivalenzeinkommen (vgl. Kapitel 3.1) –, nicht auf ein individuelles (Brutto-) Einkommen. Die häufige implizite bzw. intuitive Gleichsetzung von Niedriglöh- nen unterhalb bestimmter Schwellen mit Einkommensarmut ist dementsprechend fragwürdig.

minimalen Teilhabekomponenten. Das Vollzeiteinkommen sollte zudem – zur Herstellung von zumindest mäßiger Anreizkompatibilität – etwas höher als das bei Nichterwerbstätigkeit vom Staat garantierte Mindesteinkommen ausfallen. Zur Sicherstellung dieses Minimalziels von Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit müsste die Ableitung des gesetzlichen Mindestlohns also am Grundsicherungsniveau ansetzen; nach Hinzurechnung ergänzender Komponenten müsste dieses in einen minimalen Bruttomonatslohn umgerechnet werden, aus dem sich unter der Annahme einer durchschnittlichen Arbeitsstundenzahl der Mindest(brutto)lohnsatz ergibt. Vorliegende Überlegungen zur Höhe eines Mindestlohns in Deutschland gehen zumindest teilweise von diesem normativen Konzept aus und knüpfen explizit an das gesetzliche Existenzminimum an. So vergleichen Bispinck, Schäfer und Schulten (2004) sowie Schulten (2005) alternative Mindestlohngrenzen mit der Pfändungsfreigrenze, die an die Entwicklung des Grundfreibetrags bei der Einkommensteuer (§ 850c Abs. 2a Zivilprozessordnung) und damit indirekt an das Mindestsicherungsniveau gekoppelt ist, und mit der Sozialhilfe für einen Alleinstehenden (durchschnittlicher Bruttoanspruch, also vor Abzug von anzurechnendem Einkommen). Die Pfändungsfreigrenze – also das vom Gesetzgeber als Minimum angesehene Nettoarbeitseinkommen, das vor Ansprüchen Dritter zu schützen ist – lag 2003 mit 930 € (für Personen ohne Unterhaltspflichten) über dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum; Letzteres beziffern Bispinck et al. (2004) für 2003 mit 739 €, wobei sie einen arbeitsbedingten Mehraufwand von 100 € eingerechnet haben<sup>65</sup>.

Für das Jahr 2008 – dem Untersuchungsjahr für die folgende Analyse – galt eine Pfändungsfreigrenze von 990 €. <sup>66</sup> Damit lag sie knapp unter dem um Werbungskosten und eine Leistungskomponente ergänzten Grundsicherungsniveau, das wie folgt berechnet wurde (vgl. Tabelle 8): Als durchschnittlicher Bedarf nach dem SGB II sind für einen Alleinstehenden 696 € anzunehmen;<sup>67</sup> nach Berücksichtigung von pauschalen Werbungskosten von 75 €<sup>68</sup> resultiert ein Betrag von 771 €, nach Hinzurechnung einer am Erwerbstätigenfreibetrag orientierten Leistungskomponente von 300 € (netto)<sup>69</sup> ergeben sich 1.071 €. Unter Berücksichtigung der Sozialversicherungsbeiträge<sup>70</sup> und der Lohnsteuer (der Solidaritätszuschlag entfällt bei so geringem Einkommen) wäre

65 Die Berücksichtigung des arbeitsbedingten Aufwands erfolgt nach geltendem Sozialhilferecht bzw. nach dem neuen Gesetz über die Grundsicherung für Arbeitssuchende allerdings nicht direkt, sondern durch Freibeträge bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den Bruttoanspruch.

66 Sie wurde erst zum Juli 2013 erhöht auf 1.050 €.

67 Dabei wurde der aus der Auswertung der EVS 2008 nach dem RBEG resultierende Regelbedarf (362 €; § 5 RBEG) zugrunde gelegt. Als durchschnittliche Kosten der Unterkunft wurde der im Dritten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung ausgewiesene Betrag übernommen (334 €; vgl. BMAS 2008, S. 333).

68 Dabei wurde an das Einkommensteuerrecht angeknüpft, das für 2008 eine Werbungskostenpauschale für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von 920 € p. a. vorsah.

69 Die angenommene Werbungskostenpauschale wird nicht als Bestandteil dieser unter Aspekten der Leistungsgerechtigkeit notwendigen Differenz angesehen, da ihr tatsächliche Mehraufwendungen bei Erwerbstätigkeit (Fahrtkosten, höhere Abnutzung von Bekleidung, Kosten außerhäuslicher Verpflegung) gegenüberstehen.

70 Die Arbeitnehmeranteile an den Sozialversicherungsbeiträgen beliefen sich 2008 auf insgesamt fast 21 % (gesetzliche Rentenversicherung: 9,95 %, gesetzliche Krankenversicherung: 8,35%, Pflegeversicherung im Jahresdurchschnitt einschl. Zuschlag bei Kinderlosen: 0,975 %, Arbeitslosenversicherung: 1,65 %).

damit ein monatlicher Bruttomindestlohn von 1.540 €<sup>71</sup> folgerichtig. Bei Annahme von 160 Arbeitsstunden pro Monat resultiert ein Bruttostundenlohn von 9,63 €. Der aus der Pfändungsfreigrenze abgeleitete Bruttostundenlohn fällt mit 8,56 € um fast 1,10 € niedriger aus.

Die in Tabelle 8 aufgeführten Ergebnisse gelten für das im Zentrum des Projekts stehende Analysejahr 2008. Hinsichtlich der aktuellen Diskussionen müsste geprüft werden, ob sich bis 2013 merkliche Änderungen ergeben. Da gegenläufige Einflüsse auf den Mindeststundenlohn nach Konzept A zu beobachten sind – einerseits ein leicht steigendes Grundsicherungsniveau und andererseits tendenziell verminderte Abgaben (Grundfreibetrag, Beitragssätze zur Sozialversicherung) –, ist mit allenfalls geringen Modifikationen zu rechnen. Somit entsprechen die im Vorhergehenden abgeleiteten Bruttolohnsätze ungefähr dem Spektrum der derzeit für Deutschland geforderten Mindestlöhne. Die erste Variante kann zur Begründung der Forderung des DGB und aller Einzelgewerkschaften sowie der SPD nach einem gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 € pro Stunde herangezogen werden, während die zweite Variante den Vorstellungen der Partei Die Linke nahe kommt, die einen Mindeststundenlohn von 10 € gesetzlich verankern will.

**Tabelle 8: Ableitung des jeweiligen Mindeststundenlohns aus alternativen Setzungen des minimalen Nettoeinkommens – normatives Konzept A**

Alternativen des minimalen Nettoeinkommens beim normativen Konzept A	SV-Beiträge	Lohnsteuer + Soli	Bruttomonatslohn	Mindeststundenlohn
Pfändungsfreigrenze (990 €)	286,67 €	88,50 € + 1,50 €	1.370 €	8,56 €
Grundsicherungsniveau + Werbungskostenpauschale + Leistungskomponente II (696 € + 75 € + 300 € = 1.071 €)	322,25 €	137,16 € + 7,54 €	1.540 € <sup>3</sup>	9,63 €

<sup>1</sup> Der exakte Nettolohn, der sich unter den im Text genannten Annahmen aus einem Bruttolohn von 1.370 € ergibt, beträgt 993,33 €.

<sup>2</sup> Der exakte Nettolohn, der sich unter den im Text genannten Annahmen aus einem Bruttolohn von 1.540 € ergibt, beträgt 1.073,05 €.

Quelle: <http://www.bmf.bund.de> (Abgabenrechner), eigene Berechnungen.

#### 4.1.2 Begrenzung der Ungleichheit vor dem Hintergrund des Ziels der Leistungsgerechtigkeit: Anknüpfung an die empirische Stundenlohnverteilung (normatives Konzept B)

Nach einem zweiten normativen Konzept (B) werden Lohneinkommen, die einen gesamtgesellschaftlichen Mittelwert sehr weit unterschreiten, als unvereinbar mit dem Ziel der Leistungsgerechtigkeit eingestuft. Implizit wird damit unterstellt, dass individuelle Leistungsunterschiede begrenzt sind, die aus dem Marktmechanismus bzw.

71 Diese Beträge ergeben sich aus dem Abgabenrechner des Bundesministeriums der Finanzen (Steuerklasse I, keine Kirchensteuer, keine Kinder, keine besonderen Werbungskosten).

aus Machtverhältnissen folgende Differenzierung aber grenzenlos ist und beschränkt werden muss. Dieser Gedankengang lässt Aspekte der Bedarfsgerechtigkeit außen vor, so dass das Minimalziel von Leistungsgerechtigkeit – ein Vollzeitlohn muss die eigene Existenz sichern und etwas höher als das gesetzliche Minimum für Nichterwerbstätige ausfallen (Kapitel 4.1.1) – nicht zwangsläufig erreicht wird; ob es unterschritten, gerade erreicht oder sogar überschritten wird, hängt vom Gesamtniveau der Stundenlöhne und – falls nicht auf das arithmetische Mittel, sondern auf den Median als Mittelwert zurückgegriffen wird – von ihrer Verteilung ab.

Zur Konkretisierung des normativen Konzepts B ist neben der Festlegung des zugrunde zu legenden Mittelwertbegriffs der Abstand zu diesem Mittelwert, der die Niedrig- bzw. Mindestlohngrenze kennzeichnen soll, zu definieren. Während in der Armutsforschung die Armutrisikoschwelle meist bei 50 % des arithmetischen Mittels oder 60 % des Median der Nettoäquivalenzeinkommen gesetzt wird, werden hinsichtlich der individuellen Arbeitseinkommen in der einschlägigen Literatur überwiegend zwei Drittel des Median der Bruttostundenlöhne als Niedriglohnschwelle definiert. Dieser Ansatz wird im Rahmen dieser Arbeit übernommen, da eine Debatte um die Normativität jedweder Grenze den gegebenen Projektrahmen gesprengt hätte. Zudem wird der für den Mindestlohn maßgebliche Referenzlohn aus Niveau und Verteilung der Stundenlöhne der Gesamtgruppe aller Arbeitnehmer/innen abgeleitet. Alternativ wäre eine normative Vorentscheidung dahingehend denkbar, dass nur die Vollzeitlöhne maßgeblich sein sollen, da die Entlohnung von Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten das Ergebnis von „Lohndrückerei“ sei. Letztere weit reichende Annahme müsste aber vorab überprüft werden, indem beispielsweise die Strukturen nach Tätigkeitsmerkmalen verglichen werden. Dies hätte den Rahmen des Projekts gesprengt.

Die empirische Umsetzung des so abgegrenzten Konzepts B kann alternativ

1. mit intern ermitteltem Median der Stundenlöhne – d. h. Ableitung aus den Daten der EVS 2008 – oder
2. auf der Basis einer externen Datenquelle zur Berechnung des maßgeblichen Median

erfolgen. Die erste Variante hat den Vorteil interner Konsistenz: Potenzielle Ungenauigkeiten oder Fehler bei der Folgenden vorzunehmenden Berechnung der Bruttostundenlöhne der Alleinstehenden in der EVS 2008 fließen auch in die Ermittlung des Median- und damit des Mindestlohns ein – Daten und Grenzwert „passen“ zueinander. Zur Kontrolle des aus der EVS abgeleiteten Medianlohns sollten allerdings auch Ergebnisse anderer Studien herangezogen werden, die in Tabelle 9 ausgewiesen sind. Eine vergleichende Betrachtung sollte allerdings die jeweiligen Besonderheiten der amtlichen Statistik – insbesondere der Verdienststrukturerhebung oder Statistik der Bundesagentur für Arbeit über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte<sup>72</sup> – und der Befragungsdaten des Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) beachtet werden.

72 Darauf basieren verschiedene Datensätze, beispielsweise die Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien, welche die frühere IAB-Beschäftigtenstichprobe ersetzt hat.



- Bei der Verdienststrukturerhebung werden „Kleinstbetriebe“ mit weniger als 10 Beschäftigten nicht einbezogen, so dass der daraus abgeleitete Median verzerrt sein könnte – wahrscheinlich nach oben, da das Verdienstniveau in den vernachlässigten Kleinbetrieben vermutlich unterdurchschnittlich ist. Wie sich die weitere Ausklammerung der Beschäftigten in der Öffentlichen Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung auswirkt, ist offen.
- Auch mit Datensätzen, die auf der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) basieren, dürften die Mittelwerte der Stundenlöhne tendenziell überschätzt sein, da wegen unzureichender Daten über die Arbeitszeiten nur Vollzeitbeschäftigte berücksichtigt werden können.
- Beim SOEP sind – ebenso wie bei der EVS – stichprobenbedingte Fehler anzunehmen sowie Ungenauigkeiten, die bei Haushaltsbefragungen tendenziell größer sein dürften als bei Unternehmensangaben und auch aus notwendigen Vereinfachungen bei der Ableitung von Stundenlöhnen aus den Angaben der Befragten resultieren. Zudem ergeben sich bei Auswertungen der EVS größere Unschärfen wegen der quartalsweise statt monatlich erhobenen Einkommensdaten (vgl. Kapitel 4.2.1). Dem steht der Vorteil gegenüber, dass die Stichproben weitgehend repräsentativ für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind.

Aus der Gegenüberstellung der relevanten Untersuchungen (Tabelle 9) ergibt sich, dass bei gleichartigen oder vergleichbaren Erhebungen die Medianwerte der Bruttostundenlöhne und die daraus abgeleiteten Niedriglohnschwellen nahe zusammen liegen.

- Die Ergebnisse des SOEP 2003, 2004, 2007, 2009, 2010 bzw. des SOEP 2003 und der EVS 2003 weichen hinsichtlich der Medianwerte wenig, hinsichtlich der Niedriglohnschwellen entsprechend geringfügig voneinander ab.
- Auf der anderen Seite sind auch die aus dem BA-Beschäftigtenpanel für 2007 und der BA-Statistik für 2010 abgeleiteten Mittel- und Grenzwerte sehr ähnlich – trotz des zeitlichen Abstands von drei Jahren und anzunehmender Unterschiede in den Details der Berechnungen.

Zwischen den Ergebnissen grundsätzlich unterschiedlicher Datenquellen, also zwischen denen der repräsentativen Haushaltsbefragungen und denen der BA-Statistik, zeigen sich allerdings erhebliche Unterschiede: Letztere fallen bezüglich des Median um etwa 3 €, bezüglich der Niedriglohnschwelle um deutlich mehr als 1 € pro Stunde höher aus. Dies entspricht den Erwartungen, da die Berechnungen mit Daten der BA auf Vollzeitbeschäftigte beschränkt sind. Die Ergebnisse der Verdienststrukturerhebung 2006 liegen tendenziell zwischen denen der Haushaltsbefragungen und der BA-Statistik. Der Effekt der Ausklammerung von Kleinstbetrieben und der öffentlichen Arbeitgeber aus der Befragung ist offenbar geringer als die Beschränkung der Berechnungen auf Vollzeitbeschäftigte.

**Tabelle 9: Niedriglohngrenzen (zwei Drittel des Median der Bruttostundenlöhne) nach Ergebnissen unterschiedlicher Datenquellen und Auswertungskonzepte**

Datenbasis, Quelle	Median der Stundenlöhne	Niedriglohnschwelle	Niedriglohnquote
<b>EVS 2003</b> , Becker 2006: 13, 21	- D: 13,79 € - W: 14,37 € - O: 10,63 €	- D: 9,19 € - W: 9,58 € - O: 7,09 €	<i>Bezug: Median D</i> - D: 15,7 % - W: 11,7 % - O: 34,7 %
<b>SOEP 2003</b> , Becker 2006: 13	- D: 13,41 € - W: 13,99 € - O: 10,60 €	- D: 8,94 € - W: 9,33 € - O: 7,07 €	<i>Bezug: Median D</i> - D: 19,2 % - W: 16,3 % - O: 34,8 %
<b>SOEP 2004</b> , Bosch/Kalina 2007: 37	- W: 14,75 € - O: 10,73 € <sup>1</sup>	- W: 9,83 € - O: 7,15 €	<i>Bezug: Median W / O</i> - W: 20,5 % - O: 22,5 % - D: 20,8 %
<b>SOEP 2009</b> , Schäfer/Schmidt 2011: 6 f.	D: 13,41 € <sup>1</sup>	D: 8,94 €	<i>Bezug: Median D</i> D: 22,4 %
<b>SOEP 2010</b> , Kalina/Weinkopf 2012: 4	- D: 13,73 € - W: 14,31 € - O: 10,56 € <sup>1</sup>	- D: 9,15 € - W: 9,54 € - O: 7,04 €	<i>Bezug: Median D</i> - D: 23,1 % - W: 19,9 % - O: 39,1 % <i>Bezug: Median W / O</i> - D: 22,9 % - W: 23,0 % - O: 22,6 %
<b>Verdienststrukturerhebung 2006 und 2010</b> , Statistisches Bundesamt <sup>2</sup>	D: 14,93 € 15,54 €	D: 9,90 € 10,36 €	<i>Bezug: Median D</i> D: 18,7 % 20,6 %
<b>BA-Beschäftigtenpanel 2007</b> , Kalina/Weinkopf 2010: 5	- D: 16,38 € - W: 16,86 € - O: 12,48 € <sup>1</sup>	- D: 10,92 € - W: 11,24 € - O: 8,32 € <sup>3</sup>	<i>Bezug: Median D</i> - D: 21,2 % - W: 17,4 % - O: 38,0 % <i>Bezug: Median W / O</i> - D: 19,6 % - W: 19,5 % - O: 20,1 %
<b>BA-Statistik 2010</b> , Garloff/Machnig 2011:16	- W: 17,72 € - O: 12,93 € <sup>1</sup>	- W: 11,81 € - O: 8,62 € <sup>4</sup>	<i>Bezug: Median W / O</i> - W: 20,8 % - O: 21,1 %

Legende: D: Gesamtdeutschland; W: Westdeutschland; O: Ostdeutschland.

<sup>1</sup> Beträge in der Originalquelle nicht ausgewiesen, abgeleitet aus den Niedriglohnschwellen.

<sup>2</sup> Vgl. [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/09/PD12\\_308\\_62](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/09/PD12_308_62) und Begleitmaterial zur Pressekonferenz.

<sup>3</sup> Lohnsätze abgeleitet aus den monatlichen Niedriglohnschwellen, die sich für Vollzeitbeschäftigte ergeben haben (D: 1.715 €, W: 1.799 €, O: 1.331 €) unter der Annahme einer monatlichen Arbeitszeit von 160 Stunden. Da Teilzeit- und geringfügig Beschäftigte tendenziell geringere Stundenlöhne erzielen, sind die Ergebnisse mit SOEP- und EVS-Ergebnissen nicht vergleichbar; denn Letztere fallen methodisch bedingt niedriger aus.

<sup>4</sup> Lohnsätze abgeleitet aus den monatlichen Niedriglohnschwellen, die sich für Vollzeitbeschäftigte ergeben haben (W: 1.890 €, O: 1.379 €); die Anmerkung in Fußnote 3 gilt entsprechend.

Als ein Randergebnis der Zusammenstellung in Tabelle 9 zeigt sich, dass die Niedriglohnschwellen im Zeitablauf offenbar nicht nennenswert gestiegen sind – auch eine Folge der negativen Reallohnentwicklung in der jüngeren Vergangenheit. Nach den Auswertungen von Bosch und Kalina auf Basis des SOEP 2004 und von Kalina und Weinkopf auf Basis des SOEP 2010 sind die Medianwerte der west- bzw. ostdeutschen Stundenlöhne innerhalb eines Zeitraums von sechs Jahren sogar nominal leicht zurückgegangen.

Die systematischen Abweichungen zwischen den Referenzlöhnen, die sich aus der amtlichen Statistik ergeben, und denen auf der Basis von Haushaltsbefragungen legen die Verwendung eines intern – also aus der EVS 2008 – ermittelten Median der Stundenlöhne zur Ableitung von Mindestlöhnen für den vorliegenden Kontext nahe. Dieser spiegelt zwar die Ungenauigkeiten der Stundenlohnberechnung, die sich infolge der nur quartalsweise erfassten Daten ergeben. Aber ein davon ausgehender Bias im Niveau und in der Verteilung der Lohnsätze wirkt sich auf das Untersuchungsziel – Einfluss des Mindestlohns auf das Grundsicherungsniveau – bei Bezugnahme auf nur eine Datenquelle weniger verfälschend bzw. verzerrend aus als bei einer Vermischung von EVS- und externen Ergebnissen.<sup>73</sup> Außerdem scheinen die EVS-spezifischen Probleme begrenzt zu sein: Die aus der EVS 2003 ermittelten Niedriglohnschwellen weichen kaum von denen auf Basis des SOEP 2003 ab (Tabelle 9).

Ergänzend sind in der rechten Spalte die von den zitierten Autorinnen und Autoren berechneten Niedriglohnquoten ausgewiesen. Sie sind zwar wegen vermutlich unterschiedlicher Auswertungsmethoden nicht unmittelbar vergleichbar, entsprechen aber dem in vielen Studien nachgewiesenen Trend einer Ausweitung des Niedriglohnsegments. Die aus der BA-Statistik abgeleiteten Niedriglohnquoten sind tendenziell etwas niedriger als die auf SOEP-Basis, die Unterschiede sind aber gering. Die stärker unterdurchschnittliche Betroffenheit von Niedriglöhnen bei Vollzeitbeschäftigten, die aus anderen Studien bekannt ist, wird im Rahmen der BA-Statistik zum Teil kompensiert durch den vergleichsweise hohen Referenzlohn, der sich infolge seiner Ableitung aus der Gruppe der Vollzeitbeschäftigten ergibt. Letztlich stützen die hier sichtbaren Zusammenhänge zwischen Grenzwert (Niedriglohnschwelle) und Verteilungsindikator (Niedriglohnquote) die Argumentation zugunsten der Heranziehung nur einer Datenquelle (erste Variante der empirischen Umsetzung des normativen Konzepts B).

#### 4.1.3 Schlussfolgerung

Die dem normativen Konzept B zuzuordnenden Lohnuntergrenzen für Gesamtdeutschland auf Basis der EVS 2003 und verschiedener Erhebungsjahre des SOEP – von den vergleichsweise hohen Beträgen auf Basis der Vollzeitbeschäftigten laut BA-Statistik sollte abgesehen werden – bewegen sich zwischen den beiden Varianten des normati-

<sup>73</sup> Falls die methodischen Besonderheiten der EVS zu einem höheren (geringeren) Niveau der Stundenlöhne führen als die einer weiteren Datenquelle, würde der gemessene Effekt des Mindestlohns auf das Grundsicherungsniveau bei Verwendung des externen Referenzlohns tendenziell zu gering (zu hoch) ausfallen.

ven Konzepts A (Ausrichtung an Pfändungsfreigrenze und Bemessung entsprechend Grundsicherung einschließlich Werbungskosten und Leistungskomponente). Aus der empirischen Analyse im nächsten Kapitel ergibt sich ein EVS-intern ermittelter Mindestlohn von 9,49 € für 2008 (Median: 14,23 €; vgl. Tabelle 11). Somit entsprechen die aus Tabelle 8 ableitbaren Alternativen weitgehend beiden hier zugrunde gelegten Begründungssträngen zur Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns – Bezugnahme auf das soziokulturelle Existenzminimum (A) bzw. Orientierung an der empirischen Stundenlohnverteilung (B) – sowie verbreiteten Vorstellungen in Politik und Gesellschaft. Deshalb wird für die Simulation fiktiver Einkommensverteilungen ein Mindestlohn in Höhe von 8,50 € bzw. 9,50 € zugrunde gelegt.

## 4.2 Bruttolöhne bzw. -gehälter, Stundenlöhne und Nettoeinkommen 2008 – Status quo und Mindestlohneffekte

### 4.2.1 Ableitung der Lohnsätze aus den Daten des EVS, Mittelwerte und Verteilung im Status quo

Wie bereits erwähnt, ist die Ableitung von Stundenlöhnen aus den Daten der EVS mit besonderen Schwierigkeiten verbunden: Die auf das Befragungsquartal bezogenen Einkommensvariablen spiegeln auch dynamische Prozesse während dieses Zeitintervalls, die nicht berücksichtigt werden können. Denn das aufbereitete Datenmaterial enthält lediglich die Summen, nicht aber die Bezugsdauer einzelner Einkommensarten. Es fehlt also eine Codierung von Verlaufsdaten mit der Folge, dass vereinfachend von einer Gleichverteilung aller Einkommen über das Befragungsquartal ausgegangen werden muss. Für überwiegend Erwerbstätige mit Veränderungen des Erwerbsstatus im Quartal („Statuswechsler“) ergeben sich dementsprechend zu geringe Monats- und Stundenlöhne. Um diese systematische Unterschätzung von monatlichen Löhnen und Gehältern – in der EVS erfasst als Grundlohn/-gehalt<sup>74</sup> – zu begrenzen, werden (überwiegend) Beschäftigte (Arbeiter(innen), Angestellte und Beamte bzw. Beamtinnen), die während des Befragungsquartals auch Lohnersatzleistungen – z. B. Arbeitslosengeld, Krankengeld, Rente, Erziehungs- oder Mutterschaftsgeld – bezogen haben, von den Auswertungen ausgeschlossen. Durch die Ausklammerung von Personen in Übergangsphasen muss freilich mit einem Bias gerechnet werden, der vermutlich zu einer Überschätzung der mittleren Einkommensgruppen führt. Eine gleichgerichtete Folge wäre hinsichtlich der überwiegend Nichterwerbstätigen, die während des Befragungsquartals nebenerwerbstätig waren und die durch die oben genannte Abgrenzung der Referenzgruppe – Arbeiterinnen/Arbeitnehmer, Angestellte und Beamte/Beamtinnen

74 Grundlohn bzw. -gehalt ist in der EVS definiert als Zahlung einschließlich Orts-, Familien- Überstundenzuschlag und Nachzahlungen; wegen Letzterer und bei gelegentlichen Überstunden, die mit der arbeitsvertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeit nicht erfasst sind, können sich leicht überhöhte errechnete Bruttostundenlöhne ergeben.

– ausgeschlossen wären, anzunehmen. Um diesen Effekt zu begrenzen, werden auch Nichterwerbstätige mit Nebeneinkünften und Angaben zur Arbeitszeit (z. B. Studierende oder Rentner mit Minijob, Personen ohne Grundlohn/-gehalt, die Einnahmen aus Nebenerwerbstätigkeit angegeben haben), einbezogen. Demgegenüber können Nebentätigkeiten neben einer Haupterwerbstätigkeit als Arbeitnehmerin/ Arbeitnehmer nicht berücksichtigt werden, da die Arbeitszeit nur für die überwiegende Haupttätigkeit im Befragungsquartal erfragt wird. Nicht ausgeklammert werden können Auszubildende, Wehr- und Zivildienstleistende, da sie im Rahmen der EVS unter den Kategorien von unselbständig Beschäftigten subsumiert sind. Vor diesem Hintergrund werden für Personen, für die sich ein Bruttostundenlohn unter 2 € ergibt, keine Simulationen durchgeführt – also keine Mindestlohneffekte berechnet.

Die skizzierten Datenprobleme haben auch zur Folge, dass im Rahmen dieser Studie auf eine Differenzierung nach dem Beschäftigungsverhältnis (Vollzeit, Teilzeit, Midi- oder Mini-Job) verzichtet werden muss. Angesichts der zahlreichen missings bei dieser Variablen ist es für viele Befragte offenbar schwierig, dazu Angaben zu machen. Die Frage nach dem Beschäftigungsverhältnis bezieht sich auf diejenigen, die sich als unselbständig erwerbstätig einstufen (Filter), und auf das überwiegende Beschäftigungsverhältnis während des Anschreibequartals. Möglicherweise zählen sich Nebenerwerbstätige häufig nicht zu den Erwerbstätigen. Auch könnte es für Arbeitnehmer/innen mit einer vereinbarten Arbeitszeit von beispielsweise 28 Stunden pro Woche unklar sein, ob sie damit vollzeit- oder teilzeitbeschäftigt sind. Derartige definitorische Unschärfen sind vermutlich eine Erklärung dafür, dass für viele Personen mit angegebenem Einkommen aus unselbständiger Arbeit keine Angaben darüber vorliegen, ob sie in Vollzeit, in Teilzeit, in einem Midi- oder Mini-Job gearbeitet haben (kodiert als „trifft nicht zu“ oder „keine Angabe“). Bei diesen unklaren Fällen handelt es sich überwiegend um Personen mit geringen Arbeitseinkommen<sup>75</sup>. Da andererseits Fälle mit der Angabe „geringfügig beschäftigt“ kaum vorkommen<sup>76</sup> und auch diejenigen mit Midi-Jobs stark untererfasst sind<sup>77</sup>, kann für die zahlreichen Personen ohne Angabe zum Beschäftigungsverhältnis insbesondere eine ausschließlich geringfügige Beschäftigung oder ein Midi-Job angenommen werden. Für diese Fälle fehlen meist auch Informationen zur vereinbarten Wochenarbeitszeit, so dass eine Stundenlohnberechnung nicht möglich ist. Insgesamt müssen 10.370 Fälle bzw. etwa 7 Mio. hochgerechnete Personen – das entspricht 19 % aller hochgerechneten Personen mit angegebenem Einkommen aus unselbständiger Arbeit – aus den folgenden Analysen ausgeschlossen werden.

Die bei der Generierung von Bruttostundenlöhnen notwendige Beschränkung auf Personen ohne missings bei den relevanten Variablen führt letztlich zu einer unvoll-

75 Das durchschnittliche Monatseinkommen aus unselbständiger Tätigkeit dieser Gruppe beträgt nur 255 €. Falls ein Teil dieser Personen nur wenige Wochen im Befragungsquartal beschäftigt war – davon kann ausgegangen werden –, liegen die faktischen Löhne pro Arbeitsphase entsprechend höher.

76 478 Fälle bzw. 317 Tsd. hochgerechnete Personen. Nach Berechnungen der Bundesagentur für Arbeit waren im März 2009 4,9 Mio. Menschen ausschließlich geringfügig beschäftigt (Statistik-Datenbank der Bundesagentur für Arbeit).

77 944 Fälle bzw. 663 Tsd. hochgerechnete Personen.

ständigen Repräsentation der Arbeitnehmer(innen)<sup>78</sup> und tendenziell zu einer Überschätzung der mittleren Bruttostundenlöhne. Damit verbunden ist eine Tendenz zur Untererfassung der relativen Häufigkeit von Niedriglöhnen und der in Kapitel 4.2.2 und 4.3 untersuchten Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns. Dem steht allerdings der eingangs erläuterte gegenläufige Effekt infolge von zeitlichen Unschärfen bei den angegebenen Löhnen und Gehältern von Statuswechslern gegenüber, der tendenziell zu einer Unterschätzung der mittleren Lohnsätze und Überschätzung des Einflusses eines gesetzlichen Mindestlohns auf die Verteilung führt. Inwieweit sich beide systematischen Fehler ausgleichen, kann nicht überprüft werden. Die verbleibende Ungewissheit ist bei der Interpretation aller weiteren Ergebnisse dieses Kapitels 4 zu berücksichtigen.

Ob und inwieweit die Niedriglohnbeziehenden mit der EVS repräsentativ erfasst werden, ist im vorliegenden Kontext zwar eine zweitrangige Frage. Denn es geht nicht um deren Nachweis bzw. entsprechende Schätzungen von Verteilungs- und fiskalischen Wirkungen eines Mindestlohns.<sup>79</sup> Von zentralem Interesse sind vielmehr die Einkommen und Ausgaben der Stichprobenhaushalte, die – unabhängig von potenziellen Repräsentativitätsfehlern – der Regelbedarfsbemessung zugrunde liegen bzw. nach Einführung eines Mindestlohns zugrunde liegen würden. Fehler im Zuge der Umrechnung der angegebenen Arbeitseinkommen in Stundenlöhne sind aber wesentlich für das Ergebnis der Reformsimulation. Die Aussagekraft wird beeinträchtigt, wenn die Methode der Identifizierung von Begünstigten eines Mindestlohns unzureichend oder unzweckmäßig ist. Aus dem Vorhergehenden wurden drei relevante Fehlerquellen deutlich:

1. die Abgrenzung der Arbeitnehmergruppe im Geltungsbereich eines gesetzlichen Mindestlohns (beispielsweise können die Auszubildenden nicht ausgeschlossen werden),
2. die notwendige Ausklammerung von Fällen ohne Arbeitszeitangabe,
3. die Umrechnung von Quartals- in Monatsbeträge, aus denen in Verbindung mit den Wochenarbeitszeiten der Stundenlohn abzuleiten ist.

78 Es werden nur 23 Mio. von insgesamt ca. 30 Mio. Personen mit angegebenem Einkommen aus unselbständiger Arbeit, die in der EVS 2008 nachgewiesen sind, berücksichtigt. Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes lag die Zahl der Arbeitnehmer/innen sogar bei 35,8 Mio. (<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/Arbeitsmarkt/Iterw011.html>, Download am 14.10.2013). Die Diskrepanz ist zumindest teilweise auf das umfassende Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, das den amtlichen Zahlen zugrunde liegt, zurückzuführen. Demnach werden auch Personen in Beschäftigungsprogrammen (auch Ein-Euro-Jobber), Mutterschafts-/Elternurlauberinnen und -urlauber, Beschäftigte in Altersteilzeit in der Freistellungsphase mitgezählt - neben sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Personen in beruflicher Ausbildung einschließlich Praktikantinnen und Praktikanten, Volontärinnen und Volontäre, Führungskräfte, Hauspersonal, geringfügig entlohnte Beschäftigte, Beamtinnen und Beamte einschließlich Richterinnen und Richter, Berufssoldatinnen und -soldaten, Soldatinnen auf Zeit, Wehrpflichtige, Zivildienstleistende, Anteilseignerinnen und -eigner von Kapitalgesellschaften, wenn sie für diese Gesellschaften arbeiten, Heimarbeiterinnen und -arbeiter, Leiharbeiterinnen und -arbeiter (Statistisches Bundesamt 2010c, S. 80).

79 Vgl. dazu Prognos 2011 bzw. Schüssler 2011 und Wiemers 2013.

Die erste und die dritte Ursache von Verzerrungen führen tendenziell zu einer Unterschätzung der mittleren Bruttostundenlöhne und zu einer Überschätzung der Zahl der Niedriglohnbeziehenden. Die zweite genannte Fehlerquelle wirkt der Überschätzung der Zahl der Niedriglohnbeziehenden, nicht aber zwangsläufig der Unterschätzung der mittleren Stundenlöhne im Niedriglohnsegment entgegen, da sie insbesondere Fälle mit geringen Einkommen betrifft.

**Tabelle 10: Beschäftigte nach der Höhe des (generierten) Stundenlohns<sup>1</sup> – EVS 2008**

	Gesamt- population	Alleinstehende		
		alle	untere 15 % <sup>2</sup>	obere 85 % <sup>2</sup>
Beschäftigte insgesamt				
– Anzahl	28.698.985	6.163.143	373.104	5.790.039
– Anteil an jew. Gesamtgruppe	35,6 %	43,4 % <sup>3</sup>	17,5 % <sup>3</sup>	48,0 % <sup>3</sup>
Stundenlohn ...				
< 8,50 €	4.606.762 (16,0 %)	1.012.753 (16,4 %)	298.455 (80,0 %)	714.298 (12,3 %)
8,50 € bis unter 9,50 €	1.255.266 (4,4 %)	262.619 (4,3 %)	20.619 (5,5 %)**	242.000 (4,2 %)
>= 9,50 €	22.836.958 (79,7 %)	4.887.772 (79,3 %)	54.031 (14,5 %)*	4.833.741 (83,5 %)

\* = Fallzahl unter 100, \*\* = Fallzahl unter 30.

<sup>1</sup> Personen mit angegebenem Bruttolohn bzw. -gehalt, aber ohne Angabe zur Arbeitszeit, mussten ausgeschlossen werden. Zu den weiteren Ausschlüssen und der Umrechnung von Quartalsbeträgen in Stundenlöhne vgl. die Ausführungen in diesem Kapitel 4.2.1.

<sup>2</sup> Quantile bezogen auf das Haushaltsnettoeinkommen; Hochrechnung der Personen, für die eine Berechnung des Stundenlohns möglich ist, mit dem Haushalts-Hochrechnungsfaktor. Die unteren 15 % der Alleinstehenden entsprechen dem Referenzeinkommensbereich, der der Berechnung der Regelbedarfe für Erwachsene zugrunde liegt.

<sup>3</sup> Relativierung an den Zahlen der bereinigten Grundgesamtheit der Alleinstehenden (nach neuem Verfahren zur Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten; vgl. Kapitel 1.2.2): 14.200.159 insgesamt, 2.126.044 untere 15 %, 12.074.115 obere 85 %.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

In Tabelle 10 sind die auswertbaren Fälle nach der Höhe des Bruttostundenlohns ausgewiesen, wobei die alternativen Niedriglohnschwellen von 8,50 € und 9,50 € zugrunde gelegt wurden. Die Zahl der Beschäftigten unterhalb der Grenze von 8,50 € fällt mit 4,6 Mio. bzw. 16 % der einbezogenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (linke Spalte in Tabelle 10) ähnlich aus wie das entsprechende Ergebnis auf Basis des sozioökonomischen Panels (SOEP) 2009 – 5 Mio. bzw. 15,8 % (Prognos 2011, S. 9).<sup>80</sup> Demgegenüber wurde in einer aktuellen Untersuchung – wieder auf Basis des SOEP – die Niedriglohngruppe unterhalb der Grenze von 8,50 € für 2011 auf immerhin 6,9 Mio. geschätzt, wobei fast 2,8 Mio. bzw. zwei Drittel der Betroffenen in einem Mini-Job beschäftigt waren (Kalina/Weinkopf 2013a, S. 10, 12). Da von einer Zunahme der Ge-

<sup>80</sup> Derartige begrenzte Abweichungen können sich allein aus den Unterschieden im Hochrechnungsverfahren ergeben. Wie in Kapitel 3.2 begründet, werden hier die Haushalts-Hochrechnungsfaktoren der EVS verwendet, in der SOEP-Analyse die Personen-Hochrechnungsfaktoren.

ringverdiener um die Hälfte im Zeitraum 2008 bis 2011 nicht auszugehen ist, können die neueren SOEP-Ergebnisse als ein Indiz für eine Unterschätzung mit der EVS 2008 gewertet werden – zumal bei Ersteren Auszubildende, Wehr- und Zivildienstleistende, Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen etc. ausgeschlossen waren (ebd. S. 2f.). Allerdings basieren die SOEP-Ergebnisse für 2011 auf einem Datensatz, der von vielfältigen Imputationen geprägt ist – so auch zu den Bruttolöhnen, Arbeitszeiten und sozialen Stellungen (ebd. S. 4, Fußnote 5). Das Problem der missings wurde also nicht durch Ausschlüsse der unvollständigen Datensätze gelöst, sondern durch Zuweisungen von Werten mit aufwändigen Verfahren (durchgeführt am DIW Berlin), deren Realitätsnähe ungewiss ist. Folglich sind auch die aktuellen SOEP-Ergebnisse vorsichtig zu interpretieren, eine Überschätzung der Niedriglohnbeschäftigung ist nicht völlig auszuschließen. Dennoch muss bei den in Tabelle 10 ausgewiesenen EVS-Ergebnissen nicht nur die zu geringe Gesamtzahl der auswertbaren Fälle berücksichtigt, sondern auch von einer strukturellen Verzerrung ausgegangen werden. Der Effekt der Fehlerursache 2 (Ausklammerung von Fällen ohne Arbeitszeitangabe) auf die Ergebnisse scheint erheblich zu sein. Einschließlich der Fälle mit Bruttostundenlöhnen zwischen 8,50 € und 9,50 € – letzterer Grenzwert entspricht zwei Dritteln des aus der EVS 2008 abgeleiteten Median (Niedriglohnschwelle) – ergibt sich eine Niedriglohnquote von 20,4 % gegenüber 23,9 % auf Basis des SOEP 2011 (ebd. S. 12).

Der rechte Teil der Tabelle 10 bezieht sich auf die bereinigte Grundgesamtheit der Alleinstehenden und die der Regelbedarfsermittlung zugrunde liegende Referenzgruppe der – bezogen auf das Haushaltsnettoeinkommen – unteren 15 % im Vergleich zu den höheren Schichten. Demnach waren 43,4 % der Alleinstehenden unselbständig beschäftigt, aber nur 17,5 % der Referenzgruppe. Innerhalb der Letzteren bezogen vier Fünftel einen Stundenlohn unter 8,50 € bzw. 85,5 % einen Lohnsatz von weniger als 9,50 €, während die Niedriglohnquote der Alleinstehenden insgesamt mit 20,7 % nur marginal über der der Gesamtbevölkerung lag. Trotz der sehr hohen Niedriglohnquote in der Referenzgruppe, die mehr als das Vierfache des Gesamtergebnisses erreicht, dürfte der Effekt eines gesetzlichen Mindestlohns auf die Regelbedarfsbemessung aber begrenzt sein. Denn die Beschäftigungsquote ist mit 17,5 % gegenüber 48 % im darüber liegenden Bereich sehr gering, letztlich wären nur 14 % bzw. 15 % der dem RBEG zugrunde liegenden Referenzgruppe von einem Mindestlohn von 8,50 € bzw. 9,50 € begünstigt. Mit Einführung einer Lohnuntergrenze würde die Zusammensetzung der Referenzgruppe zwar verändert werden (vgl. dazu Kapitel 4.2.2), es ist aber mit nur moderaten strukturellen Verschiebungen zu rechnen.

In Tabelle 11 sind ergänzend die Mittelwerte der monatlichen Arbeitseinkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der daraus abgeleiteten Stundenlöhne ausgewiesen. Das so genannte Basiseinkommen bildet den Ausgangspunkt der Stundenlohnberechnung und ist gegenüber dem Bruttolohn- und -gehaltseinkommen insgesamt um Einkommen aus Erwerbsarbeit neben einer Haupttätigkeit reduziert. Im untersten Lohnsatzsegment sind Durchschnitt und Median der Bruttostundenlöhne fast gleich, bei



Lohnsätzen unter 8,50 € liegen sie bei nur knapp 6 €. Für die Niedriglohnbeschäftigten unter 9,50 € insgesamt errechnet sich ein Durchschnittsbetrag von 6,44 €.

**Tabelle 11: Mittelwerte (Durchschnitt (= mean) und Median) der monatlichen Arbeitseinkommen und Lohnsätze von Beschäftigten nach der Höhe des (generierten) Stundenlohns<sup>1</sup> – EVS 2008**

	Bruttolohn-/gehaltseinkommen insg. <sup>2</sup>		Basiseinkommen <sup>3</sup>		Bruttostundenlohn <sup>4</sup>	
	mean	Median	mean	Median	mean	Median
Gesamtgruppe						
Stundenlohn ...						
< 8,50 €	890 €	849 €	872 €	833 €	5,74 €	5,99 €
8,50 € bis unter 9,50 €	1.345 €	1.500 €	1.322 €	1.500 €	9,00 €	9,03 €
9,50 € bis unter 10,50 €	1.542 €	1.700 €	1.519 €	1.692 €	10,02 €	10,03 €
>= 10,50 €	2.828 €	2.569 €	2.809 €	2.553 €	18,11 €	16,19 €
insgesamt	2.391 €	2.213 €	2.371 €	2.200 €	15,34 €	14,23 €
untere 15 % der Alleinstehenden (Referenzgruppe) <sup>5</sup>						
Stundenlohn ...						
< 8,50 €	798 €	800 €	792 €	800 €	5,36 €	5,29 €
8,50 € bis unter 9,50 €**	756 €	777 €	741 €	768 €	9,00 €	8,92 €
>= 9,50 €*	1.301 €	1.018 €	1.291 €	1.015 €	13,35 €	12,28 €
obere 85 % der Alleinstehenden <sup>5</sup>						
Stundenlohn ...						
< 8,50 €	1.089 €	1.136 €	1.052 €	1.100 €	6,44 €	6,88 €
8,50 € bis unter 9,50 €	1.485 €	1.535 €	1.444 €	1.522 €	9,00 €	9,04 €
>= 9,50 €	2.733 €	2.493 €	2.709 €	2.470 €	16,78 €	15,16 €

\* = Fallzahl unter 100, \*\* = Fallzahl unter 30.

<sup>1</sup> Personen mit angegebenem Bruttolohn bzw. -gehalt, aber ohne Angabe zur Arbeitszeit, mussten ausgeschlossen werden. Zu den weiteren Ausschlüssen und der Umrechnung von Quartalsbeträgen in Stundenlöhne vgl. die Ausführungen in diesem Kapitel 3.2.

<sup>2</sup> Grundlohn bzw. -gehalt ohne sonstige Einkommensbestandteile, gegebenenfalls zuzüglich der Einnahmen aus einer Nebentätigkeit (EVS-Code: (P0011110 + P0011200) / 3)

<sup>3</sup> Basis der Stundenlohnberechnung: Grundlohn bzw. -gehalt ohne sonstige Einkommensbestandteile oder Einnahmen aus einer ausschließlichen Nebentätigkeit (EVS-Code: P0011110 / 3, falls P0011110 = 0: P0011200 / 3)

<sup>4</sup> Annahme: 4,35 Wochen pro Monat; Basiseinkommen / (3 \* 4,35 \* Wochenarbeitszeit)

<sup>5</sup> Quantile bezogen auf das Haushaltsnettoeinkommen; Hochrechnung der Personen, für die eine Berechnung des Stundenlohns möglich ist, mit dem Haushalts-Hochrechnungsfaktor. Die unteren 15% der Alleinstehenden entsprechen dem Referenzeinkommensbereich, der der Berechnung der Regelbedarfe für Erwachsene zugrunde liegt.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

Damit liegt dieses Ergebnis sehr nahe dem entsprechenden Resultat der aktuellen SOEP-Auswertung für 2011: Kalina und Weinkopf (2013a, S. 10) haben für den Niedriglohnsektor in Westdeutschland einen durchschnittlichen Lohnsatz von 6,46 €, für Ostdeutschland 6,21 € ermittelt, wobei die Niedriglohnschwelle hier mit 9,14 € aber gegenüber dem EVS-Ergebnis für 2008 (9,50 €) geringer ausfällt. Die vergleichende Betrachtung legt somit den Schluss nahe, dass der Einfluss der Fehlerursachen 1 (ungenau Abgrenzung der Arbeitnehmergruppe im Geltungsbereich eines gesetzlichen Mindestlohns, beispielsweise können die Auszubildenden nicht ausgeschlossen wer-

den) und 3 (Umrechnung von Quartals- in Monatseinkommen) auf die mittleren Stundenlöhne nicht groß zu sein scheint.<sup>81</sup>

Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des untersten Lohnsegments innerhalb der Referenzgruppe der Alleinstehenden (vgl. mittlerer Block in Tabelle 11) ergeben sich mit 5,36 € bzw. 5,29 € (Median) noch deutlich geringere Stundenlöhne als für die Gesamtgruppe mit Stundenlöhnen unter 8,50 €. Hier ist also ein merklicher Effekt auf die individuellen Einkommenslagen zu erwarten, der je nach Arbeitszeit zur Armutsvermeidung und strukturellen Veränderung der Referenzgruppe beitragen würde bzw. beigetragen hätte. Für die Lohngruppe von 8,50 € bis unter 9,50 € zeichnen sich im Falle eines Mindestlohns von 9,50 € vergleichsweise geringere Wirkungen ab – die Mittelwerte für diese Gruppe liegen im Status quo 2008 bei etwa 9 €.

#### 4.2.2 Unmittelbare Effekte alternativer Mindestlöhne – Begünstigte und Mittelwerte

Die im vorliegenden Kontext interessierenden Mindestlohneffekte werden mit einer statischen Simulation für die entsprechend dem RBEG bereinigte Grundgesamtheit (Ausschluss der Haushalte, die Grundsicherung oder Sozialhilfe bezogen und keine anrechnungsfreien Einkommensbestandteile angegeben haben) ermittelt. Potenzielle Verhaltens- und Beschäftigungsänderungen werden vernachlässigt. Die methodische Vorgehensweise folgt der theoretischen Wirkungskette vom Mindestlohn und entsprechenden Bruttoeinkommenszuwächsen (unmittelbare Effekte) unter der genannten weit reichenden ceteris paribus-Annahme zu den resultierenden Effekten auf das Haushaltsnettoeinkommen, auf die Ausgaben der Referenzgruppe und damit zum Grundsicherungsniveau (mittelbarer Effekt nach Auswertung der EVS, die der Reform folgt):

- a) Bei Haushalten mit einem Stundenlohn unter dem jeweiligen Mindestlohn werden der fiktive Bruttolohn unter Berücksichtigung der angegebenen Arbeitszeit und anschließend das fiktive Haushaltsbruttoeinkommen neu (entsprechend höher) berechnet (unmittelbarer Effekt).
- b) Unter der Annahme, dass die Einführung des Mindestlohnes nicht zu Arbeitslosigkeit oder vermindertem Beschäftigungsumfang der betreffenden Personen und auch zu keinen anderen Anpassungsreaktionen führt, wird aus dem erhöhten Haushaltsbruttoeinkommen das neue Haushaltsnettoeinkommen in zwei Schritten abgeleitet – allerdings nur für Alleinstehende: Zunächst werden die Abzüge (Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer) an das fiktive Bruttoniveau angepasst

<sup>81</sup> Letztlich können aber alle Vergleiche zur Abschätzung der Güte einer Datenquelle und der darauf bezogenen Berechnung nur ungefähre Anhaltspunkte geben, da auch die Referenzstatistiken vor Repräsentativitätsfehlern im Detail nicht gefeit sind. Zur Qualität von Datenquellen über Erwerbseinkommen vgl. Kalina/ Weinkopf 2013b, speziell zum SOEP (auch kritisch hinsichtlich der „Zuverlässigkeit“): S. 14 f.

wobei vereinfachend angenommen wird, dass sich die relative Abgabenlast der jeweiligen Person nicht verändert. Im zweiten Schritt wird bei Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger – wiederum etwas vereinfachend<sup>82</sup> – der durch die Einführung des Mindestlohnes entstandene Erhöhungsbetrag eigenen Einkommens auf den Transferbetrag angerechnet. Dementsprechend ergeben sich fiskalische Entlastungen. Wohngeld und andere empfangene Sozialtransfers werden allerdings vereinfachend als konstant unterstellt. Die Annahme der unveränderten Abgabenquote ist zwar stark vereinfachend, im vorliegenden Kontext unter methodischen Gesichtspunkten aber kaum zu vermeiden: Wenn die statische Simulation eine differenzierte Berechnung der Abgabenlast nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns umfassen soll, müsste auch eine Status quo-Simulation mit dem Abgabensimulationsmodell erfolgen; andernfalls wären Unterschiede zwischen dem Nettoeinkommen im Status quo und dem entsprechenden fiktiven Einkommen nicht allein auf den Mindestlohn, sondern auch auf fehlerhafte Angaben der Befragten zu den Abgaben und/oder auf notwendige Vereinfachungen des Abgabensimulationsmodells zurückzuführen (Status quo-Ergebnis und fiktive Situation wären nicht vollständig vergleichbar). Bei der skizzierten methodisch „sauberen“ (und sehr aufwändigen) Vorgehensweise fehlt letztlich aber der Bezug zum aktuellen Grundsicherungsniveau, wie es sich aus den unkorrigierten Angaben der Befragten ergeben hat (die Status quo-Simulation würde erfahrungsgemäß nicht zu einem identischen Ergebnis führen). Unter diesen Gesichtspunkten ist die vereinfachende Annahme einer unveränderten relativen Abgabenlast für die Projektfragestellung angebracht.

- c) Falls der fiktive Nettolohnzuwachs niedriger ist als die aufstockende Grundsicherungsleistung, verbleibt der Haushalt im Grundsicherungsbezug bei kurzfristig unverändertem Gesamteinkommen. Der künftige Lebensstandard ändert sich aber auch für diese Gruppe, weil die veränderten Einkommensverhältnisse letztendlich ein verändertes Grundsicherungsniveau nach sich ziehen.
- d) Teilweise können Haushalte, die zuvor auf Grundsicherungsleistungen angewiesen waren, ihren Lebensunterhalt nach Einführung des Mindestlohns vollständig aus eigenem Einkommen bestreiten. Sie werden nun der Gesamtheit der Nicht-Leistungsbezieher zugeordnet und verbleiben ebenso wie diejenigen, die die Grundsicherungsschwelle nicht überschreiten, in der bereinigten Grundgesamtheit, aus der die Referenzgruppe gebildet wird.
- e) Im nächsten Schritt werden die mittelbaren Effekte einer Mindestlohneinführung auf das Grundsicherungsniveau von Erwachsenen simuliert. Entsprechend der gesetzlichen Vorschriften zur Regelbedarfsermittlung werden die unteren 15 % der

<sup>82</sup> Falls der maximale Erwerbstitigenfreibetrag vor Mindestlohneinführung noch nicht ausgeschöpft war, würde der Transferbetrag nicht um den vollen Mehrbetrag eigenen Einkommens verringert werden. Von derartigen Details wird hier abgesehen.

nach der Höhe des fiktiven Nettoeinkommens geordneten Einpersonenhaushalte als Referenzgruppe bestimmt. Dabei ist sowohl mit einer Erhöhung der untersten Quantilsgrenze als auch mit einer veränderten Zusammensetzung dieses Quantils zu rechnen: Einige Haushalte werden infolge des Mindestlohns in höhere Quantile „aufsteigen“ und ersetzt werden durch Haushalte, die nicht vom Mindestlohn begünstigt sind und zuvor (im Status quo) einem höheren Einkommensquantil angehört haben, nun aber bei unverändertem Einkommen in der Einkommenshierarchie absteigen.

- f) Das Einkommen bestimmt den Konsum der neu zusammengesetzten Referenzgruppe. Unter der Annahme, dass der Nettoeinkommenszuwachs der vom Mindestlohn Begünstigten im untersten Einkommensbereich vollständig in den Konsum fließen und keine Preiseffekte zu berücksichtigen sind, werden die einzelnen Positionen des privaten Konsums der Betroffenen – also regelbedarfsrelevante und nicht regelbedarfsrelevante Güter gleichermaßen – proportional zur Erhöhung des Nettoeinkommens angepasst. Demgegenüber verändern sich die Konsumausgaben derjenigen ohne unmittelbare Mindestlohneffekte nicht.
- g) Aus den teilweise angepassten Konsumausgaben der „neuen“ Referenzgruppe wird der „Regelbedarf“ abgeleitet, indem davon Abstriche entsprechend der gesetzlichen Vorgaben (nicht regelsatzrelevanter Bedarf) vorgenommen werden.

Aus der Differenz zwischen dem neuen fiktiven Regelbedarf und dem entsprechenden Ergebnis des RBEG ergibt sich der Effekt des Mindestlohns auf das Grundsicherungsniveau.

In Tabelle 12 werden die Zahlen der Begünstigten der alternativ herangezogenen gesetzlichen Mindestlöhne aus Tabelle 10 wiederholt und nicht nur mit ihrem Anteil an der jeweiligen Beschäftigtengruppe, sondern auch als Anteil an der jeweiligen Bevölkerung (einschließlich der Nichterwerbstätigen) ausgewiesen. So kann ein erster Eindruck über die unmittelbare Reichweite von Mindestlohneffekten auf die Einkommensverteilung insgesamt gewonnen werden. Wie aus der linken Ergebnisspalte hervorgeht, würde zwar gut ein Fünftel der Beschäftigten, aber nur etwa ein Vierzehntel (7,3 %) der Gesamtbevölkerung von einem gesetzlichen Mindestlohn von 9,50 € profitieren. In der bereinigten Grundgesamtheit der Alleinstehenden liegt der Anteil der Begünstigten mit 9 % nur wenig darüber, fällt in der Referenzgruppe mit 15 % aber etwa doppelt so hoch aus wie in der Gesamtbevölkerung. Hier spiegeln sich zwei Einflussfaktoren: Die Beschäftigtenquote in der Referenzgruppe ist mit 17,5 % zwar nur halb so hoch wie in der Gesamtbevölkerung (35,6 %; Tabelle 10), die Niedriglohnquote – bezogen auf den Grenzwert von 9,50 € – unter den Beschäftigten beträgt mit 85,5 % aber mehr als das Vierfache der entsprechenden Quote in der Gesamtbevölkerung. Damit ist der Anteil der Begünstigten an der Referenzgruppe insgesamt vergleichsweise hoch – die Gruppe ist letztlich aber dennoch zu klein als dass mit starken mittelbaren Effekten eines Mindestlohns auf das Grundsicherungsniveau gerechnet werden könnte.

**Tabelle 12: Begünstigte bei alternativen gesetzlichen Mindestlöhnen – EVS 2008<sup>1</sup>**

	<b>Begünstigte</b>			
	<b>insgesamt</b>	<b>Alleinstehende</b>		
		alle	untere 15 % <sup>2</sup>	obere 85 % <sup>2</sup>
<b>Mindestlohn 8,50 €</b>				
– Anzahl	4.606.762	1.012.753	298.455	714.298
– Anteil an der jeweiligen Beschäftigtengruppe <sup>3</sup>	16,0 %	16,4 %	80,0 %	12,3 %
– jeweiliger Bevölkerungsanteil <sup>4</sup>	5,7 %	7,1 %	14,0 %	5,9 %
<b>Mindestlohn 9,50 €</b>				
– Anzahl	5.862.028	1.275.372	319.074	956.298
– Anteil an der jeweiligen Beschäftigtengruppe <sup>3</sup>	20,4 %	20,7 %	85,5 %	16,5 %
– jeweiliger Bevölkerungsanteil <sup>4</sup>	7,3 %	9,0 %	15,0 %	7,9 %

\* = Fallzahl unter 100, \*\* = Fallzahl unter 30.

<sup>1</sup> Personen mit angegebenem Bruttolohn bzw. -gehalt, aber ohne Angabe zur Arbeitszeit, mussten aus den Berechnungen ausgeschlossen werden. Zu den weiteren Ausschlüssen und der Umrechnung von Quartalsbeträgen in Stundenlöhne vgl. die Ausführungen in diesem Kapitel 3.2.

<sup>2</sup> Quantile bezogen auf das Haushaltsnettoeinkommen; Hochrechnung der Personen, für die eine Berechnung des Stundenlohns möglich ist, mit dem Haushalts-Hochrechnungsfaktor. Die unteren 15 % der Alleinstehenden entsprechen dem Referenzeinkommensbereich, der der Berechnung der Regelbedarfe für Erwachsene zugrunde liegt.

<sup>3</sup> Vgl. Tabelle 10.

<sup>4</sup> Relativierung an den Zahlen der Gesamtbevölkerung (80.526.321, Spalte 1) bzw. der bereinigten Grundgesamtheit der Alleinstehenden (nach neuem Verfahren zur Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten; vgl. Kapitel 1.2.2) (Spalten 2 bis 4): 14.200.159 insgesamt, 2.126.044 untere 15 %, 12.074.115 obere 85 %. (jeweils einschließlich Nichterwerbstätige und Nichterwerbspersonen)

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

Tabelle 13 bezieht sich nur auf die Beschäftigten unter der jeweiligen Mindestlohngrenze und weist die Erhöhung der mittleren Bruttoeinkommen aus. Die Stundenlohneffekte entsprechen dem Abstand der Mittelwerte im Status quo (Tabelle 11) von der Lohnsatzuntergrenze, während die fiktiven monatlichen Basis- bzw. Bruttoeinkommen auch die Arbeitszeiten der Betroffenen spiegeln. Die errechneten Bruttoeinkommenszuwächse sind beträchtlich. Bei einem Mindestlohn von 8,50 € würde sich das durchschnittliche Lohn- bzw. Gehaltseinkommen der Begünstigten um 438 € erhöhen – das entspricht einem Zuwachs von 50 %. Damit würde das Aggregat der Bruttoerwerbseinkommen um insgesamt 24 Mrd. € steigen. Hier wirkt sich die aus der EVS abgeleitete Häufung besonders geringer Lohnsätze im Segment unter 8,50 € aus, die – wie bereits ausgeführt – infolge von Unschärfen der Abgrenzung der relevanten Arbeitnehmergruppe (Auszubildende etc. können nicht ausgeklammert werden) sowie

**Tabelle 13: Effekte alternativer Mindestlöhne (M1 bzw. M2) auf Mittelwerte der (fiktiven) Lohnsätze und monatlichen Arbeitseinkommen von Beschäftigten<sup>1</sup>– EVS 2008**

	Effekte des jeweiligen Mindestlohns					
	Erhöhung des Bruttostundenlohns <sup>2</sup>		Basislohn/-gehalt nach Mindestlohn <sup>3</sup>		Höherbetrag des Bruttolohn/-gehalts <sup>4</sup>	
	mean	Median	mean	Median	mean	Median
Gesamtgruppe						
M1 = 8,50 €, Lohn vorher < 8,50 €	2,76 €	2,51 €	1.310 €	1.442 €	438 €	361 €
M2 = 9,50 €, Lohn vorher < 8,50 €	3,76 €	3,51 €	1.464 €	1.612 €	592 €	524 €
8,50 € bis unter 9,50 €	0,50 €	0,47 €	1.396 €	1.612 €	74 €	64 €
insgesamt nach M1	0,44 €	0	2.442 €	2.200 €	70 €	0
insgesamt nach M2	0,63 €	0	2.470 €	2.200 €	98 €	0
untere 15 % der Alleinstehenden (Referenzgruppe im Status quo) <sup>5</sup>						
M1 = 8,50 €, Lohn vorher < 8,50 €	3,14 €	3,21 €	1.301 €	1.442 €	509 €	479 €
M2 = 9,50 €, Lohn vorher < 8,50 €	4,14 €	4,21 €	1.454 €	1.612 €	662 €	653 €
8,50 € bis unter 9,50 €**	0,50 €	0,58 €	784 €	827 €	43 €	40 €
obere 85 % der Alleinstehenden <sup>5</sup>						
M1 = 8,50 €, Lohn vorher < 8,50 €	2,06 €	1,62 €	1.391 €	1.479 €	339 €	268 €
M2 = 9,50 €, Lohn vorher < 8,50 €	3,06 €	2,62 €	1.555 €	1.653 €	503 €	426 €
8,50 € bis unter 9,50 €	0,50 €	0,46 €	1.525 €	1.653 €	81 €	72 €

\*\* = Fallzahl unter 30.

<sup>1</sup> Personen mit angegebenem Bruttolohn bzw. -gehalt, aber ohne Angabe zur Arbeitszeit, mussten ausgeschlossen werden. Zu den weiteren Ausschlüssen und der Umrechnung von Quartalsbeträgen in Stundenlöhne vgl. die Ausführungen in diesem Kapitel 3.2.

<sup>2</sup> Der aktuelle Bruttostundenlohn wurde wie in Fußnote 4 zu Tabelle 7 beschrieben berechnet und im Falle eines unter dem jeweiligen Mindestlohn liegenden Betrags entsprechend erhöht.

<sup>3</sup> Unter der Annahme von 4,35 Wochen pro Monat wurde das monatliche (fiktive) Basislöhne bzw. Basisgehälter (entspricht dem in Tabelle 11 definierten Basiseinkommen) nach Einführung des jeweiligen Mindestlohns wie folgt berechnet: fiktiver Bruttostundenlohn \* 4,35 \* Wochenarbeitszeit.

<sup>4</sup> Der Höherbetrag des fiktiven Basiseinkommens nach Einführung des jeweiligen Mindestlohns gleicht dem Höherbetrag des fiktiven Bruttolohn- bzw. -gehaltseinkommens insgesamt, das auch Einnahmen aus einer Nebentätigkeit, die neben der Haupttätigkeit ausgeführt wird, umfasst.

<sup>5</sup> Quantile bezogen auf das Haushaltsnettoeinkommen; Hochrechnung der Personen, für die eine Berechnung des Stundenlohns möglich ist, mit dem Haushalts-Hochrechnungsfaktor. Die unteren 15 % der Alleinstehenden entsprechen dem Referenzeinkommensbereich, der der Berechnung der Regelbedarfe für Erwachsene zugrunde liegt.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

bei der Stundenlohnberechnung (Fälle mit Beschäftigungszeiten unter drei Monaten) tendenziell überzeichnet ist. Auf des Basis des SOEP wird beispielsweise von Prognos (2011, S. 18) bei einem Mindestlohn von 8,50 € ein gesamtwirtschaftlicher Einkommenseffekt von nur 14,5 Mrd. € für das Jahr 2009 errechnet, wobei die Zahl der Begünstigten mit 5 Mio. sogar etwas höher als nach der hier vorgelegten Simulation geschätzt

wird.<sup>83</sup> Noch wesentlich geringer fallen die Schätzergebnisse von Wiemers (2013) auf Basis des SOEP 2011 aus.<sup>84</sup> Es muss im Rahmen dieser Studie offen bleiben, welche Datenquelle und welches Simulationsmodell der Realität am nächsten kommen und wie groß die systematischen Fehler bei der Stundenlohnberechnung auf Basis der EVS sind.

Innerhalb der Referenzgruppe, die der Regelbedarfsermittlung zugrunde liegt (untere 15 % der Alleinstehenden, Rangfolge nach dem Haushaltsnettoeinkommen), ist der Einkommenseffekt infolge eines gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € im Durchschnitt der Begünstigten erwartungsgemäß noch höher als für die Betroffenen insgesamt. Er beläuft sich auf 509 € bzw. 64 %. Im Falle des höheren Mindestlohns von 9,50 € erfahren diejenigen mit einem aktuellen Stundenlohn unter 8,50 € eine Bruttoeinkommenssteigerung von 662 €, diejenigen mit Bruttolöhnen zwischen 8,50 € und 9,50 € eine Erhöhung um nur 43 €. Letztere Teilgruppe des Referenzeinkommensbereichs ist allerdings mit nur 17 Fällen in der Stichprobe vertreten (Anhangtabelle A3), so dass ein großer Fehlerspielraum zu berücksichtigen ist.

Den insgesamt sehr hohen, möglicherweise leicht überzeichneten Mindestlohneffekten auf die mittleren Bruttolöhne und -gehälter der Begünstigten innerhalb der aktuellen Referenzgruppe stehen allerdings der dämpfende Einfluss der Steuern und Sozialbeiträge und der mit 15 % nur geringe Gruppenanteil (Tabelle 12) gegenüber. Folglich ist nicht mit gravierenden Auswirkungen auf das Grundsicherungsniveau zu rechnen. Entsprechend gering sind aber auch die – nach Berücksichtigung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen auf die Bruttoeinkommenszuwächse – errechneten unmittelbaren fiskalischen Effekte durch Einsparungen beim ALG II für Alleinstehende. Sie belaufen sich auf 176,3 Mio. € bei einem Mindestlohn von 8,50 € bzw. 215,4 Mio. € bei einem Mindestlohn von 9,50 €. <sup>85</sup> Alleinstehende machen aber nur ein Drittel aller Aufstocker-Haushalte aus. <sup>86</sup> Die weiteren Einsparungen bei Alleinerziehenden, Paaren ohne Kinder und Paaren mit Kindern mit aufstockender Grundsicherung – denen nach der fiktiven Mindestlohneinführung möglicherweise Mehrausgaben bei Kinderzuschlag und Wohngeld gegenüberstehen würden – konnten für die vorliegende Studie nicht ermittelt werden. Denn die erforderlichen Simulations-

83 Daraus lässt sich ein Plus von 242 € pro Begünstigten ableiten gegenüber 438 € auf Basis der EVS 2008.

84 Bei Wiemers (2013) werden allerdings lediglich die fiskalischen Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 €, nicht aber der zugrunde liegende Einkommenseffekt ausgewiesen. Demnach würde sich beispielsweise das Einkommensteueraufkommen um lediglich 820 Mio. € erhöhen, nach den Berechnungen von Prognos (2011, S. 18) dagegen um immerhin 2.673 Mio. € im Jahr.

85 Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung). Diese Ergebnisse sind nicht mit vorliegenden anderen Schätzungen vergleichbar, da Letztere sich auf alle Bedarfsgemeinschaften mit Leistungen nach dem SGB II/XII, nicht nur auf Alleinstehende, beziehen. Diese umfassenderen Simulationsrechnungen auf Basis des SOEP von Prognos (2011, S. 18) und Wiemers vom IAB (2013, S. 4 f.) liefern in diesem Punkt mit Einsparungen beim ALG II von knapp 1 Mrd. € im Falle eines Mindestlohns von 8,50 € ähnliche Resultate. Das IAB bezeichnet dies aber als Obergrenze und weist zusätzlich eine Untergrenze der Einsparungen von etwa 400 Mio. € aus. Die Spannweite der Ergebnisse ist also groß. (Ergebnisse vom 07.05.2013, out25\_labstd\_single\_HH.xls auf \Ergebnis\_Arbeitsdateien\)

86 Vgl. Bruckmeier/Eggs/Himsel/Trappmann/Walwei 2013, S. 3). Demnach lag die Zahl der Aufstocker-Haushalte 2011 insgesamt bei gut 1 Mio., darunter 366.000 Single-Haushalte.

rechnungen wären zu aufwändig und komplex für Auswertungen im vorgegebenen Rahmen der kontrollierten Datenfernverarbeitung gewesen. Während im oberen Block von Tabelle 13 die Mindestlohneffekte auf die Mittelwerte der Monatslöhne bzw. -gehälter für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgewiesen wurde, beschränkt sich Tabelle 14 auf die unselbständig beschäftigten Alleinstehenden. Denn im Rahmen dieser Arbeit werden nur für die Alleinstehenden, die der Regelbedarfsermittlung von Erwachsenen zugrunde liegen, die mittelbaren Effekte der alternativ herangezogenen Mindestlöhne auf das Grundsicherungsniveau simuliert. Die fiktive Erhöhung der Durchschnittswerte der Basislöhne und -gehälter ist bei den Alleinstehenden<sup>87</sup> mit 50 € (2,7 %) bei einem Mindestlohn von 8,50 € bzw. 73 € (4,0 %) bei einem Mindestlohn von 9,50 € gegenüber 70 € bzw. 98 € für die Gesamtheit aller Beschäftigten (Tabelle 13) deutlich geringer (um 29 % bzw. 26 %), aber dennoch beträchtlich. Die gruppenspezifischen Medianwerte der alleinstehenden Beschäftigten reagieren demgegenüber nur geringfügig (+3 € bzw. +10 €), unter Bezugnahme auf alle Beschäftigte überhaupt nicht (Tabelle 13); Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Lohnsätzen unterhalb der Grenzen unterschreiten offenbar auch bei Vollzeittätigkeit das jeweilige mittlere Monatslohn- bzw. -gehaltseinkommen so weit, dass auch nach Mindestlohneinführung der gruppenspezifische Median im Status quo nur in Einzelfällen marginal bzw. nicht überschritten wird. Die Erhöhung der Mittelwerte der Bruttolohn- und -gehaltseinkommen insgesamt, die auch die Vergütungen für Tätigkeiten neben einer Haupterwerbstätigkeit umfassen (zweiter Block in Tabelle 14), ist definitionsgemäß<sup>88</sup> identisch mit der Veränderung der Mittelwerte der Basislöhne und -gehälter.

**Tabelle 14: Durchschnittliche (mean) und mittlere (Median) Einkommenseffekte der alternativen Mindestlöhne (M1 und M2) für die Beschäftigten innerhalb der Gruppe der Alleinstehenden<sup>1</sup> – EVS 2008**

	Status quo	Veränderung durch M1		Veränderung durch M2	
		absolut	relativ	absolut	relativ
Basislohn/-gehalt <sup>2</sup>					
mean	1.835 €	+50 €	+2,7 %	+73 €	+4,0 %
Median	1.880 €	+ 3 €	++0,2 %	+10 €	+0,5 %
Bruttolohn-/gehaltseinkommen insgesamt <sup>3</sup>					
mean	1.925 €	+50 €	+2,6 %	+73 €	+3,8 %
Median	1.917 €	+ 3 €	+0,2 %	+10 €	+0,5 %
Haushaltsbruttoeinkommen					
mean	2.632 €	+48 €	+1,8 %	+71 €	+2,7 %
Median	2.317 €	+12 €	+0,5 %	+34 €	+1,5 %
Haushaltsnettoeinkommen					
mean	1.877 €	+38 €	+2,0 %	+56 €	+3,0 %
Median	1.635 €	+27 €	+1,7 %	+52 €	+3,2 %

87 Die Mittelwertberechnungen erfolgen hier für alle Arbeitnehmerinnen in Einpersonenhaushalten, während für den zweiten und dritten Block von Tabelle 13 die Mittelwerte nur für diejenigen, die vom jeweiligen Mindestlohn begünstigt wären, berechnet wurden. Die hohen Mindestlohneffekte bei den unmittelbar Betroffenen (Tabelle 13) werden durch die Einbeziehung der größeren Gruppe oberhalb der Mindestlohnschwellen – fast vier Fünftel der beschäftigten Alleinstehenden haben laut EVS 2008 einen Lohnsatz von mehr als 9,50 € bezogen (Tabelle 10) – „verwässert“ (Tabelle 14).

88 Für Tätigkeiten neben einer Haupttätigkeit konnten keine Stundenlöhne berechnet werden, die entsprechenden Nebeneinkünfte wurden also im Rahmen der Simulationen als konstant angenommen.



<sup>1</sup> Alleinstehende mit angegebenem Bruttolohn bzw. -gehalt (8.622 Stichprobenfälle, 7.911.376 hochgerechnete Alleinstehende); Hochrechnung mit dem Haushalts-Hochrechnungsfaktor; bei Beschäftigten, für die eine Stundenlohnberechnung nicht möglich war (1.710 Stichprobenfälle, 1.748.233 hochgerechnete Alleinstehende), wurde angenommen, dass ihr Einkommen durch den Mindestlohn nicht beeinflusst würde.

<sup>2</sup> Grundlohn bzw. -gehalt ohne sonstige Einkommensbestandteile oder Einnahmen aus einer ausschließlichen Nebentätigkeit

<sup>3</sup> Basislohn bzw. -gehalt gegebenenfalls zuzüglich der Einnahmen aus einer Nebentätigkeit

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

Der Durchschnitt der Haushaltsbruttoeinkommen der alleinstehenden Beschäftigten (dritter Block in Tabelle 14) liegt um gut 700 € über dem gruppenschnittlichen Bruttolohn- und -gehaltseinkommen. Er umfasst neben Letzterem auch Vermögenseinkünfte (Zinsen, Dividenden etc., auch unterstellte Eigentüermiete) und Transfers – von den Gebietskörperschaften (z. B. Wohngeld, Grundsicherung), der Sozialversicherung bzw. des Beamtenversorgungssystems (z. B. Renten bzw. Pensionen, Arbeitslosengeld, Krankengeld)<sup>89</sup> und von Privaten (z. B. Unterhaltszahlungen, Erstattungen von privaten Versicherungen) (Statistisches Bundesamt 2010a, S. 9). Während auf der Ebene der Bruttolohn- und Gehaltseinkommen Median und Durchschnitt nahe zusammen liegen, fällt der Median der Haushaltsbruttoeinkommen um 315 € geringer aus als der entsprechende Durchschnittsbetrag. Die Einbeziehung der weiteren Einkommen der Beschäftigten führt offenbar zu einer stark linkssteilen Verteilung mit vergleichsweise großer Einkommensungleichheit. Daraus kann geschlossen werden, dass innerhalb der Gruppe der alleinstehenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der tendenziell ausgleichende Effekt staatlicher Transfers an Niedriglohnbeziehende durch den gegenläufigen Einfluss der Einnahmen aus Vermögen überkompensiert wird. Die Erhöhung des gruppenschnittlichen Haushaltsbruttoeinkommens infolge der alternativ gesetzten Mindestlöhne fällt kaum (um 2 €) geringer aus als der induzierte Anstieg auf der vorgelagerten Ebene des Bruttolohn- und -gehaltseinkommens. Der Effekt der Anrechnung des Mindestlohneffekts bei Aufstocker-Haushalten ist also im Gesamtdurchschnitt vernachlässigbar. Die mindestlohnbedingte Erhöhung des Median ist bei den Haushaltsbruttoeinkommen mit 12 € bzw. 34 € aber deutlicher als auf der vorgelagerten Ebene; ein Teil der Begünstigten liegt mit dem Bruttogesamteinkommen im Status quo also nicht allzu weit unter dem Median, so dass der Mindestlohn im Kontext der sonstigen Einkommen zu einem Überschreiten des faktischen Median und zu einem etwas höheren fiktiven (kontrafaktischen) Median führt.

Im letzten Block der Tabelle 14 sind die sich nach Abzug von Lohn- bzw. Einkommensteuer ergebenden Haushaltsnettoeinkommen und deren mindestlohnbedingte Erhöhungen ausgewiesen, die für die Referenzgruppenbildung und Regelbedarfsbe-

<sup>89</sup> Personen mit Renten, Arbeitslosengeld oder Krankengeld etc. neben einem Bruttolohn- bzw. -gehalt mussten zwar als so genannte Statuswechsler im Erhebungsquartal bei der Stundenlohnberechnung ausgeklammert werden, so dass für sie auch keine Mindestlohneffekte simuliert werden konnten (vgl. Kapitel 4.2.1). In die Durchschnittsberechnung für die Gesamtgruppe der alleinstehenden Beschäftigten wurden sie aber einbezogen; vgl. auch Fußnote 1 zu Tabelle 14.

rechnung letztlich maßgeblich sind. Der Durchschnittswert würde im Falle eines Mindestlohns von 8,50 € um nur 38 €, im Falle eines Mindestlohns von 9,50 € um 56 € (2 % bzw. 3 %) steigen. Demgegenüber ergibt sich für den gruppenspezifischen Median der Haushaltsnettoeinkommen mit 27 € bzw. 52 € ein stärkerer Anstieg als auf der vorgelagerten Ebene, weil die Abzüge vom Haushaltsbruttoeinkommen unterhalb des faktischen Median vergleichsweise gering sind.

#### 4.3 Mittelbare Effekte alternativer Mindestlöhne auf das (künftige) Grundsicherungsniveau – Regelbedarf für Erwachsene

Mit Tabelle 15 wird der Blickwinkel von den Beschäftigten unter den Alleinstehenden wieder auf die Gesamtheit der Alleinstehenden, aus der die Referenzgruppe für die Regelbedarfsermittlung der Erwachsenen gebildet wird, erweitert. Dabei beschränken wir uns auf die Teilgruppe unterhalb des gruppenspezifischen Median der Haushaltsnettoeinkommen, da nur in diesem Einkommenssegment nennenswerte Einkommenseffekte der alternativen Mindestlöhne zu beobachten sind. Die Tabelle weist Quantilsgrenzen vor und nach Mindestlohneinführung aus. Der Median (letzte Zeile in Tabelle 15) im Status quo fällt mit 1.538 € um 97 € geringer aus als der entsprechende Wert bei den Beschäftigten unter den Alleinstehenden (Tabelle 14). Die darunter liegenden Quantilsgrenzen im Status quo vermitteln – differenzierter als Tabelle 5a in Kapitel 3.2 – einen Eindruck über die Streuung im unteren Einkommensbereich. Die Obergrenze der unteren 5 % der bereinigten Grundgesamtheit liegt bei weniger als der Hälfte (46 %), die der unteren 10 % bei etwas mehr als der Hälfte (53 %) des gruppenspezifischen Median der Haushaltsnettoeinkommen. Mit einem Höchsteinkommen von 901 € bzw. 990 € der untersten 15 % bzw. 20 % – d. h. der Referenzgruppen nach neuer bzw. alter Definition – werden 59 % bzw. 64 % des Medianeinkommens erreicht. Auch die beiden folgenden Dezilsgrenzen unterschreiten mit 76 % bzw. 87 % den Median noch erheblich, so dass für die untere Hälfte der Alleinstehenden keine Konzentration nahe des Medianeinkommens, sondern ein mehrheitlich weites Zurückbleiben festgestellt werden kann.

**Tabelle 15: Quantilsgrenzen unterhalb des jeweiligen Median im Status quo und bei alternativen Mindestlöhnen (M1 und M2) für die bereinigte Grundgesamtheit der Alleinstehenden**

– EVS 2008, Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten nach neuem Verfahren –

	Status quo	Mindestlohn		Veränderung durch	
		8,50 € (M1)	9,50 € (M2)	M1	M2
untere 5 %	706 €	725 €	727 €	+19 €	+21 €
1. Dezil	810 €	830 €	832 €	+20 €	+22 €
untere 15 %	901 €	936 €	941 €	+35 €	+40 €
2. Dezil	990 €	1.040 €	1.050 €	+50 €	+60 €
3. Dezil	1.169 €	1.211 €	1.234 €	+42 €	+65 €
4. Dezil	1.339 €	1.377 €	1.398 €	+38 €	+59 €
Median	1.538 €	1.564 €	1.580 €	+26 €	+42 €

<sup>1</sup> Quantile bezogen auf das Haushaltsnettoeinkommen; Hochrechnung der Personen mit dem Haushalts-Hochrechnungsfaktor.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

Die Quantilsgrenzen der kontrafaktischen Haushaltsnettoeinkommen der Alleinstehenden nach Einführung der alternativen Mindestlöhne (mittlerer Block in Tabelle 15) spiegeln die Einkommen von strukturell gegenüber dem Status quo veränderten Quantilen (vgl. unter e) in Kapitel 4.2.2). Sie ergeben sich als Folge von Auf- und Abstiegen in der Einkommenshierarchie – Begünstigte des jeweiligen Mindestlohns „tauschen“ die Rangplätze mit Haushalten, die nicht unselbständig beschäftigt sind oder einen oberhalb der Mindestlohnschwelle liegenden Lohnsatz bei geringerer Arbeitszeit beziehen, wobei diese Wechsel teilweise innerhalb der Quintile des Status quo, teilweise „grenzüberschreitend“ sind. Die sich so ergebenden fiktiven Einkommensobergrenzen würden allerdings die entsprechenden Beträge im Status quo von 2008 nur mäßig übersteigen (rechter Bereich von Tabelle 15). Der Median liegt im Falle eines Mindestlohns von 8,50 € um lediglich 26 € bzw. 1,7 %, bei einem Mindestlohn von 9,50 € um 42 € bzw. 2,7 % über dem faktischen Betrag von 1.538 €. Dies war zu erwarten, da laut EVS 2008 nur 7,1 % bzw. 9,0 % der Alleinstehenden zu einem Lohnsatz unter 8,50 € bzw. 9,50 € gearbeitet haben (vgl. Tabelle 12). Der Effekt ist am geringsten an der Grenze der untersten 5 %, nimmt dann bis zur Obergrenze des zweiten Dezils zu, um danach – wenn die Häufigkeit von Niedriglöhnen abnimmt – wieder zurückzugehen. Die Einkommensobergrenze der Referenzgruppe gemäß RBEG (untere 15 %) würde sich um 35 € (3,9 %) bzw. 40 € (4,4 %) nach oben verschieben. Der somit auch hier geringe Effekt war angesichts der gruppenspezifischen Struktur nach sozialen Stellungen und Altersgruppen der faktischen Referenzgruppe zu erwarten – das Ausmaß der möglichen Wechsel

in der Rangfolge ist wegen des großen Anteils der Nichterwerbstätigen beschränkt.<sup>90</sup> Wenn – wie vor 2011 – bei der Regelbedarfsermittlung auf das unterste Quintil Bezug genommen würde, wäre mit einem stärkeren Mindestlohneffekt von immerhin 50 € bzw. 60 € auf die Einkommensobergrenze zu rechnen.

Der geschätzte Mindestlohneffekt auf das Durchschnittseinkommen der – neu gebildeten fiktiven – Referenzgruppe ist noch geringer als der Grenzeinkommenseffekt. Wie aus der ersten Zeile von Tabelle 16 hervorgeht, fiel im Falle eines Mindestlohns von 8,50 € das Durchschnittseinkommen um knapp 21 € bzw. 2,9 %, bei einem Mindestlohn von 9,50 € um knapp 23 € bzw. 3,2 % höher als im Status quo 2008 (716 €) aus. Demgegenüber ergibt sich beim Durchschnitt der Konsumausgaben ein stärkerer Anstieg um etwa 32 € bzw. 3,8 % und 37 € bzw. 4,4 % beim höheren Mindestlohn – dies entspricht der relativen Zunahme des Grenzeinkommens. Offensichtlich ist die Relation zwischen Konsumausgaben und Haushaltsnettoeinkommen, also die individuelle Konsumquote, bei den Begünstigten des jeweiligen Mindestlohns<sup>91</sup>, die in der Referenzgruppe verbleiben, sowie bei den „Absteigern“ in die Referenzgruppe vergleichsweise groß, teilweise vermutlich über 1 (overspending). So erklärt sich der Unterschied zwischen den Veränderungen von Durchschnittseinkommen und Durchschnittskonsum – obwohl Letzterer auf individueller Basis proportional zu Ersterem angepasst wurde.

Auch die Veränderungen der einzelnen Ausgabenkategorien sind sehr unterschiedlich, was auf spezifische Konsumstrukturen der in der Referenzgruppe verbleibenden Begünstigten des jeweiligen Mindestlohns und der „abgestiegenen Neulinge“ in die Referenzgruppe hinweist. Die absolut stärkste Erhöhung ergibt sich im Bereich Wohnen, Energie, Instandhaltung und Renovierung (Kategorie 4) – der zum überwiegenden Teil nicht regelbedarfsrelevant ist –, die relative Zunahme ist mit 4,2 % bzw. 4,5 % aber kaum höher als die der Konsumausgaben insgesamt. Gleiches gilt für das kontrafaktische Mehr an Ausgaben für Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke, alkoholische Getränke und Tabakwaren (1) von 3,8 % bzw. 4,6 %, während die Ausgaben beispielsweise für Bekleidung und Schuhe sowie Nachrichtenübermittlung etwa konstant bleiben, die für Verkehr sogar niedriger ausfallen würden. Auf der anderen Seite sind die Zuwächse bei den Ausgaben für Innenausstattung etc (5), Gesundheit (6), Freizeit, Unterhaltung, Kultur (9), bei den sonstigen Gütern und Dienstleistungen und Mitgliedsbeiträgen mit

90 29,7 % der aktuellen Referenzgruppe der Alleinstehenden (untere 15 % nach Ausklammerung der Zirkelschluss Haushalte, neues Verfahren) waren 65 Jahre oder älter (in der Gesamtgruppe der Alleinstehenden lag der Anteil noch etwas höher bei 32,8 %), 16,1 % waren 55 bis 64 Jahre alt (gegenüber 14,4 % dieses Haushaltstyps insgesamt). Bei der Gliederung nach sozialen Stellungen ergibt sich für die bereinigte Grundgesamtheit der Alleinstehenden, dass nur 23,7% überwiegend erwerbstätig waren; 20,3 % waren arbeitslos, 37,9 % Rentnerinnen/Renter aus eigener Erwerbstätigkeit, 11,3 % Studierende und 6,8 % aus sonstigen Gründen nichterwerbstätig (Hausmann/-frau, Rentenbezug nur aus abgeleiteten Ansprüchen) (FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung)). (Ergebnisse vom 28.08.2013, out31b\_2008\_G\_neu\_grenzen\_oBAföG.spo)

91 Nur für die Begünstigten des Mindestlohns wurden entsprechend proportional erhöhte fiktive Konsumausgaben berechnet, die Konsumausgaben aller anderen Haushalte wurden konstant gesetzt.

meist etwa 8 % überproportional. In der infolge der Mindestloohnerhöhung veränderten Referenzgruppe sind also – unter der Annahme konstanter Konsumstrukturen auf Haushaltsebene – moderat erhöhte Ausgaben insbesondere für Gesundheit und soziale Teilhabe sowie relativ etwas weniger erhöhte Ausgaben für Grundbedürfnisse zu erwarten, während in anderen Bereichen, für die im unteren Einkommensbereich auf individueller Ebene ein hoher Fixkostenanteil anzunehmen ist (Nachrichtenübermittlung, Verkehr, aber auch Bekleidung und Schuhe), keine Ausgabenzuwächse anfallen würden.

**Tabelle 16: Durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen und Konsumausgaben der Referenzgruppe der Alleinstehenden im Status quo und bei alternativen Mindestlöhnen (M1 und M2)<sup>1</sup>**

– EVS 2008, Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten nach neuem Verfahren –

Kategorie (Nr. der Gütergruppe in EVS)	Status quo	Mindestlohn		Veränderung	
		8,50 € (M1)	9,50 € (M2)	M1	M2
<b>Einkommen</b>	716,00 €	736,59 €	738,74 €	20,59 €	22,74 €
<b>Ausgaben<sup>2</sup>:</b>					
privater Konsum insgesamt	843,27 €	875,26 €	880,11 €	31,99 €	36,84 €
Nahrungsmittel etc. (01)	144,74 €	150,20 €	151,36 €	5,46 €	6,61 €
Bekleidung, Schuhe (03)	31,62 €	31,52 €	31,61 €	-0,10 €	-0,01 €
Wohnen, Energie etc. (04)	370,25 €	385,69 €	386,90 €	15,45 €	16,65 €
Innenausstattung etc. (05)	29,36 €	31,62 €	31,77 €	2,27 €	2,41 €
Gesundheit (6)	26,27 €	28,28 €	28,71 €	2,01 €	2,44 €
Verkehr (07)	59,26 €	57,38 €	57,46 €	-1,88 €	-1,80 €
Nachrichtenübermittlung (08)	38,87 €	38,93 €	38,92 €	0,06 €	0,06 €
Freizeit, Unterhaltung, Kultur (09)	75,42 €	82,16 €	83,13 €	6,74 €	7,72 €
Bildung (10)	7,94 €	8,03 €	7,86 €	0,10 €	-0,08 €
Gaststättendienstleistungen etc. (11)	28,11 €	27,96 €	28,33 €	-0,15 €	0,23 €
Andere Güter (12)	31,45 €	33,49 €	34,07 €	2,04 €	2,62 €
Mitgliedsbeiträge, Code H1541000	1,34 €	1,57 €	1,59 €	0,23 €	0,25 €

<sup>1</sup> Hochrechnung mit dem Haushalts-Hochrechnungsfaktor.

<sup>2</sup> Für die Haushalte der fiktiven Referenzgruppen nach Einführung eines Mindestlohns, die davon profitieren würden, wurden die faktisch angegebenen Konsumausgaben insgesamt wie auch die einzelnen Güterpositionen proportional zum jeweiligen (fiktiven) Einkommenszuwachs erhöht. Die Konsumstrukturen wurden auf der Mikroebene also konstant angenommen, veränderte Konsumstrukturen auf der Gruppenebene ergeben sich lediglich infolge der gegenüber dem Status quo veränderten Zusammensetzung der Referenzgruppe.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

Knapp die Hälfte des mindestlohnbedingten Ausgabenzuwachses würde sich in der Regelbedarfsstufe 1 niederschlagen, wie aus der letzten Zeile von Tabelle 17 hervorgeht. Das somit beträchtliche (gerundete) Plus für das Jahr 2008 von 14 € (3,9 %) bei einem Mindestlohn von 8,50 € bzw. 16 € (4,4 %) bei einem Mindestlohn von 9,50 € hätte entsprechend der aktuellen Fortschreibungsregeln (+8 % zum Januar 2014) zu einem

Regelbedarf für Alleinstehende und Alleinerziehende von 406 € bzw. 408 € Anfang 2014 – statt 391 € – geführt.

Hinsichtlich der regelbedarfsrelevanten Erhöhungen bei den einzelnen Gütergruppen fällt auf, dass sie im Bereich Nahrungsmittel etc. noch stärker ausfällt als bei der Gütergruppe 1 insgesamt (Tabelle 16). Dies ist auf etwas geringere durchschnittliche Ausgaben für die nicht regelbedarfsrelevanten alkoholischen Getränke und Tabakwaren in den beiden Referenzgruppen nach Mindestlohneinführung zurückzuführen. Im Bereich Freizeit, Unterhaltung, Kultur ist die mindestlohnbedingte Erhöhung der regelbedarfsrelevanten Güter mit 2,61 € bzw. 2,82 € aber viel schwächer als insgesamt (6,74 € bzw. 7,72 €); der für die kontrafaktischen Referenzgruppen ermittelte Mehrbetrag ist also zum größeren Teil auf die nicht regelbedarfsrelevanten Güter zurückzuführen.<sup>92</sup>

**Tabelle 17: Regelbedarfsrelevante Ausgaben der Referenzgruppe der Alleinstehenden im Status quo und bei alternativen Mindestlöhnen (M1 und M2)**

– EVS 2008, Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten nach neuem Verfahren –

Kategorie (Nr. der Gütergruppe in EVS)	Status quo	Mindestlohn		Veränderung	
		8,50 € (M1)	9,50 € (M2)	M1	M2
Nahrungsmittel etc. (01)	128,46 €	134,78 €	135,68 €	6,32 €	7,22 €
Bekleidung, Schuhe (03)	30,40 €	30,17 €	30,28 €	-0,23 €	-0,12 €
Wohnen. Energie etc. (04)	30,24 €	31,32 €	30,98 €	1,08 €	0,74 €
Innenausstattung etc. (05)	27,41 €	28,67 €	28,80 €	1,26 €	1,39 €
Gesundheit (6)	15,55 €	17,18 €	17,52 €	1,63 €	1,97 €
Verkehr (07)	22,78 €	23,04 €	23,29 €	0,26 €	0,51 €
Nachrichtenübermittlung (08)	31,96 €	32,17 €	32,18 €	0,21 €	0,22 €
Freizeit, Unterhaltung, Kultur (09)	39,96 €	42,57 €	42,78 €	2,61 €	2,82 €
Bildung (10)	1,39 €	1,49 €	1,50 €	0,10 €	0,11 €
Gaststättendienstleistungen etc. (11)	7,16 €	6,98 €	7,06 €	-0,18 €	-0,10 €
Sonstiges (12 + Mitgliedsbeiträge)	26,50 €	27,90 €	28,37 €	1,40 €	1,87 €
Regelbedarf insgesamt	361,81 €	376,28 €	378,43 €	14,47 €	16,62 €

<sup>1</sup> Hochrechnung mit dem Haushalts-Hochrechnungsfaktor.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

92 Zum Beispiel entfielen von den durchschnittlichen Mehrausgaben für die Gütergruppe 9 der Referenzgruppe nach Einführung eines Mindestlohns von 8,50 € 0,18 € auf Foto-, Filmausrüstungen etc., 1,19 € auf Pauschalreisen, 0,41 € auf Gartenerzeugnisse etc., 0,54 € auf Schnittblumen etc., 0,32 € auf Haustiere etc., 0,84 € auf Rundfunk- und Fernsehgebühren, von denen Grundsicherungsbeziehende befreit sind, 0,65 € auf Glücksspiele.  
Quelle: vgl. Tabelle 17.

#### 4.4 Zwischenfazit

Angesichts der Bedeutung der Verteilungsentwicklung für das Grundsicherungsniveau wurde der Frage nachgegangen, welchen Effekt die Einführung eines Mindestlohns hätte. Dabei wurden alternative Lohnuntergrenzen, die verbreiteten Gerechtigkeitsvorstellungen entsprechen, zugrunde gelegt – zum Einen 8,50 €, die aus der Pfändungsfreigrenze abgeleitet wurden, zum Anderen die auf Basis der EVS 2008 errechnete Niedriglohnschwelle (zwei Drittel des Medianlohns) von 9,50 €. Aufgrund der quartalsbezogenen Daten der EVS unterliegen die Stundenlohnrechnungen zwar mehreren Unschärfen, und für einen Teil der Personen mit Einkommen aus unselbständiger Arbeit können wegen fehlender Angaben zur Arbeitszeit keine Lohnsätze berechnet werden. Dementsprechend ist mit einer Unterschätzung der Zahl der potenziell durch die alternativen Mindestlöhne Begünstigten und mit einer Überschätzung des Effekts in einzelnen Fällen zu rechnen. Dennoch sind die errechneten Niedriglohnquoten mit 16 % unter der Grenze von 8,50 € und 20,4 % unter der Grenze von 9,50 € nicht allzu weit von den Ergebnissen anderer Studien entfernt.

Die Simulationen ergeben zunächst als unmittelbare Effekte hohe Begünstigungen für die Betroffenen unter der jeweiligen Niedriglohnschwelle im Status quo. Bei einem Mindestlohn von 8,50 € würde sich das durchschnittliche Bruttolohn- bzw. Bruttogehaltseinkommen der Begünstigten um 438 € erhöhen – das entspricht einem Zuwachs von 50 %. Im Gesamtdurchschnitt aller unselbständig Beschäftigten macht dies aber nur 70 €, im Durchschnitt der beschäftigten Alleinstehenden 50 € monatlich aus. Dementsprechend sind die mittelbaren Effekte bei der Regelbedarfsermittlung begrenzt – zumal nur etwa ein Viertel der aktuellen Referenzgruppe der Alleinstehenden im Befragungsquartal überwiegend beschäftigt war. Infolge der Mindestlohneinführung würden

- die Nettoeinkommensgrenze der untersten 15 % der bereinigten Grundgesamtheit um 35 € (Mindestlohn 8,50 €) bzw. 40 € (Mindestlohn 9,50 €),
- das Durchschnittseinkommen der neu gebildeten Referenzgruppe um etwa 21 € bzw. 23 €,
- die durchschnittlichen Konsumausgaben insgesamt um 32 € bzw. 37 €
- und der regelbedarfsrelevante Konsum entsprechend der normativen Setzungen des RBEG um ungefähr 14 € bzw. 16 €

höher ausfallen als in der Referenzgruppe im Status quo. Es zeigt sich also, dass der für die fiktive Referenzgruppe nach Mindestlohneinführung ermittelte Mehrbetrag der Konsumausgaben zum größeren Teil auf die nicht regelbedarfsrelevanten Güter zurückzuführen ist. Die kontrafaktische Einkommensverteilung nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns würde dennoch zu einer merklichen, wenn auch moderaten Erhöhung des Grundsicherungsniveaus führen. Mittelbare fiskalische Mehrbela-

stungen durch höhere Grundsicherungsausgaben und Steuermindereinnahmen infolge der Auswirkungen auf den Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer würden die unmittelbaren entlastenden Mindestlohneffekte – Steuer- und Beitragsmehreinnahmen und verminderte Transferausgaben – nicht aufwiegen.



## 5 Einfluss veränderter Berechnungsregeln des Regelbedarfsermittlungsgesetzes auf das Grundsicherungsniveau

### 5.1 Fiktiver Regelbedarf 2008 nach früheren Berechnungsregeln im Vergleich zum Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG)

Nach den Analysen mit Blick auf eine potenzielle künftige Reform – auf die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns – und die Frage „Was wäre gewesen, wenn ...“ wird nun der Fokus auf die bereits durchgeführte Reform der Regelbedarfsermittlung und deren Auswirkungen gerichtet. Die mit dem RBEG 2011 erfolgte Neujustierung des soziokulturellen Existenzminimums wurde bereits in Kapitel 1.2.3 ausführlich und kritisch dargestellt, so dass auf die konzeptuellen und methodischen Unterschiede zwischen dem früheren und dem derzeitigen Berechnungsverfahren hier nicht nochmals eingegangen wird. Vielmehr geht es im Weiteren um eine Quantifizierung der Effekte der veränderten gesetzlichen Vorgaben – allerdings beschränkt auf die Regelbedarfe von Erwachsenen. In Kapitel 3 ist bereits nachgewiesen worden, dass die Verkleinerung der Referenzeinkommensbereichs von den unteren 20 % auf die unteren 15 % der bereinigten Grundgesamtheit der Alleinstehenden vor dem Hintergrund der Verteilungsentwicklung zwischen 2003 und 2008 nicht gerechtfertigt ist. Denn diese Maßnahme hat – entgegen der Begründung im Entwurf des RBEG – zu einer Verringerung der relativen Einkommensposition der Referenzgruppe um etwa drei Prozentpunkte gegenüber 2003 geführt. Wie stark sich diese und weitere normative Neuausrichtungen des RBEG im Grundsicherungsniveau niederschlagen, wird in diesem fünften Kapitel durch Vergleich mit Ergebnissen nach dem vormals gültigen Berechnungsansatz<sup>93</sup>, der auf die Daten der EVS 2008 angewendet und schrittweise modifiziert wurde, herausgearbeitet. Dabei beschränken sich die Darstellungen im Wesentlichen auf die verschiedenen Ausgabengruppen der EVS<sup>94</sup>; Detailergebnisse (Durchschnittsausgaben der einzelnen Ausgabenpositionen) für die nach vormaligen Regeln abgegrenzte Referenzgruppe sowie für die aktuelle Referenzgruppe der Alleinstehenden finden sich im Anhang (Tabelle A6).

Tabelle 18 zeigt zunächst die Ergebnisse der Regelbedarfsermittlung im Spiegel der veränderten normativen Setzungen insgesamt, bevor in den weiteren Abschnitten eine Zerlegung nach Änderungsbereichen erfolgt.<sup>95</sup> In der linken Ergebnisspalte sind die re-

93 Quelle: Deutscher Bundestag 2006. Das Ergebnis der dort spezifizierten Berechnungsweise auf Basis der EVS 2003 ist eingeflossen in die Bekanntmachung über die Höhe der Regelleistung nach § 20 Abs. 2 Satz 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vom 20.06.2007 (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2007 Teil I Nr. 27, ausgegeben zu Bonn am 20. Juni 2007 i. V. m. Regelsatzverordnung 2007 (SGB XII). Zum 1. Juli 2007 wurde der gesamtdeutsche „Eckregelsatz“ auf 347 € festgesetzt.

94 Die zugrunde liegenden Gesamtausgaben nach Gütergruppen des privaten Konsums 2008 finden sich in der Anhangtabelle A7, und zwar sowohl für die nach vormaligen Vorschriften abgegrenzte Referenzgruppe als auch für die aktuelle Referenzgruppe.

95 Vgl. auch Tabelle A8 im Anhang, wo eine andere Zerlegung des Gesamteffekts der normativen Änderungen erfolgt.

gelbedarfsrelevanten Beträge ausgewiesen, die sich für die unteren 20 % der nach altem Verfahren bereinigten Grundgesamtheit und entsprechend der vormaligen Abgrenzung dessen, was als nicht regelbedarfsrelevant auszuschließen ist, auf Basis der EVS 2008 ergeben. Die mittlere Spalte zeigt die bekannten (§ 5 RBEG), nach aktueller Gesetzeslage errechneten Positionen des Regelbedarfs, die rechte Spalte den Gesamteffekt

**Tabelle 18: Ermittlung von Regelbedarfen für Erwachsene 2008 nach den rechtlichen Vorgaben von 2006 und 2011 im Vergleich**

Kategorie (Nr. der Gütergruppe in EVS)	Regelbedarf 2008 gemäß ...		Differenz (RBEG 2011 – VO 2006)
	VO 2006 <sup>1</sup>	RBEG 2011 <sup>2</sup>	
Nahrungsmittel etc. (01)	k. A.	128,46 €	k. A.
Bekleidung, Schuhe (03)	32,63 €	30,40 €	-2,23 €
Wohnen. Energie etc. (04)	26,45 €	30,24 €	3,79 €
Innenausstattung etc. (05)	27,33 €	27,41 €	0,08 €
Gesundheit (6)	20,64 €	15,55 €	-5,09 €
Verkehr (07)	19,02 €	22,78 €	3,76 €
Nachrichtenübermittlung (08)	21,72 €	31,96 €	10,24 €
Freizeit, Unterhaltung, Kultur (09)	40,11 €	39,96 €	-0,15 €
Bildung (10)	0	1,39 €	1,39 €
Gaststätdienstleistungen etc. (11)	k. A.	7,16 €	k. A.
Sonstiges ((12) etc.) <sup>3</sup>	25,98 €	26,50 €	0,52 €
nachrichtlich:			
Summe der Kategorien 1 und 11	151,68 €	135,62 €	-16,06 €
Regelbedarf insgesamt	365,56 €	361,81 €	-3,75 €
Schätzungen im Falle von k. A. <sup>4</sup>			
– Nahrungsmittel etc. (01, 02)	143,04 €		-14,58 €
– Gaststätdienstleistungen etc. (11)	8,64 €		-1,48 €

<sup>1</sup> VO = Verordnung auf Basis von Deutscher Bundestag 2006. Es wurden die Abgrenzung der Referenzgruppe und die normativen Setzungen hinsichtlich der regelbedarfsrelevanten Güter angewendet, die der Neubemessung der Regelsätze nach SGB XII auf Basis der EVS 2003 im Jahr 2006 zugrunde gelegt wurden; vgl. Deutscher Bundestag 2006, S. 6-8.

<sup>2</sup> Dabei wurde sowohl die Abgrenzung der Referenzgruppe als auch die Definition des regelbedarfsrelevanten Konsums gemäß dem RBEG 2011 vorgenommen, dessen Ergebnisse somit lediglich nachvollzogen wurden.

<sup>3</sup> jeweilige Komponenten der Gütergruppe 12 (Andere Waren und Dienstleistungen), nach der Basis der Verordnung für 2007 zuzüglich weiterer Komponenten der Ausgabenkategorie 15 (Sonstige Übertragungen) zu 25 %, nach dem RBEG zuzüglich der Mitgliedsbeiträge an Organisationen ohne Erwerbszweck.

<sup>4</sup> Die anonymisierungstechnisch bedingte primäre Sperrung bezieht sich auf die Durchschnittsausgaben für Tabakwaren und Drogen. Dementsprechend kann der nach der VO 2006 regelbedarfsrelevante Anteil von 96 % der Ausgaben für die Abteilungen 1 und 2 nach Abzug der Ausgaben für Drogen nicht exakt berechnet werden. Da die Ausgaben für Drogen im Durchschnitt der Referenzgruppen nur marginal sein dürften – aus der EVS 2003 ergab sich für die Referenzgruppe gemäß VO 2006 (u20) ein Betrag von nur 0,02 € –, wird hier davon ausgegangen, dass die Gesamtausgaben für die Abteilungen 01 und 02 nach Abzug der Ausgaben für Drogen dem abgerundeten Betrag vor Abzug der Ausgaben für Drogen (149,51 €) – also 149,00 € – entsprechen. Der gemäß VO 2006 regelbedarfsrelevante Anteil daran (96 %) wird entsprechend auf 143,04 € geschätzt. Als regelbedarfsrelevanter Anteil an den Ausgaben für Verpflegungsdienstleistungen (Kategorie 11) ergeben sich nach dieser Schätzung residual 8,64 €.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

der Neuerungen.<sup>96</sup> Obwohl die Kritik des Bundesverfassungsgerichts an den vormaligen Regeln der Regelbedarfsermittlung (vgl. Kapitel 1.2.3) letztlich darauf hinausläuft, dass damit das soziokulturelle Existenzminimum tendenziell unterschätzt wurde, liegt das Ergebnis des kritisierten Konzepts noch über dem des RBEG. Wenn entsprechend der VO 2006 gerechnet worden wäre, hätte sich ein Betrag von 365,56 € ergeben – 3,75 € mehr als mit den im RBEG ermittelten 361,81 €.

Wie bereits in Kapitel 2 bei den Erläuterungen des methodischen Ansatzes erwähnt, wurden einige Ergebnisse vom Statistischen Bundesamt zwecks Anonymisierung gesperrt<sup>97</sup>. Deshalb wurden für den regelbedarfsrelevanten Betrag für Nahrungsmittel etc. (1) sowie für Gaststätten- und Beherbergungsdienstleistungen (11) gemäß VO 2006 die im unteren Tabellenblock ausgewiesenen Schätzwerte angesetzt. Die Einzelergebnisse zeigen teilweise deutliche Erhöhungen der regelbedarfsrelevanten Ausgaben in den Gütergruppen Wohnen etc., Verkehr, Nachrichtenübermittlung und Bildung – Bereiche, für die das frühere Berechnungsverfahren stark fehlerhaft war, zu denen also Veränderungen vom BVerfG quasi erzwungen worden waren. Hier bestätigt sich die bereits theoretisch abgeleitete Annahme, dass die Umsetzung der höchstrichterlichen Kritik an sich eine tendenzielle Erhöhung der Regelbedarfe impliziert. Dieser Effekt wurde aber offensichtlich durch weitere Verfahrensänderungen mit gegenläufigem Effekt, die nicht unmittelbar aus dem Urteil des BVerfG sondern aus einer „Dehnung“ des Ermessensspielraums – insbesondere durch die Streichung sämtlicher Ausgaben für alkoholische Getränke und Tabakwaren – folgen, überkompensiert. Diese Thesen werden im Weiteren überprüft, wobei der Fokus zunächst auf die mit dem RBEG geänderte Abgrenzung des regelbedarfsrelevanten Konsums und abschließend auf den Effekt der Verkleinerung des Referenzeinkommensbereichs gerichtet ist.

## 5.2 Effekt der Umsetzung verfassungsgerichtlicher Vorgaben

In Übersicht 1 sind alle Neudefinitionen des regelbedarfsrelevanten Konsums, die im RBEG 2011 zu finden sind, differenziert nach

- a) Korrekturen, die vom BVerfG angemahnt wurden und frühere Berechnungsfehler vermeiden sollen
- b) und normativen Setzungen i. e. S., die eine nicht notwendige, grundsätzlich begründungsbedürftige Abweichung von früheren wertenden Entscheidungen beinhalten und in Kapitel 5.3 aufgegriffen werden.

<sup>96</sup> In der Anhangtabelle A7 werden die gesamten Konsumausgaben der alternativ nach alter und neuer Regelung gebildeten Referenzgruppen – differenziert nach Gütergruppen – ausgewiesen. Die Verkleinerung des Referenzeinkommensbereichs schlägt sich in einem um etwa 26 € bzw. 2,9 % geringeren Durchschnitt der Konsumausgaben nieder. Das Ergebnis der Verteilungsanalyse in Kapitel 3, dass die relative Einkommensposition der Referenzgruppe gegenüber 2003 um 3 Prozentpunkte gesunken ist, spiegelt sich also in einem erheblich verminderten Konsumniveau.

<sup>97</sup> Denn die Referenzgruppe gemäß RBEG unterscheidet sich bei manchen Ausgabenkategorien mit zu wenigen Fällen mit Angabe von der Referenzgruppe gemäß VO 2006.

Dabei beziehen sich die Quantifizierungen in beiden Spalten auf die gemäß VO 2006 gebildete Referenzgruppe (untere 20 % der Alleinstehenden nach Ausklammerung der Zirkelschluss Haushalte gemäß altem Verfahren). Bei den unter (a) aufgeführten notwendigen Änderungen handelt es sich im Wesentlichen um Unterlassungen von nicht nachvollziehbaren pauschalen Abschlägen bzw. Streichungen einzelner Positionen, um die Berücksichtigung des substitutiven Charakters von gestrichenen Gütern und um die Einbeziehung von bildungsrelevanten Ausgaben. Die Korrekturen sind allerdings teilweise nur fiktiv; denn sie wurden in einigen Bereichen durch eine neue normative Entscheidung mit zusätzlichen Einschränkungen dessen, was zum soziokulturellen Existenzminimum gehört, ersetzt. Beispielsweise hätte die Kritik des BVerfG am pauschalen Abschlag von 4 % der Ausgaben für Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke, alkoholische Getränke und Tabakwaren lediglich eine dezidierte Berechnung auf Basis der früheren Wertungen erfordert. Danach waren die Durchschnittsausgaben für alkoholische Getränke in voller Höhe, für Tabakwaren nur hälftig als regelbedarfsrelevant anerkannt. Der Abzug der Hälfte der Ausgaben für Tabakwaren wurde vormals durch die Berücksichtigung von nur 96 % der Summe der Ausgaben für die vier Elemente der Kategorie Nahrungs- und Genussmittel approximiert, woraus auf Basis der EVS 2008 143,04 € resultieren. Bei genauer Berechnung ergeben sich jedoch 143,67 €. Der Höherbetrag gegenüber der Approximation ist mit 0,63 € also sehr gering, in der Übersicht allerdings als fiktiv gekennzeichnet, da mit dem RBEG neue Kürzungen eingeführt wurden (vgl. rechte Spalte der Übersicht, die in Kapitel 5.3 erörtert wird). Bei den weiteren Gütergruppen wurde davon ausgegangen, dass die unter (a) aufgeführten Neuregelungen zur Umsetzung der höchstrichterlichen Vorgaben verfassungskonform sind. Insbesondere hinsichtlich der Ermittlung des Bedarfs für Verkehr und Nachrichtenübermittlung, die über neu eingeführte Sonderauswertungen für Teilgruppen der Referenzhaushalte erfolgt, bestehen zwar erhebliche Zweifel an der Schlüssig- und Folgerichtigkeit der Methode (Becker 2011, S. 39-41; Münder 2011, S 75 f.); da die auch diesbezüglich anstehende Beurteilung durch das BVerfG aber vollkommen offen ist, wurde vereinfachend die Zulässigkeit der Vorgehensweise unterstellt.

Schließlich sind im Rahmen der Gütergruppe „Sonstiges“ (12) und der Ergänzungen dazu nochmals einige Änderungen der Kategorie (a) in der Übersicht 1 (unterster Block) als fiktiv gekennzeichnet. Denn anstelle der Korrektur der verfassungsrechtlich unzulässigen Abschläge von 75 % der Ausgaben für Versicherungsdienstleistungen, sonstigen Dienstleistungen, Geldspenden etc. sowie Gerichtskosten etc. durch den vollen Kostenansatz (100 %) wurden diese Ausgabenpositionen mit dem RBEG aus dem Regelbedarf gestrichen.

**Übersicht 1:** Änderungen der Definition des regelbedarfsrelevanten Konsums – von den früheren (VO 2006) zu den aktuellen (RBEG 2011) rechtlichen Vorgaben

Änderungen (a): Korrekturen entsprechend verfassungsgerichtlicher Kritik (teilweise fiktiv)  
 Änderungen (b): normative Änderungen

EVS-Code		Änderungen	
		(a), teilweise fiktiv (f)	(b)
H0110000	Nahrungsmittel	✓	keine weiteren
H0120000	Alkoholfreie Getränke	✓	keine weiteren
H0210000	Alkoholische Getränke	✓	Substitut 2,99 €
H0220000	Tabakwaren	häufig (f)	Streichung
		(+0,63 €, Schätzung) (f)	(-10,29 €, Schätzung)
H0312903	Bekleidung für Kinder unter 14 Jahre (ohne Strumpfwaren)		Streichung (-0,54 €)
H0314200	Chemische Reinigung, Waschen, Bügeln und Färben von Bekleidung		Streichung (-0,76 €)
H0321300	Schuhe für Kinder unter 14 Jahre		Streichung (-0,07 €)
H0431000	Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen des Mieters, Material		
H0431910	Ausgaben für Schönheitsreparaturen der Eigentümer, Material		
H0432900	Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen des Mieters, Handwerker	wie RBEG (+4,06 €)	keine weiteren
H0432910	Ausgaben für Schönheitsreparaturen der Eigentümer, Handwerker		
H0451010	Strom		
H0511900	Möbel- und Einrichtungsgegenstände	100 % (statt 80 %) (+1,92 €)	keine weiteren
H0520901	Anfertigen sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien		Streichung (-0,14 €)
H0551000	Motorbetriebene Werkzeuge und Ausrüstungsgegenstände für Haus und Garten		nur mit 62,18% (-0,16 €)
H0552071	Fremde Reparaturen an Handwerkzeugen		Streichung (-0,14 €)
H0552901	Nicht motorbetriebene Gartengeräte		Streichung (-0,18 €)
H0613050	Orthopädische Schuhe (einschl. Eigenanteile)		Streichung (-0,37 €)
H0613072	Zahnersatz Materialkosten (einschl. Eigenanteile)		Streichung (-2,78 €)
H0613090	Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen (einschl. Eigenanteile)		Streichung (-0,15 €)
H0623330	Miete von therapeutischen Geräten		Streichung (-0,04 €)

EVS-Code	Änderungen	Änderungen	
		(a)	(b)
H0713000	Kauf von Fahrrädern		
H0721070	Zubehör-, Einzel- und Ersatzteile für Fahrräder		
H0723000	Wartungen und Reparaturen	wie RBEG (+3,85 €)	keine weiteren
H0730901	Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne solche auf Reisen)		
H0730902	Fremde Verkehrsdienstleistungen (auf Reisen)		
H0830031	Kommunikationsdienstleistungen - Internet/ Onlinedienste	wie RBEG (+9,72 €)	keine weiteren
H0830901	Kommunikationsdienstleistungen - Telefon, Fax, Telegramme		
H0914000	Bild-, Daten- und Tonträger		✓ (+2,60 €)
H0915000	Reparaturen von Geräten für Empfang etc. von Ton und Bild, ...		✓ (+0,58 €)
H0921900	Langlebige Gebrauchsgüter und Ausrüstungen für Kultur, Sport, etc.		✓ (+0,20 €)
H0923900	Reparaturen etc. von langlebigen Gebrauchsgütern etc. für Kultur, ...		✓ (+0,06 €)
H0933901	Schnittblumen und Zimmerpflanzen		Streichung (-3,61 €)
H0941020	Außerschulischer Unterricht, Hobbykurse	✓ (+1,54€)	keine weiteren
H0942901	Ausleihgebühren TV-Geräte, Videokameras u.Ä.		Streichung (-0,10 €)
H1050900	Gebühren für Kurse u.ä.	✓ (+1,24 €)	keine weiteren
H1111000	Speisen und Getränke in Restaurants, Cafés und an Imbissständen	wie RBEG (-1,18 €, geschätzt)	keine weiteren
H1112000	Speisen und Getränke in Kantinen und Mensen		
H1231000	Schmuck und Uhren (einschl. Reparaturen)		Berücksichtigung von 32,45 % (+0,59 €)
H1250900	Versicherungsdienstleistungen	100% (statt 25 %) (+0,28 €) (f)	Streichung (-0,37 €)
H1262900	Finanzdienstleistungen	100% (statt 25 %) (+1,53 €)	keine weiteren
H1270900	Sonstige Dienstleistungen	100% (statt 25 %) (+1,99 €) (f)	nur 0,25 € (-2,40 €)
Ergänzungen zu Gütergruppe 12			
H1541000	Mitgliedsbeiträge an Organisationen ohne Erwerbszweck	100% (statt 25 %) (+1,07 €)	keine weiteren
H1542000	Geldspenden etc.	100% (statt 25 %) (+1,10 €) (f)	Streichung (-1,46 €)
H1545000	Gerichtskosten, Geldstrafen, gebührenpflichtige Verwarnungen etc	100% (statt 25 %) (+0,01 €) (f)	Streichung (-0,02 €)

Legende: RBEG = Regelbedarfsermittlungsgesetz, ✓ = Berücksichtigung des vollen Betrags

Quellen: Deutscher Bundestag 2006, S. 6-8; Deutscher Bundestag 2010, S. 53-63; eigene Zusammenstellung.

FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2003 und 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung)

Tabelle 19 fasst die Effekte der verfassungsrechtlich notwendigen Änderungen aus Übersicht 1 (Spalte (a)) nach Güterkategorien zusammen. In der ersten Ergebnisspalte werden die nach der früheren, für 2007 erlassenen Verordnung (VO 2006) berechneten Komponenten des Regelbedarfs aus Tabelle 18 wiederholt, die zweite Spalte weist die Beträge nach den quasi erzwungenen Korrekturen, die dritte Spalte die Differenzen aus. Der erste Block der Tabelle bezieht sich auf die Güterbereiche mit bisher (VO 2006) besonders großen Mängeln bei der Berechnung durchschnittlicher regelbedarfsrelevanter Ausgaben: So wurden für die Regelbedarfsermittlung 2007 bei den Ausgaben für Wohnungsinstandsetzung und Renovierung sowie für Strom die entsprechenden Kosten von Haushalten in selbstgenutztem Wohneigentum vernachlässigt, Ausgaben für Pkw und Mobilfunk ohne Berücksichtigung von Alternativkosten gestrichen und bildungsrelevante Ausgaben (Kosten für außerschulischen Unterricht und Hobbykurse in der Kategorie Freizeit etc., Gebühren für Kurs u. ä.) ebenfalls vernachlässigt. Wenn trotz erheblicher Bedenken gegen die im RBEG festgelegte Vorgehensweise<sup>98</sup>, mit der der Kritik des BVerfG begegnet werden soll, nur diese Korrekturposten addiert werden, ergibt sich ein Höherbetrag gegenüber der Zwischensumme von 20,41 €. Statt des Gesamtergebnisses nach alten Berechnungsregeln von 365,56 € (Spalte 1, letzte Zeile) hätte also die Ausräumung lediglich der zentralen verfassungsgerichtlichen Kritikpunkte, die im ersten Tabellenblock aufgeführt sind, auf Basis der EVS 2008 zu einem Regelbedarf von 385,97 € (365,56 € + 20,41 €) geführt. Gegenüber dem Ergebnis des RBEG 2011, das im Auftrag des BMAS vor Rundung und vor Fortschreibung vom EVS-Erhebungsjahr 2008 bis zum Reformjahr 2011 mit 361,81 € (§ 5 RBEG und Tabelle 18, 2. Ergebnisspalte) ermittelt wurde, beläuft sich der Mehrbetrag sogar auf 24,16 € (385,97 € - 361,81 €).

**Tabelle 19: Ermittlung von Regelbedarfen für Erwachsene 2008 nach den rechtlichen Vorgaben von 2006 und Korrektur entsprechend verfassungsgerichtlicher Kritikpunkte (Änderungen (a))**

	Regelbedarf 2008		
	gemäß VO 2006 <sup>1</sup>	nach Änderungen (a) <sup>2</sup>	Differenz (Spalte 2 - Spalte 1)
	(untere 20 %)		
	1	2	3
Wohnen, Energie etc. (04)	26,45 €	30,51 €	4,06 €
Verkehr (07)	19,02 €	22,87 €	3,85 €
Nachrichtenübermittlung (08)	21,72 €	31,44 €	9,72 €
Freizeit, Unterhaltung, Kultur (09)	40,11 €	41,65 €	1,54 €
Bildung (10)	0	1,24 €	1,24 €
Zwischensumme	107,30 €	127,71 €	20,41 €

98 Diese Einwendungen gegen die Regeln des RBEG beziehen sich zum einen – wie erwähnt – auf die Sonderauswertungen für Teilgruppen der Referenzhaushalte (sie führen zu strukturellen Verzerrungen und methodischer Inkonsistenz, wenn Durchschnittsbeträge verschiedener Gruppen addiert werden). Zum anderen ist die nach wie vor bestehende Streichung von Studien- und Prüfungsgebühren an Schulen und Universitäten nicht nachvollziehbar, da Studierende in der Referenzgruppe verblieben sind – trotz fundierter Kritik daran (Becker 2011, S. 24-27; Münder 2011, S. 69).

Nahrungsmittel etc. (01, 02) <sup>3</sup>	143,04 €	143,67 €	0,63 €
Bekleidung, Schuhe (03)	32,63 €	32,63 €	/
Innenausstattung etc. (05)	27,33 €	29,25 €	1,92 €
Gesundheit (6)	20,64 €	20,64 €	/
Gaststättendienstleistungen etc. (11) <sup>3</sup>	8,64 €	7,46 €	-1,18 €
Sonstiges ((12) etc.) <sup>4</sup>	25,98 €	31,96 €	5,98 €
Summe	365,56 €	393,32 €	27,76 €

<sup>1</sup> VO = Verordnung auf Basis von Deutscher Bundestag 2006. Es wurden die Abgrenzung der Referenzgruppe und die normativen Setzungen hinsichtlich der regelbedarfsrelevanten Güter angewendet, die der Neubemessung der Regelsätze nach SGB XII auf Basis der EVS 2003 im Jahr 2006 zugrunde gelegt wurden; vgl. Deutscher Bundestag 2006, S. 6-8.

<sup>2</sup> Dabei wurden keine veränderten normativen Setzungen berücksichtigt, sondern lediglich Erhöhungen um die grundsätzlich vom BVerfG monierten pauschalen Abschläge (Abteilungen 05 und 12 etc.) bzw. ihre Ersetzung um begründete Abschläge (Abteilungen 02 und 11), Korrekturen der monierten Nichtberücksichtigung von Substitutionsgütern (Abteilungen 04, 07 und 08) sowie Hinzurechnungen bildungsrelevanter Ausgaben (Abteilungen 09 und 10) vorgenommen. Vgl. die Ausführungen im Text und Übersicht 1.

<sup>3</sup> Bei den Beträgen der Güterabteilungen 01/02 und 11 in den Spalten 1 bis 3 handelt es sich um Schätzungen, da eine genaue Berechnung wegen anonymisierungstechnischer Sperrungen bei den Ergebnissen der Referenzgruppe nach früherer Abgrenzung nicht möglich ist; vgl. Fußnote 4 zu Tabelle 14.

Intern: 149,00 € - 116,44 € - 13,95 € - 7,96 € = 10,65 € als angenommene Ausgaben für Tabakwaren, die gemäß Normen von 2006 nur hälftig (also in Höhe von 5,32 €) regelbedarfsrelevant sind. à 143,67 € wären regelbedarfsrelevant nach genauer Anwendung der Normen von 2006

<sup>4</sup> jeweilige Komponenten der Gütergruppe 12 (Andere Waren und Dienstleistungen),

- auf Basis der Verordnung für 2007 (VO 2006) teilweise nur zu 25 % zuzüglich einiger Komponenten der Ausgabenkategorie 15 (Sonstige Übertragungen) zu 25 %,
- nach notwendigen Änderungen (a) wie VO 2006, aber Erhöhung der Ansätze von 25 % auf 100 %.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

Die weiteren notwendigen Korrekturen des früheren Berechnungsverfahrens sind in Tabelle 19 im unteren Tabellenblock nach der Zwischensumme ausgewiesen. Sie betreffen die Bereiche Nahrungs- und Genussmittel (exakte statt pauschale Umsetzung der Wertung, dass die Hälfte der durchschnittlichen Ausgaben für Tabakwaren ausreichend sei), Innenausstattung (Anhebung des regelbedarfsrelevanten Anteils von 80 % auf 100 %), Gaststättendienstleistungen (begründete – wenn auch zweifelhafte – Verminderung des regelbedarfsrelevanten Anteils von 33 % auf 28,5 %) und Sonstiges. Insgesamt führt die Behebung auch der diesbezüglichen Verfahrensmängel, die mit der Generalkritik des BVerfG an Schätzungen „ins Blaue hinein“<sup>99</sup> erfasst wurden, zu einer weiteren Erhöhung des soziokulturellen Existenzminimums gegenüber dem Ergebnis nach alten Berechnungsregeln (erste Ergebnisspalte von Tabelle 19: 365,56 €) um 7,35 €. Somit ergibt sich aus der EVS 2008 nach Änderung nur der vom BVerfG beanstandeten Berechnungsregeln ein Regelbedarf von 393,32 €, der das nach vormals gültigen Berechnungsregeln ermittelte Ergebnis von 365,56 € um 27,76 € übersteigt (rechte Ergebnisspalte von Tabelle 19). Gegenüber dem Ergebnis des RBEG 2011 beläuft sich der Mehrbetrag sogar auf 31,51 € (393,32 € - 361,81 €). Offenbar haben Änderungen vormals anerkannter wertender Entscheidungen bei der Definition des soziokulturellen Existenzminimums, die im Zuge des RBEG neben den notwendigen Korrekturen er-

<sup>99</sup> Vgl. die Pressemitteilung des BVerfG Nr. 5/2010 vom 9. Februar 2010, Punkt 3.



folgten und im folgenden Kapitel quantitativ aufgeschlüsselt werden, den Effekt der quasi erzwungenen Maßnahmen (Tabelle 19) kompensiert.

### 5.3 Effekte von zusätzlichen normativen Änderungen der Berechnungsweise

In Tabelle 20 sind die Effekte der zusätzlichen normativen Änderungen der Berechnung des soziokulturellen Existenzminimums differenziert nach

- Auswirkungen weiterer Einschränkungen des regelbedarfsrelevanten Konsums – d. h. neuer Streichungen einzelner Güterpositionen, Änderungen (b) (vgl. Übersicht 1, rechte Spalte) –
- und dem Effekt der Verkleinerung der Referenzgruppe von den unteren 20 % auf die unteren 15% im Zusammenhang mit der veränderten Definition der auszuschließenden Zirkelschluss Haushalte, der unter Änderungen (c) ausgewiesen ist.

Ausgangspunkt sind die aus Tabelle 19 übernommenen Beträge, die sich nach den verfassungsrechtlich notwendigen Korrekturen (a) ergeben haben.

Der absolut stärkste Einzeleffekt auf den Regelbedarf geht von der Streichung der Ausgaben für alkoholische Getränke und Tabakwaren – Letztere sind im Betrag nach notwendigen Korrekturen (a) nur hälftig enthalten – aus dem Katalog der relevanten Güter aus. Nach Berücksichtigung des Flüssigkeits-Substituts mit 2,99 € resultiert eine Minderung des anerkannten Bedarfs um 10,66 € (dritte Ergebnisspalte in Tabelle 20). Dies schränkt nicht nur die Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten von Grundsicherungsbeziehenden, die Tabakwaren oder alkoholische Getränke gelegentlich konsumieren oder verschenken<sup>100</sup>, erheblich ein. Betroffen sind auch diejenigen mit anderen Präferenzen, die sich bei den entsprechend anderen Formen der Teilhabe einschränken müssen.<sup>101</sup> Die weiteren Herausnahmen von einzelnen Gütern summieren sich auf gut 9 € und reduzieren ebenfalls die Teilhabemöglichkeiten aller Grundsicherungsbeziehenden beträchtlich – bei häufig realitäts- oder sachfremdem Begründungsstrang (Becker 2011, S. 36-42). Insgesamt ergibt sich eine Regelbedarfskürzung durch neu eingeführte Streichungen einzelner Ausgabenpositionen von 19,93 € und ein Regelbedarf – nach den Änderungen a und b der zu berücksichtigenden Ausgaben – von 373,39 €<sup>102</sup>.

100 So ist es im Rahmen sozialer Teilhabe üblich, bei Einladungen eine Flasche Wein mitzubringen bzw. dem eigenen Besuch ein alkoholisches Getränk anzubieten.

101 Vgl. die Ausführungen zum Statistikmodell, insbesondere zum immanenten internen Ausgleich über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe in Kapitel 1.2.1.

102 Vgl. in diesem Zusammenhang auch Martens 2011. Dort wurde aus veröffentlichten EVS-Ergebnissen für die unteren 20 % der Alleinstehenden ein Regelbedarf nach neuen normativen Setzungen von knapp 380 € berechnet. Die Differenz zum hier berechneten Betrag von gut 373 € ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass Martens den Effekt der vormals anderen Definition der Zirkelschluss Haushalte nicht berücksichtigen konnte – bisher lagen keine Zahlen über Referenzgruppen aus der nach früherer Methode bereinigten Grundgesamtheit vor. Darüber hinaus sind bei Martens kleinere Abweichungen von den normativen Entscheidungen des RBEG eingeflossen.

**Tabelle 20: Ermittlung von Regelbedarfen für Erwachsene 2008 nach Korrektur der rechtlichen Vorgaben 2006 entsprechend verfassungsgerichtlicher Kritikpunkte (Änderungen (a)) und nach zusätzlichen Änderungen der normativen Setzungen (Änderungen (b) und (c))**

Kategorie (Nr. der Gütergruppe in EVS)	Regelbedarf 2008			
	nach Änderungen (a) <sup>1</sup>	nach Änderungen (b) <sup>2</sup>	Differenz (Spalte 2 – Spalte 1)	Änderungen (c) <sup>3</sup>
	(untere 20 %)			(untere 15 %)
	1	2	3	4
Nahrungsmittel etc. (01, 02) <sup>4</sup>	143,67 €	133,01 €	-10,66 €	-4,55 €
Bekleidung, Schuhe (03)	32,63 €	31,26 €	-1,37 €	-0,86 €
Wohnen, Energie etc. (04)	30,51 €	30,51 €	/	-0,27 €
Innenausstattung etc. (05)	29,25 €	28,64 €	-0,61 €	-1,23 €
Gesundheit (6)	20,64 €	17,29 €	-3,35 €	-1,74 €
Verkehr (07)	22,87 €	22,87 €	/	-0,09 €
Nachrichtenübermittlung (08)	31,44 €	31,44 €	/	0,52 €
Freizeit, Unterhaltung, Kultur (09)	41,65 €	41,38 €	-0,27 €	-1,42 €
Bildung (10)	1,24 €	1,24 €	/	0,15 €
Gaststätdienstleistungen etc. (11) <sup>4</sup>	7,46 €	7,46 €	/	-0,30 €
Sonstiges ((12) etc.) <sup>5</sup>	31,96 €	28,29 €	-3,67 €	-1,79 €
Summe	393,32 €	373,39 €	-19,93 €	-11,58 €

<sup>1</sup> Vgl. Tabelle 15.

<sup>2</sup> Änderungen normativer Setzungen durch vollständige Herausnahme der Ausgaben für alkoholische Getränke und Tabakwaren, Einrechnung eines Substituts von 2,99 € für Erstere, Streichung der Ausgaben für Kinderbekleidung und chemische Reinigung etc., für Anfertigung sowie Reparaturen von Heimtextilien, für bestimmte Werkzeuge/Geräte, für orthopädische Schuhe, Zahnersatz (Materialkosten), Reparaturen und Miete von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen, für Schnittblumen/Zimmerpflanzen und Ausleihgebühren TV-Geräte etc., für Versicherungsdienstleistungen, sonstige Dienstleistungen, Geldspenden etc., Gerichtskosten etc., Erweiterung um einige Einzelpositionen der Gütergruppe 09 sowie einen Schätzbetrag für Uhren. Vgl. Übersicht 1 (rechte Spalte).

<sup>3</sup> weitere Änderungen infolge der neuen Abgrenzung der Referenzgruppe, d. h. durch die modifizierte Vorgehensweise zur Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten und insbesondere durch die Verkleinerung des einbezogenen Quantils von den unteren 20 % auf die unteren 15 % der nach dem Haushaltsnettoeinkommen geordneten Alleinstehenden.

<sup>4</sup> Bei den Beträgen der Güterabteilungen 01/02 und 11 handelt es sich um Schätzungen bzw. marginal veränderte Beträge (Gütergruppe 01/02 in Spalte 2), da eine genaue Berechnung wegen anonymisierungstechnischer Sperrungen bei den Ergebnissen der Referenzgruppe nach früherer Abgrenzung nicht möglich bzw. nicht zulässig ist; vgl. Fußnote 4 zu Tabelle 14.

<sup>5</sup> jeweilige Komponenten der Gütergruppe 12 (Andere Waren und Dienstleistungen), nach Änderungen (a) ergänzt um drei Komponenten der Ausgabenkategorie 15 (Sonstige Übertragungen), nach Änderungen (b) zuzüglich nur der Mitgliedsbeiträge an Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

Durch die aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht notwendigen Kürzungen (b) wurde dem Effekt der notwendigen Erhöhungen (a) von 27,76 € (Tabelle 19) weitgehend entgegengewirkt – eine vollständige Kompensation ergab sich auf diesem Wege aber nicht. Erst infolge der weiteren Maßnahme der Verkleinerung der Referenzgruppe von den unteren 20 % auf die unteren 15 % im Zusammenhang mit der veränderten Definition der auszuschließenden Zirkelschluss Haushalte (Änderungen (c)) wurde der verfassungsrechtlich gebotene Mehrbetrag von 27,76 € (Tabelle 19) ganz – bzw. sogar

etwas mehr als – aufgewogen. Wie aus der letzten Spalte von Tabelle 20 hervorgeht, ergeben sich für die neu abgegrenzte Referenzgruppe, deren Durchschnittseinkommen um 46 € unter dem der Vergleichsgruppe der unteren 20 % liegt (Tabellen 5b und A6), in fast allen Ausgabenbereichen geringere regelbedarfsrelevante Beträge als für die Referenzgruppe nach früherer Definition. Allein bei den Nahrungsmitteln (einschließlich alkoholfreie Getränke, ohne die bereits mit den Änderungen (b) gestrichenen alkoholischen Getränke und Tabakwaren) und Gesundheitsausgaben ergibt sich eine Ausgabenminderung um 6,29 € bzw. 4,2 %. Die erhebliche Differenz zwischen den Durchschnittsausgaben der unteren 15 % und der unteren 20 % gerade bei Gütern des Grundbedarfs ist ein Indikator, dass in der verkleinerten Referenzgruppe selbst der Grundbedarf kaum gedeckt werden kann. Die einzelnen Minderbeträge in den weiteren Güterabteilungen sind zwar vergleichsweise gering, vergrößern aber letztlich den Rückgang der als regelbedarfsrelevant anerkannten Ausgaben auf beträchtliche 11,58 €. Damit ergibt sich ein Gesamteffekt der mit dem RBEG neu eingeführten normativen Setzungen (b) und (c) von 31,51 €. Die Kürzungen übersteigen also die in Tabelle 19 unter (a) ausgewiesenen Höherbeträge, die als Folge des Urteils des BVerfG vom 9. Februar 2010 einzuordnen sind, um 3,75 €.

#### 5.4 Fiskalische Auswirkungen höherer Regelleistungen

Höhere Regelsätze, wie sie sich durch eine Korrektur fragwürdiger normativer Setzungen oder aber infolge eines gesetzlichen Mindestlohns ergeben würden, hätten mit großer Sicherheit einerseits höhere Ausgaben für die Regelleistungen selbst zur Folge gehabt, sowie vermittelt über das Einkommensteuerrecht Mindereinnahmen bei dem Aufkommen der Einkommensteuer. Im Folgenden werden die fiskalischen Auswirkungen eines erhöhten Regelsatzes auf beiden Wirkungskanälen untersucht und quantifiziert.

Fragestellung und Methode sind vergleichbar zu denen einer ähnlich ausgerichteten Untersuchung des IAB (Feil/Wiemers 2008)<sup>103</sup>. Allerdings wird hier von einer deutlich geringeren Veränderung des Regelsatzes als in den Berechnungen des IAB ausgegangen. Während Feil und Wiemers die Effekte einer Erhöhung um 69 € schätzten, wird im Folgenden von dem Mehrbetrag gegenüber dem Ergebnis laut RBEG 2011, der sich nach Korrektur lediglich der wesentlichsten Monita des BVerfG ergeben hätte, ausgegangen. Es wird also ein Anstieg der Regelbedarfsstufe 1 um nur 24 € (vgl. die Ausführungen zu Tabelle 19) und eine proportionale Erhöhung aller anderen Regelbedarfsstufen zugrunde gelegt. Dementsprechend fallen die Auswirkungen von vornherein vergleichsweise moderat aus. Außerdem wird hier eine Nicht-Inanspruchnahme

<sup>103</sup> Aus der Zusammenfassung: „Würde die Regelleistung der Grundsicherung für Arbeitsuchende von derzeit 351 € auf 420 € monatlich erhöht, müsste mit Kosten in Höhe von 10 Mrd. € gerechnet werden. Und die Zahl der „Hartz-IV-Bezieher würde um bis zu 2 Mio. Personen steigen.“

der SGB II-Leistungen durch die an sich Anspruchsberechtigten berücksichtigt, was die voraussichtlich zusätzlich entstehenden Ausgaben mindert.

Wie in den anderen Teilen der vorliegenden Studie handelt es sich um eine statische Betrachtung. Wirkungen, die von Verhaltensänderungen ausgehen (Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage, Beschäftigung) bleiben unberücksichtigt. Feil und Wiemers ergänzten die statische Betrachtung um eine Schätzung von Verhaltensreaktionen.

#### 5.4.1 Abschätzung der Wirkung des höheren Regelsatzes auf die Ausgaben für Grundsicherungsleistungen

Mit einem höheren Regelsatz erhöhen sich die Leistungen an die Haushalte bzw. Bedarfsgemeinschaften (BG), die aktuell Leistungen nach dem SGB II beziehen. Das waren gemäß Haushaltsplan des Bundes für das Jahr 2008 Leistungen für das Arbeitslosengeld II<sup>104</sup>. in Höhe von 20.880 Mio. €. Die Ist-Ausgaben zu diesem Haushaltstitel für 2008 belaufen sich auf 21.623 Mio. €<sup>105</sup>. Sie würden sich bei einer Erhöhung des Regelsatzes für Alleinstehende im Jahr 2008 um 24 € von 361,81 auf 385,97 €<sup>106</sup>, das entspricht einer Erhöhung um 6,68 %, und einer prozentual gleich hohen Veränderung der Regelsätze für alle anderen Regelbedarfsstufen, um etwa 1.394 Mio. € erhöht haben (im Verhältnis zu den Ist-Ausgaben um 1.444 Mio. €).

Hinzu kommen möglicherweise weitere Leistungen an Bedarfsgemeinschaften, die auch zuvor bereits leistungsberechtigt waren, ihren Anspruch jedoch nicht geltend gemacht haben. Nach Analysen des IAB (Bruckmeier/Pauser/Riphahn/Walwei/Wiemers 2013) nehmen etwa 40 % der an sich – entsprechend einer modellmäßigen Simulation der Leistungsberechtigung anhand der Angaben von Haushalten zu ihrer Einkom-

104 Erläuterung gemäß Haushaltsplan <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2008/pdf/ep111/s1112101.pdf>. „Erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten nach § 19 SGB II als Arbeitslosengeld II Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts einschliesslich der angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung sowie unter den Voraussetzungen des § 24 SGB II einen befristeten Zuschlag nach dem Bezug von Arbeitslosengeld. Des Weiteren fallen hierunter auch das Sozialgeld nach § 28 SGB II für nicht erwerbsfähige Angehörige, die mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Bedarfsgemeinschaft leben. Darüber hinaus werden für Bezieher von Arbeitslosengeld II Sozialversicherungsbeiträge gezahlt. Die Leistungen für Unterkunft und Heizung werden durch die kommunalen Träger erbracht.“ Die gesamten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende umfassen gemäss Haushaltsplan des Bundes 2008 34.894.500.000 €. Darin enthalten sind neben den AIG II-Leistungen Kosten der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung in Höhe von 3,9 Mrd. €, Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (3,6 Mrd. €), Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (6,4 Mrd. €) sowie sonstige Ausgaben (114.500 €).

105 Bundeshaushalt 2010, Seite 1324 des pdf-Dokumentes mit dem Gesetzentwurf, der im Internet einsehbar ist. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/002/1700200.pdf>.

106 Der tatsächliche Regelsatz für Alleinstehende betrug im Jahr 2008 351 € pro Monat. Hier geht es um die Wirkungen aus dem Vergleich zweier fiktiver Berechnungen, die auf den Ergebnissen der EVS 2008 aufbauen. Danach hätte der Regelsatz für einen Alleinstehenden bei Anwendung der Regelsatzverordnung 2006 365,56 € und bei Anwendung des RBEG 2011 361,81 € betragen (Tabelle 18). Bei Anwendung der Regelsatzverordnung 2006 und bei Berücksichtigung nur der verfassungsgemäß zwingenden Änderungen hätte sich ein Regelsatz von 385,97 € ergeben, ein Mehr gegenüber der unveränderten Berechnung von 20,41 € (Tabelle 19). Gegenüber dem rechnerischen Ergebnis bei Anwendung des RBEG 2011 von 361,81 € beläuft sich das „Mehr“ auf 24,16 €. Die Auswirkungen dieses „Mehr“ werden hier untersucht.

mens- und Vermögenssituation – Leistungsberechtigten ihren Anspruch nicht wahr. Dabei handelt es sich im Durchschnitt über die vom IAB berechneten Varianten 1 und 4 um schätzungsweise 2.225.000 von 5.730.000 anspruchsberechtigten Bedarfsgemeinschaften mit einer durchschnittlichen Nichtinanspruchnahmequote von 38,8 % (und einer korrespondierenden Inanspruchnahmequote von 61,2 %). Für die Nichtinanspruchnahme von Leistungen werden unterschiedliche Gründe vermutet. Zum Einen wird angenommen, dass die Betroffenen keine detaillierten Berechnungen potenzieller Ansprüche vornehmen, sondern eher gefühlsbestimmte Entscheidungen – nicht plötzlich, sondern im Rahmen eines Prozesses – treffen. Dabei seien Unkenntnis, Scham, Resignation, Scheu vor Behörden dominant. Zum Anderen deuten neuere Untersuchungen aber auch auf ein erhebliches Gewicht eher „rationalen“ Verhaltens hin, das der Nichtinanspruchnahme zugrunde liegen könnte: Ablehnung der aus „Aktivierungsmaßnahmen“ folgenden Zumutungen, die großen Hürden – die auch mit materiellen Kosten verbunden sind – des Antragsverfahrens, aber auch geringe Leistungsansprüche und kurze Bezugsdauern.<sup>107</sup>

Die Schätzung der Zahl der zuvor die Leistungen nicht in Anspruch nehmenden Haushalte, die nun – ermutigt durch höhere Leistungsansprüche – die Leistungen möglicherweise doch geltend machen, ist mit hohen Unsicherheiten verbunden. Nach den Ergebnissen von Bruckmeier und Wiemers (2013) führt eine Erhöhung des Leistungsanspruchs um 100 € pro Monat zu einer Erhöhung der Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme um 7,6 Prozentpunkte. Bei einer Proportionalität der Wirkungen würde eine Erhöhung des Leistungsanspruchs (Regelsatzes) um 24 € pro Monat die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme von durchschnittlich 61,2 % um 1,8 Prozentpunkte auf 63 % erhöhen. Die Zahl der die Leistungen in Anspruch nehmenden Bedarfsgemeinschaften würde sich um 103.000 erhöhen.

Für die Schätzung der durchschnittlichen Höhe der Leistungen, die an diese Bedarfsgemeinschaften fließen, werden ebenfalls Schätzergebnisse des IAB verwendet. Der modellmäßige SGB II-Leistungsanspruch der Bedarfsgemeinschaften, die ihre Ansprüche nicht durchsetzen, beträgt im Median 155 € pro Monat oder 1.860 € pro Jahr. Er ist damit deutlich geringer als der der Haushalte mit SGB II-Leistungsbezug mit im Median etwa 500 € pro Monat.<sup>108</sup> Bei den genannten Beträgen handelt es sich um „äquivalenzgewichtete“ Beträge. Sie sind mit einer durchschnittlichen Äquivalenzziffer zu multiplizieren, um zu den Leistungsansprüchen je Bedarfsgemeinschaft zu gelangen. Unter der Annahme, dass die durchschnittliche Äquivalenzziffer 1,4 beträgt, werden daraus 217 € pro BG und Monat bzw. 2.604 € pro BG und Jahr. Dieser Betrag erhöht sich entsprechend der angenommenen Regelbedarfserhöhung um 6,68 % auf 2.778 €. Bei 103.000 zusätzlichen Bedarfsgemeinschaften mit Leistungsbezug resultieren aus

<sup>107</sup> Vgl. zu aktuellen Ergebnissen über mögliche Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme Frick/Groh-Samberg 2007 auf der Basis des SOEP 2002, dort Kapitel 6. Zum gleichen Ergebnis eines hohen Gewichts der „rationalen“ Gründe kommt auch Whelan 2010 für Kanada.

<sup>108</sup> Bruckmeier/Pauser/Riphahn/Walwei/Wiemers 2013, Tabelle 33 auf S. 96.

den vorstehenden Überlegungen entsprechend den gesetzten Annahmen überschlägig zusätzliche Ausgaben in Höhe von ca. 286 Mio. €.

Darüber hinaus sind Transferbeziehende zu berücksichtigen, die erst infolge der Regelbedarfserhöhung dem (somit erweiterten) Einkommensbereich unterhalb der (neuen) SGB II-Schwelle angehören und anspruchsberechtigt werden. Berechnungen der Veränderung der Zahl der Anspruchsberechtigten infolge höherer Regelsätze durch das IAB (Feil/Wiemers 2008) führen zu dem Ergebnis, dass bei einer Erhöhung des Regelsatzes um 69 € pro Monat die Zahl der Bedarfsgemeinschaften um 788.000<sup>109</sup> zunehmen würde. Bei dem hier untersuchten Effekt einer Erhöhung der Regelbedarfsstufe 1 um 24 € – das ist ein gutes Drittel des von Feil und Wiemers zugrunde gelegten Mehrbetrags (Faktor 0,3478) – und gleicher relativer Erhöhung der weiteren Regelbedarfsstufen ergeben sich unter der Annahme einer proportional geringeren Wirkung etwa 274.000 zusätzliche Bedarfsgemeinschaften. Analoge Berechnungen mit dem SOEP-basierten Mikromodell der Prognos führen zu einer ähnlich hohen Zunahme der anspruchsberechtigten Bedarfsgemeinschaften im Falle einer Regelbedarfserhöhung um 6,63 % (317.000 neue Bedarfsgemeinschaften). Das spricht dafür, dass die Annahme der Proportionalität der Wirkung in Abhängigkeit von der Höhe der Veränderung des Regelsatzes näherungsweise zutrifft.

Unklar ist jedoch der Anteil der Haushalte, die – bei nun gegebener Leistungsberechtigung – die Leistung tatsächlich in Anspruch nehmen würden, und die Höhe der empfangenen Leistungen. Es handelt sich um Haushalte mit eigenen Einkommen, die höher sind als der zuvor (bei um 24 € niedrigerem Grundsicherungsniveau) aus dem SGB II ableitbare Bedarf. Die neuen Anspruchsberechtigten verfügen also über verhältnismäßig hohe anrechenbare Einkommen, so dass sowohl die Quote der Inanspruchnahme als auch – bei Inanspruchnahme – die durchschnittliche Leistungshöhe sehr viel geringer ausfallen würden als bei den insgesamt anspruchsberechtigten Haushalten des Status quo. Bei einer – notwendigerweise gegriffenen – Verdoppelung der Nichtinanspruchnahmequote auf 78 % und einer – ebenfalls gegriffenen – Halbierung des durchschnittlichen Anspruchs je Bedarfsgemeinschaft, der für diejenigen in verdeckter Armut berechnet wurde (2.778 € p. a.), ergeben sich überschlägig 60.000 zusätzliche Bedarfsgemeinschaften, die die zustehenden Leistungen in Anspruch nehmen, mit einer durchschnittlichen Leistungshöhe von 1.389 € pro Jahr, also gut 83 Mio. € zusätzliche Ausgaben für Leistungen infolge einer Erhöhung der Regelleistung um 24 € pro Monat.

Zusammengefasst resultieren für das Jahr 2008 unter den gesetzten Annahmen direkte zusätzliche Ausgaben infolge einer Erhöhung des Eckregelsatzes um 24 € pro Monat und gleicher relativer Erhöhung der Regelsätze für weitere Haushaltsmitglieder in

---

<sup>109</sup> Die Zahl der insgesamt hinzukommenden Bedarfsgemeinschaften ist bei Feil/Wiemers nicht angegeben. Es wird hier unterstellt, dass es sich dabei um die Zahl der Bedarfsgemeinschaften handelt, die Leistungen für Kosten der Unterkunft beziehen.

Höhe von  $1.444 \text{ €} + 286 \text{ €} + 83 \text{ €} = 1.813 \text{ Mio. €}$ . Dabei unterliegen die beiden kleineren Teilbeträge besonders großen Schätzunsicherheiten.

#### 5.4.2 Abschätzung der Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer infolge eines höheren Regelsatzes

Zwischen dem Sozialhilferecht und dem Einkommensteuerrecht bestehen grundsätzlich enge Verbindungen. Das hat das Bundesverfassungsgericht in einer Reihe von Urteilen klargestellt. Insbesondere muss nach dessen Vorgaben dem Einkommensteuerpflichtigen nach Erfüllung seiner Einkommensteuerschuld von seinem Erworbenen so viel verbleiben, als er zur Bestreitung seines notwendigen Lebensunterhalts und desjenigen seiner Familie bedarf (Existenzminimum). Dazu dienen der einkommensteuerliche Grundfreibetrag, der Kinderfreibetrag und der Freibetrag für Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsaufwand. Sie werden in den so genannten Existenzminimumberichten der Bundesregierung in einem eigenen Berechnungsverfahren festgelegt. Die Berechnung des Existenzminimums im Rahmen der Existenzminimumberichte lehnt sich, wie im Exkurs im Anschluss an dieses Kapitel detailliert dargestellt wird, teilweise an sozialrechtliche Begrifflichkeiten und Berechnungsweisen an, teilweise handelt es sich um eigenständige Definitionen und Begrifflichkeiten, die nicht mit sozialhilferechtlichen Begriffen, Denkweisen und Berechnungsweisen übereinstimmen.

Als Untergrenze für die einkommensteuerlichen Grundfreibeträge gelten „Bedarfe“, zu denen im Wesentlichen der Regelsatz nach den SGB II/XII gehört. Wenn – wie im vorliegenden Forschungsbericht herausgearbeitet wurde – der Erwachsenen-Regelsatz unter Berücksichtigung nur der verfassungsrechtlichen Kritik am bisherigen Verfahren höher als festgesetzt ausgefallen wäre, dann hätte dies in der Folge zu einer Erhöhung des einkommensteuerlichen Freibetrags und zu entsprechenden Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer führen können. Im Folgenden wird angenommen, dass die Erhöhung des Regelsatzes eines Alleinstehenden sich in gleicher Höhe auf den einkommensteuerlichen Freibetrag auswirkt. Die Schätzung der entsprechenden fiskalischen Auswirkungen beziehen sich – analog zur Schätzung der Mehrausgaben im Transferbereich (Kapitel 5.4.1) – auf das Jahr 2008 und die in den vorhergehenden Kapiteln erfolgte Zerlegung der mit dem RBEG erfolgten Änderungen des Verfahrens zur Berechnung des Regelsatzes von Alleinstehenden. Wie im Vorhergehenden wird davon ausgegangen, dass es vertretbar und gerechtfertigt gewesen wäre, den Regelsatz für einen Alleinstehenden um 24 € pro Monat höher anzusetzen. Dementsprechend wäre der einkommensteuerliche Freibetrag für einen Alleinstehenden statt auf 7.664 € pro Jahr auf 7.952 €, also um 288 € höher, anzusetzen gewesen.

Für die Schätzung werden auf das Jahr 2008 bezogene Einkommensdaten des Sozioökonomischen Panels verwendet, und es wird im Rahmen des Mikromodells der Prognos anhand der Steuerfunktion der Einkommensteuer der geschuldete Einkommen-

steuerbetrag für jeden Haushalt berechnet. Die Berechnung wird in zwei Varianten ausgeführt, einmal mit dem tatsächlichen Grundfreibetrag für das Jahr 2008 und einmal mit dem um 288 € erhöhten Grundfreibetrag. Die Differenz zwischen den Summen der beiden ermittelten Steueraufkommen stellt c. p. die gesuchte Wirkung dar. Sie beläuft sich in dieser Konstellation auf 2,25 Mrd. € pro Jahr Mindereinnahmen infolge höherer Grundfreibeträge. In Relation zum gesamten Bruttoaufkommen der Einkommensteuer in Höhe von knapp 230 Mrd. € im Jahr 2008<sup>110</sup> sind das etwas weniger als 1 %.

Zusammengefasst ergeben sich bei einer – auf das Jahr 2008 bezogenen – rechnerischen Erhöhung des Regelsatzes eines Alleinstehenden um 24 € pro Monat und einer prozentual gleich hohen Anpassung der anderen Regelsätze unmittelbare fiskalische Belastungen von insgesamt 4,06 Mrd. €. Diese sind zu 45 % auf höhere Grundsicherungsausgaben – allerdings vor Abzug eventuell verminderter Ausgaben für Wohngeld und/oder Kinderzuschlag – und zu 55 % auf verminderte Steuereinnahmen zurückzuführen. Weitere Effekte, die sich infolge der Gegenfinanzierung der Maßnahme einerseits und der Nachfrageerhöhung des unteren Einkommensbereichs mit entsprechenden Mehreinnahmen bei der Umsatzsteuer andererseits ergeben würden, konnten hier nicht abgeschätzt werden.

#### 5.4.3 Exkurs: Grundfreibetrag und Existenzminimumbericht

Im Existenzminimumbericht für das Jahr 2008<sup>111</sup> (Sechster Existenzminimumbericht) sowie in den folgenden Existenzminimumberichten wird der minimale einkommensteuerliche Grundfreibetrag für Alleinstehende aus den folgenden Komponenten abgeleitet (vgl. Übersicht 2):

- dem sozialhilferechtlichen Regelsatz nach dem SGB XII,
- den Kosten der Unterkunft, die im Rahmen des Existenzminimumberichts auf der Grundlage einer Wohnfläche pro Erwachsenen von 30 qm und Bruttokaltmieten pro qm aus der Wohngeldstatistik berechnet werden,
- und den Heizkosten, die im Rahmen des Existenzminimumberichts auf 75 % der gemäß Angaben der EVS 2003 je Haushaltstyp anfallenden tatsächlichen Ausgaben bemessen werden.<sup>112</sup>

Falls der jeweils gültige faktische Grundfreibetrag laut § 32a Abs. 1 EStG von diesem Minimum abweicht, ergibt sich ein Differenzbetrag – 2008 beispielsweise ein erheblicher Höherbetrag von 524 € für Alleinstehende und 3.053 € für Ehepaare, wie aus Übersicht 2 hervorgeht. Demzufolge hätte der Grundfreibetrag im Falle eines um

<sup>110</sup> Statistisches Bundesamt 2009, Tabelle 4.

<sup>111</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 16/3265 vom 02.01.2006: Bericht über das Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2008.

<sup>112</sup> Ab dem Existenzminimumbericht für das Jahr 2012 liegen die Ergebnisse der EVS 2008 zugrunde, die bisher erforderliche pauschale Aufteilung der Ergebnisse der EVS in Heizungs- und Warmwasserkosten entfällt; damit entfällt auch der bisherige 25 prozentige Abzug.



24 € monatlich bzw. 288 € p. a. erhöhten Regelbedarfs von Alleinstehenden, wie er unter 5.4.1 für 2008 angenommen wurde, nicht zwangsläufig im gleichen Jahr erhöht werden müssen – der Mehrbetrag gegenüber dem Existenzminimum wäre lediglich abgeschmolzen worden, die in Kapitel 5.4.2 berechneten fiskalischen Belastungen wären erst in 2010 und 2014, in 2012 in verminderter Höhe angefallen.

**Übersicht 2:** Darstellung der in 2008, 2010, 2012 und 2014 steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminima und der einkommensteuerrechtlichen Freibeträge (€ p. a.)

	Gegenstand der Nachweisung	Alleinstehende	Ehepaare
<b>2008</b>			
1	Sozialhilferechtlicher (SGB II / XII) Regelsatz	4.140	7.464
2	Kosten der Unterkunft laut ExMinBericht	2.364	4.020
3	Heizkosten laut ExMinBericht	636	792
4=1+2+3	Summe: Existenzminimum gemäß ExMinBericht	7.140	12.276
5	<b>Steuerlicher Freibetrag</b>	7.664	15.329
6=5-4	Differenz	524	3.053
<b>2010</b>			
1	Sozialhilferechtlicher (SGB II / XII) Regelsatz	4.368	7.860
2	Kosten der Unterkunft laut ExMinBericht	2.520	4.164
3	Heizkosten laut ExMinBericht	768	972
4=1+2+3	Summe: Existenzminimum gemäß ExMinBericht	7.656	12.996
5	<b>Steuerlicher Freibetrag</b>	7.664	15.329
6=5-4	Differenz	8	2.333
<b>2012</b>			
1	Sozialhilferechtlicher (SGB II / XII) Regelsatz	4.488	8.064
2	Kosten der Unterkunft laut ExMinBericht	2.724	4.344
3	Heizkosten laut ExMinBericht	684	864
4=1+2+3	Summe: Existenzminimum gemäß ExMinBericht	7.896	13.272
5	<b>Steuerlicher Freibetrag</b>	8.004	16.009
6=5-4	Differenz	108	2.737
<b>2014</b>			
1	Sozialhilferechtlicher (SGB II / XII) Regelsatz	4.680	8.448
2	Kosten der Unterkunft laut ExMinBericht	2.868	4.560
3	Heizkosten laut ExMinBericht	804	1.008
4=1+2+3	Summe: Existenzminimum gemäß ExMinBericht	8.352	14.016
5	<b>Steuerlicher Freibetrag</b>	8.354	16.708
6=5-4	Differenz	2	2.692

Quelle: Existenzminimumberichte (=ExMinBericht)

Der Grundfreibetrag für Ehepaare wird als das Doppelte des Grundfreibetrages des Alleinstehenden festgesetzt.<sup>113</sup> Er fällt damit deutlich höher aus als das sächliche Exi-

<sup>113</sup> Das entspricht zunächst der gegenwärtigen Splitting-Logik des Einkommensteuerrechts. Der einkommensteuerliche Splittingdivisor von 2 impliziert, dass der Grundfreibetrag von Ehepaaren das Doppelte des Grundfreibetrags von nicht verheirateten Steuerpflichtigen ausmacht.

stanzminimum für Ehepaare in der Berechnungsweise des Existenzminimumberichts. Für Ehepaare wird bei der Bemessung des einkommensteuerlichen Grundfreibetrags also nicht an das Ergebnis der Existenzminimumberichte angeknüpft. Auch die im Rahmen der Grundsicherung bzw. Sozialhilfe gültige 90 prozentige Regel (zwei in einer Bedarfsgemeinschaft zusammen lebenden Erwachsenen wird je 90 %, zusammen 180 % des Regelbedarfs eines Alleinstehenden als Bedarf zugerechnet) wird nicht angewendet. Insofern privilegiert das Einkommensteuerrecht Ehepaare durch einen unverhältnismäßig hohen Freibetrag, weil es den ökonomischen Vorteil, der bei ihnen durch gemeinsames Wirtschaften entsteht, nicht durch einen entsprechend angepassten (verminderten) Grundfreibetrag berücksichtigt. Die Implikationen einer Berücksichtigung dieser „economies of scale“ im Einkommensteuerrecht werden meist unter dem Stichwort „Familiensplitting“ diskutiert. Alternativ wäre an Grundfreibeträge unterschiedlicher Höhe für zusammen veranlagte und für allein veranlagte Personen zu denken, wobei der Grundfreibetrag für zusammen veranlagte nicht das Doppelte, sondern beispielsweise – entsprechend den Ergebnissen der Existenzminimumberichte – das 1,7-fache des Grundfreibetrages für Alleinstehende betragen würde.

Für die Bestimmung der im Existenzminimum zu berücksichtigenden Kosten für Unterkunft und Heizung verlässt der Existenzminimumbericht den Bezug zu den entsprechenden Leistungen nach den SGB II/XII und definiert – wie oben beschrieben – ein abweichendes Existenzminimum<sup>114</sup>. Würden stattdessen die tatsächlichen anerkannten Aufwendungen der Bedarfsgemeinschaften im SGB II-Leistungsbezug für Wohnen und Heizen angesetzt, so wäre der Freibetrag für Alleinstehende teilweise deutlich – wie in Übersicht 3 ausgewiesen – zu erhöhen<sup>115</sup>. Unter Berücksichtigung der Kosten der Unterkunft von Haushalten mit Wohngeldbezug, die um etwa 10 % über denen der Grundsicherungsbeziehenden liegen (vgl. Tabelle 6 in Kapitel 3.2), ergäben sich nochmals höhere Grundfreibeträge für Alleinstehende.

114 Das wird von Thormälen und Schmidtke (2005, S. 306) wie folgt begründet: „Bei der Ermittlung der zu berücksichtigenden Kosten für Unterkunft (Bruttokaltmiete) stellt sich die Situation wie folgt dar: Nach dem Sozialhilferecht werden durch die Berücksichtigung von vorübergehenden Sondersituationen (von) in der Regel bis zu sechs Monaten auch unangemessen hohe Wohnkosten übernommen. Daher können die im Sozialhilferecht erstatteten durchschnittlichen Mietaufwendungen kein unmittelbarer Maßstab für die steuerliche Berücksichtigung angemessener Wohnkosten bei der Bemessung des sächlichen Existenzminimums sein.“ (Einfügungen in Klammern durch Verf.).

115 Für Ehepaare wurden analoge Sonderauswertungen der SGB II-Statistik aus Kostengründen nicht veranlasst.

### Übersicht 3: Berechnungsweisen der Kosten der Unterkunft und Heizung im Vergleich – nur Alleinstehende

Jahr	Kosten der Unterkunft und Heizung			Differenz
	(anerkannter) Bruttobedarf der Bezieher von SGB II-Leistungen <sup>1</sup>		laut Existenzminimumbericht	
	pro Monat <sup>2</sup>	pro Jahr	pro Jahr	
2008	279,30 €	3.352 €	3.000 €	352 €
2009	287,32 €	3.448 €		
2010	294,12 €	3.529 €	3.288 €	241 €
2011	304,73 €	3.657 €		
2012	311,54 €	3.738 €	3.408 €	330 €

<sup>1</sup> Sonderauswertung der Statistik Arbeitsmarkt in Zahlen, Bestand an Single-Bedarfsgemeinschaften nach ausgewählten Bedarfsarten und Zahlungsansprüchen, Nürnberg, Juli 2013

<sup>2</sup> gewogene Monatsdurchschnitte

Die im Rahmen dieses Exkurses nur kurz angesprochenen fragwürdigen Setzungen im Einkommensteuergesetz und in den Existenzminimumberichten<sup>116</sup> sollten u. E. von der Wissenschaft intensiver als bisher erörtert werden. Schwerpunkt der wissenschaftlichen und politischen Diskussion ist derzeit der Familien-Lastenausgleich<sup>117</sup>.

## 5.5 Zwischenfazit

- Die mit dem RBEG 2011 erfolgte Neujustierung des soziokulturellen Existenzminimums hat zu einer deutlichen Senkung des Erwachsenen-Regelbedarfs geführt. Dies geht aus Vergleichen der amtlichen Berechnungen mit Ergebnissen nach dem 2006 gültigen Berechnungsansatz, der auf die Daten der EVS 2008 angewendet und schrittweise modifiziert wurde, hervor. Wenn entsprechend der teilweise nicht verfassungskonformen Vorgaben für die Regelbedarfsermittlung 2007 gerechnet worden wäre, hätte sich aus der EVS 2008 ein Betrag von 365,56 € ergeben. Damit liegt das Ergebnis des kritisierten Konzepts noch über dem des RBEG, obwohl die Kritik des Bundesverfassungsgerichts an den vormaligen Regeln (vgl. Kapitel 1.2.3) letztlich darauf hinausläuft, dass damit das soziokulturelle Existenzminimum tendenziell unterschätzt wurde.
- Wenn nur die vom BVerfG beanstandeten Berechnungsregeln modifiziert worden wären, hätte der Erwachsenen-Regelbedarf 2008 wesentlich höher gelegen.
  - Die Ausräumung lediglich der zentralen verfassungsgerichtlichen Kritikpunkte zu den Ausgabenbereichen Wohnen und Energie, Verkehr, Nachrichtenübermittlung, Freizeit, Unterhaltung, Kultur sowie Bildung hätte zu einem Regelbedarf

<sup>116</sup> Zur Entstehungsgeschichte der Existenzminimumberichte siehe Thormälen und Schmidtke (2005).

<sup>117</sup> Vgl. etwa Becker und Hauser (2012), Schäfer (2012), Autorengemeinschaft (2013), Ochmann und Wrohlich (2013).

von 385,97 € – statt 365,56 € nach unveränderten Regeln von 2006 – und damit zu einem Mehrbetrag von 20,41 € gegenüber dem nicht verfassungskonformen Ergebnis geführt.

- Die Berücksichtigung von weiteren Beanstandungen des BVerfG bewirkt eine nochmalige Erhöhung des soziokulturellen Existenzminimums gegenüber dem Ergebnis nach alten Berechnungsregeln (365,56 €) um 7,35 €.

Somit ergibt sich aus der EVS 2008 nach Änderung nur der vom BVerfG beanstandeten Berechnungsregeln ein Regelbedarf von 393,32 €.

- Dem beträchtlichen Effekt der notwendigen Erhöhungen von 27,76 € wurde zum einen durch aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht notwendige Streichungen von Ausgabepositionen aus dem Katalog regelbedarfsrelevanter Güter entgegengewirkt. Sie summieren sich auf 19,93 € – eine vollständige Kompensation ergab sich auf diesem Wege aber nicht.
- Infolge der weiteren Maßnahme der Verkleinerung der Referenzgruppe von den unteren 20 % auf die unteren 15 % im Zusammenhang mit der veränderten Definition der auszuschließenden Zirkelschluss Haushalte wurde ergab sich ein weiterer Rückgang der als regelbedarfsrelevant anerkannten Ausgaben um 11,58 €.
- Damit ergibt sich ein Gesamteffekt der mit dem RBEG neu eingeführten normativen Setzungen von 31,51 €. Die Kürzungen übersteigen also die Höherbeträge, die als Folge des Urteils des BVerfG vom 9. Februar 2010 einzuordnen sind, um 3,75 €.

## 6 Zusammenfassung

Dem Verfahren der Berechnung des Grundsicherungsniveaus kommt ein zentraler Stellenwert zu, da laut Grundgesetz die Existenzsicherung jedes Einzelnen ermöglicht werden muss und mittelbar die Entwicklung der Einkommensverteilung insgesamt berührt wird. Beispielsweise werden die Lohnfindungsprozesse infolge der faktischen Kombilohnwirkung der Grundsicherung beeinflusst, und Grund- und Kinderfreibeträge im Einkommensteuerrecht sowie Pfändungsfreigrenzen sind am gesetzlichen Existenzminimum ausgerichtet. Wegen dieser weit reichenden Bedeutung der Grundsicherung sind Analysen der entsprechenden gesetzlichen Vorgaben bzw. Veränderungen unter methodischen, inhaltlichen und verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten notwendig. In verschiedenen Arbeiten – sowie in einem einführenden Kapitel dieser Studie (1.2.3) – wurden fundierte Zweifel an der Vereinbarkeit des derzeit gültigen Regelbedarfsermittlungsgesetzes (RBEG) mit den Forderungen des BVerfG geäußert. Mittlerweile liegen auch Aussetzungs- bzw. Vorlagebeschlüsse sowie eine Verfassungsbeschwerde vor, die Gegenstand eines neuerlichen Verfahrens beim BVerfG sind. Mit der vorliegenden Untersuchung werden wesentliche Aspekte erörtert und empirisch überprüft, wobei teilweise über verfassungsrechtliche Gesichtspunkte hinausgegangen wird. Mit diesen Analysen sollen ein allgemeiner Beitrag zur Information der Gesellschaft geleistet sowie – entsprechend dem Gebot der Transparenz des Verfahrens der Regelbedarfsermittlung, das das BVerfG formuliert hat (Rn 144) – die Grundlagen zur Entscheidungsfindung auf politischer und juristischer Ebene vertieft werden.

Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit ist die empirisch-statistische Methode der Regelbedarfsermittlung (Statistikmodell), die vom BVerfG als vertretbar gewertet wurde und auch u. E. bei sachgerechter Umsetzung ein angemessenes Verfahren ist. Die dabei zugrunde gelegten Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) können trotz einiger Besonderheiten, Grenzen und Unschärfen als eine hinreichende Basis bezeichnet werden. Die dem gegenüber stehenden allgemeinen Zweifel an der Zulässigkeit des Schlusses von den Ausgaben auf den Bedarf berühren weniger die EVS an sich als vielmehr die empirisch-statistische Methode oder – bei Akzeptanz des Statistikmodells – dessen konkrete Umsetzung, die Gegenstand der vorliegenden Studie ist.

Im *ersten thematischen Schwerpunkt* wird vor dem Hintergrund der Verteilungsentwicklung untersucht, inwieweit der dem Statistikmodell immanente Schluss von den Ausgaben unterer Einkommensgruppen auf den Mindestbedarf (noch) vertretbar erscheint.

- Dazu wurde zunächst die Positionierung der derzeit maßgeblichen Referenzhaushaltstypen innerhalb der Gesamtverteilung – nach Ausklammerung von Zirkelschlusshaushalten – in den Erhebungsjahren 2003 und 2008 untersucht. Für den Referenzhaushaltstyp der Alleinstehenden zeigt sich eine insgesamt unterdurch-

schnittliche Einkommensposition, für die Bevölkerung in Paarhaushalten mit einem Kind eine ungefähr durchschnittliche Positionierung. Vor diesem Hintergrund sind die mit dem RBEG festgelegten Referenzeinkommensbereiche nicht sachgerecht: Da aus der Gruppe der Alleinstehenden ein kleineres Quantil – die unteren 15 % der nach dem Haushaltsnettoeinkommen geordneten Haushalte – als aus der Referenzgruppe der Familienhaushalte (untere 20 %) für die Bedarfsermittlung herangezogen wird, vergrößert sich der ohnehin bestehende Abstand zwischen den Einkommenssituationen beider Haushaltsgruppen. Die Referenzgruppen sind nicht kompatibel – für die Ermittlung der Erwachsenen-Regelbedarfe wird Gruppe mit noch geringerer Einkommensposition als für die Berechnung von Kindesbedarfen zugrunde gelegt.

- Hinsichtlich der Verteilungsentwicklung innerhalb der beiden Referenzhaushaltstypen zwischen 2003 und 2008 zeigt sich – anders als für die Einkommensverteilung in der Gesamtbevölkerung – nach Ausklammerung der Zirkelschluss Haushalte für die Alleinstehenden kein weiteres Absinken der unteren Einkommensschichten, für die Paare mit einem Kind eine nur mäßige Verschlechterung. Dennoch liegt die gruppeninterne relative Einkommensposition der unteren 15 % bzw. der unteren 20 % der Alleinstehenden – unter Bezugnahme auf die Durchschnittseinkommen – mit knapp bzw. leicht über 40 % um etwa vier Prozentpunkte unter den entsprechenden Ergebnissen für die Paare mit einem Kind. Die Spreizung der Einkommen ist unter den Alleinstehenden also vergleichsweise groß, so dass der Abstand eines bestimmten Quantils von der Mitte größer als bei den Referenzfamilien mit einem Kind ist. Dies gilt analog auch hinsichtlich der quantilsspezifischen Konsumausgaben beider Referenzhaushaltstypen.

Vor dem Hintergrund der empirischen Befunde erweist sich die konkrete Umsetzung des ausgabenbasierten Konzepts der Bedarfsermittlung für dessen Aussagekraft und Eignung zur Bedarfsermittlung entscheidend. Bei den Paaren mit einem Kind wäre angesichts der Verteilungsentwicklung eine Ausweitung des Quantils, das der Regelsatzberechnung auf Basis der EVS 2003 zugrunde lag, erwägenswert. Der Gesetzgeber hat aber festgelegt, das unterste Fünftel als Referenzeinkommensbereich beizubehalten. Bei den Alleinstehenden wäre angesichts ihrer unterdurchschnittlichen Position innerhalb der Gesamtverteilung ein vergleichsweise breites Quantil zugrunde zu legen. Stattdessen wurde eine Verkleinerung des vormaligen Referenzeinkommensbereichs mit der Folge einer Verringerung der relativen Einkommensposition um etwa drei Prozentpunkte vorgenommen. Somit ist die Argumentation im Entwurf des RBEG, dass bei Beibehaltung der früheren Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs sich „die Abgrenzung nach oben hin zu höheren Einkommen“ verschieben würde (Deutscher Bundestag 2010a, S. 89) nicht zutreffend. Vielmehr hat die neue Definition des Referenzeinkommensbereichs zu einer Verschiebung der für die Bedarfsermittlung herangezogenen Einkommen „nach unten hin zu niedrigeren Einkommen“ geführt.

Mit dem zweiten Schwerpunktthema wird die eher zukunftsorientierte Frage aufgegriffen, welchen Effekt die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns *ceteris paribus* auf das Ergebnis des aktuellen Verfahrens zur Ermittlung des Existenzminimums haben würde. Dieser mittelbare Effekt eines gesetzlichen Mindestlohns auf das Grundsicherungsniveau resultiert aus Aufstiegen der Begünstigten und damit einhergehenden Abstiegen anderer Haushalte in der Einkommenshierarchie und einer demzufolge anders strukturierten kontrafaktischen Referenzgruppe. Bei den Simulationen wurden alternative Lohnuntergrenzen, die verbreiteten Gerechtigkeitsvorstellungen entsprechen, zugrunde gelegt – zum Einen 8,50 €, die aus der Pfändungsfreigrenze abgeleitet wurden, zum Anderen die auf Basis der EVS 2008 errechnete Niedriglohnschwelle (zwei Drittel des Medianlohns) von 9,50 €. Aufgrund der quartalsbezogenen Daten der EVS unterliegen die Stundenlohnrechnungen allerdings mehreren Unschärfen, und für einen Teil der Personen mit Einkommen aus unselbständiger Arbeit können wegen fehlender Angaben zur Arbeitszeit keine Lohnsätze berechnet werden. Dementsprechend sind die Ergebnisse vorsichtig zu interpretieren. Letztlich zeigt sich ein eher moderater Einfluss der alternativen Mindestlöhne auf den Regelbedarf – insbesondere weil nur etwa ein Viertel der aktuellen Referenzgruppe der Alleinstehenden im Befragungsquartal überwiegend beschäftigt war. Infolge der Mindestlohneinführung würden

- die Nettoeinkommensgrenze der untersten 15 % der bereinigten Grundgesamtheit um 35 € (Mindestlohn 8,50 €) bzw. 40 € (Mindestlohn 9,50 €)
- und der regelbedarfsrelevante Konsum entsprechend der normativen Setzungen des RBEG um ungefähr 14 € bzw. 16 €

höher ausfallen als in der Referenzgruppe im Status quo. Mittelbare fiskalische Mehrbelastungen durch höhere Grundsicherungsausgaben und Steuermindereinnahmen infolge der Auswirkungen auf den Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer wären entsprechend begrenzt und würden die unmittelbaren entlastenden Mindestlohneffekte – Steuer- und Beitragsmehreinnahmen und verminderte Transferausgaben – nicht aufwiegen.

Der *dritte Arbeitsschwerpunkt* ist auf die quantitativen Effekte der mit dem RBEG vorgenommenen Änderungen der Berechnungsvorschriften auf das Grundsicherungsniveau der Erwachsenen konzentriert. Dazu werden die Ergebnisse der amtlichen Berechnungen im Detail mit Ergebnissen, die aus der Anwendung des 2006 gültigen Berechnungsansatzes auf die Daten der EVS 2008 und aus schrittweisen Modifikationen des Letzteren folgen, verglichen.

- Wenn entsprechend der teilweise nicht verfassungskonformen Vorgaben für die Regelbedarfsermittlung 2007 gerechnet worden wäre, hätte sich aus der EVS 2008 ein Betrag von 365,56 € ergeben. Damit liegt das Ergebnis noch über dem des RBEG, obwohl die Kritik des Bundesverfassungsgerichts an den vormaligen Regeln (vgl.

Kapitel 1.2.3) letztlich darauf hinausläuft, dass damit das soziokulturelle Existenzminimum tendenziell unterschätzt wurde.

- Wenn nur die vom BVerfG beanstandeten Berechnungsregeln modifiziert worden wären, hätte der Erwachsenen-Regelbedarf 393,32 € im Jahr 2008 betragen. Der Mehrbetrag von 27,76 € gegenüber dem Ergebnis des alten Berechnungsverfahrens geht mit 20,41 € auf die Ausräumung der zentralen verfassungsgerichtlichen Kritikpunkte zu den Ausgabenbereichen Wohnen und Energie, Verkehr, Nachrichtenübermittlung, Freizeit, Unterhaltung, Kultur sowie Bildung zurück und mit weiteren 7,35 € auf die Berücksichtigung von weiteren Beanstandungen des BVerfG.
- Dem beträchtlichen Effekt der notwendigen Erhöhungen von 27,76 € wurde zum einen durch aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht notwendige Streichungen von Ausgabepositionen aus dem Katalog regelbedarfsrelevanter Güter in Höhe von 19,93 € entgegengewirkt. Zum Anderen ergab sich infolge der weiteren Maßnahme der Verkleinerung der Referenzgruppe von den unteren 20 % auf die unteren 15 % im Zusammenhang mit der veränderten Definition der auszuschließenden Zirkelschluss Haushalte ein weiterer Rückgang der als regelbedarfsrelevant anerkannten Ausgaben um 11,58 €. Der Gesamteffekt der mit dem RBEG neu eingeführten normativen Setzungen beläuft sich also auf 31,51 €. Die Kürzungen übersteigen die Höherbeträge, die als Folge des Urteils des BVerfG vom 9. Februar 2010 einzuordnen sind, um 3,75 €.

Vor dem Hintergrund der vorliegenden Ergebnisse sollte das gängige Verfahren der Regelbedarfsermittlung, d. h. die eher „freihändige“ *Umsetzung des Statistikmodells grundsätzlich verändert* werden. Denn die differenzierten Auswertungen der EVS 2003 und 2008 haben gezeigt, dass die theoretisch ableitbaren Faktoren, die das Ergebnis der Bedarfsermittlung mit dem Statistikmodell wesentlich beeinflussen, quantitativ erheblich sind: Zunächst bestimmen die Einkommensverteilung und ihre Entwicklung den Abstand der unteren Einkommensgruppen von der gesellschaftlichen Mitte, und auf dieser Basis bewirken normative Setzungen, die das Statistikmodell tendenziell aushöhlen, einen Rückstand des Grundsicherungsniveaus auch gegenüber dem mindestens üblichen Lebensstandard, approximiert durch den der unteren Einkommensgruppen. Bei gegebener Spreizung der Einkommen können wertende Entscheidungen über das, was regelbedarfsrelevant ist, den Verteilungseffekt auf das soziokulturelle Existenzminimum verstärken oder mildern. Die normativen Entscheidungen sollten also nicht unabhängig von der beobachteten Einkommensverteilung getroffen werden, vielmehr sollte Letztere explizit in das Bemessungsverfahren einfließen. Andernfalls ist das Ergebnis – wie bei der derzeitigen Praxis – nicht transparent und möglicherweise sogar nicht gewollt. In Tabelle 21a wird die mit dem derzeitigen Bemessungsverfahren erreichte relative Konsumposition der alleinstehenden Grundsicherungsbeziehenden abgeleitet.



**Tabelle 21a: Ableitung eines Indikators für den Lebensstandard von Alleinstehenden mit Bezug von ALG II – EVS 2008 (Grundgesamtheit bereinigt nach Verfahren gemäß RBEG)**

1	Durchschnittliche relative Einkommensposition der Alleinstehenden	0,888
2	Relative Einkommensposition der Referenzgruppe der Alleinstehenden – innerhalb der Gruppe der Alleinstehenden	0,394
3	– innerhalb der Gesamtverteilung (Gewichtung mit Inter-Gruppen-Position laut Zeile 1)	0,350
4	Relative Konsumposition der Referenzgruppe der Alleinstehenden innerhalb der Gruppe der Alleinstehenden	0,570
5	Konsumausgaben (ohne Kosten der Unterkunft, ohne Rundfunk- und Fernsehgebühren, einschließlich Mitgliedsbeiträge) der Referenzgruppe	497,27 €
6	Summe der Abzüge gemäß RBEG von den Konsumausgaben der Referenzgruppe	135,46 €
7	Lebensstandard der Grundsicherungsbeziehenden – relative Konsumposition gegenüber der Referenzgruppe (Regelbedarf / Zeile 5)	0,728
8	– relative Konsumposition innerhalb der Gruppe der bereinigten Grundgesamtheit der Alleinstehenden (Zeile 7 gewichtet mit Zeile 4)	0,415
9	– Approximation der relativen Konsumposition innerhalb der Verteilung insgesamt (Zeile 8 gewichtet mit Zeile 1)	0,368

Quellen: Tabellen 4, 5c, 7b, Anhangtabelle A6.

Innerhalb der gesamten Einkommensverteilung (ohne Zirkelschluss Haushalte in der Definition des RBEG) erreichen Alleinstehende mit knapp 89 % (Zeile 1 in Tabelle 21) eine deutlich unterdurchschnittliche Position, und innerhalb der Gesamtgruppe der Alleinstehenden wiederum macht das Durchschnittseinkommen der Referenzgruppe nur knapp zwei Fünftel aus (Zeile 2). Wenn letztere gruppeninterne Position mit der Inter-Gruppen-Position gewichtet wird, resultiert eine relative Einkommensposition der Referenzgruppe innerhalb der Gesamtverteilung von gut einem Drittel (Zeile 3). Hinsichtlich der Konsumausgaben der Alleinstehenden ergibt sich für die Referenzgruppe eine gruppeninterne Position von 57 % (Zeile 4), wobei die mit dem Regelbedarf vergleichbaren Konsumausgaben bei knapp 500 € liegen (Zeile 5). Die nicht regelbedarfsrelevanten Ausgaben summieren sich auf etwa 135 €, so dass die relative Konsumposition der Grundsicherungsbeziehenden gegenüber der Referenzgruppe nur etwa 73 % erreicht (Zeile 7). Damit erreichen die Grundsicherungsbeziehenden aber nur etwa zwei Fünftel des Lebensstandards – gemessen an den Konsumausgaben – der Gesamtgruppe der Alleinstehenden. Unter Berücksichtigung der unterdurchschnittlichen relativen Einkommensposition der Alleinstehenden fällt die relative Position der Grundsicherungsbeziehenden mit gut einem Drittel sogar noch geringer aus. Diese Zusammenhänge werden beim derzeitigen Verfahren der Regelbedarfsbemessung nicht in den Blick genommen, so dass die Berechnungsergebnisse nicht hinreichend im gesellschaftlichen Kontext gewertet werden können. Dass mit einem Drittel des durchschnittlichen Lebensstandards Teilhabe ermöglicht und soziale Ausgrenzung verhindert wird, ist stark zu bezweifeln – zumal bei den in Tabelle 21a dargestellten Ergebnissen sonstige Ausgaben, die nicht zum Konsum zählen (z. B. Versicherungsbeiträge)

nicht berücksichtigt sind; die Einbeziehung dieser weiteren Lebensstandardkomponente würde die relative Position der Grundsicherungsbeziehenden nochmals vermindern.

Mit der folgenden Tabelle 21b wird schließlich versucht, in Analogie zum Indikator für Alleinstehende einen Lebensstandardindikator für Kinder in Familien mit Bezug von ALG II und Sozialgeld herzuleiten. Dabei sind allerdings einige Unschärfen zu beachten, da im Rahmen der hier vorgelegten Studie die Verteilungssituation der Paare mit einem Kind unter 18 Jahren nur insgesamt, also ohne weitere Altersdifferenzierung analysiert wurde (Kapitel 3), Kinder im Grundsicherungsbezug aber nach drei Altersgruppen zu unterscheiden sind. Die folgende Ableitung könnte also verfeinert werden und ist lediglich als eine vorläufige Approximation zu verstehen.

Innerhalb der gesamten Einkommensverteilung (ohne Zirkelschluss Haushalte in der Definition des RBEG) erreichen Paare mit einem Kind unter 18 Jahren mit 101 % (Zeile 1 in Tabelle 21b) eine etwa durchschnittliche Position. Innerhalb der Gesamtgruppe dieses Familientyps macht das Durchschnittseinkommen der Referenzgruppe aber nur knapp die Hälfte des Vergleichswerts aus (Zeile 2). Wegen der etwa durchschnittlichen Inter-Gruppen-Position gilt dies auch für die relative Einkommensposition der Referenzgruppe innerhalb der Gesamtverteilung (47,2 %, vgl. Zeile 3). Hinsichtlich der Konsumausgaben der Paare mit einem Kind unter 18 Jahren ergibt sich für die Referenzgruppe eine gruppeninterne Position von knapp zwei Dritteln des Gesamtdurchschnitts dieses Familientyps (Zeile 4), wobei die mit dem Regelbedarf vergleichbaren kindspezifischen Konsumausgaben bei gut 300 € liegen (Zeilenblock 5). Laut RBEG wurden aber drei Familientypen der Referenzgruppenbildung zugrunde gelegt, die sich hinsichtlich des Alters des Kindes unterscheiden. Bei den unteren 20 % der Paare mit einem Kind unter 6 Jahren belaufen sich die dem Kind zugerechneten Konsumausgaben (ohne Kosten der Unterkunft) auf etwa 283 €, bei den unteren 20 % der Paare mit einem Kind im Alter von 6 bis unter 14 Jahren auf 318 € und bei den unteren 20 % der Paare mit einem Kind im Alter von 14 bis unter 18 Jahren auf 366 €. Damit erreichen die kindspezifischen Regelbedarfe aller drei Altersgruppen etwa drei Viertel des Konsumniveaus der Kinder in der jeweiligen Referenzgruppe (Zeilenblock 7). Damit bleiben die Kinder in Familien mit Grundsicherungsleistungen aber um gut die Hälfte hinter dem durchschnittlichen Lebensstandard der Gesamtgruppe der Paare mit einem Kind (Tabellenblock 8) bzw. der Gesamtbevölkerung (Tabellenblock 9) zurück. Auch wenn einem Teil der betroffenen Kinder Leistungen für Bildung und Teilhabe (§§ 28 und 29 SGB II) zustehen und zukommen, reduziert sich in diesen Fällen der Rückstand nur wenig – zumal auch Kindern in Familien mit Bezug von Kinderzuschlag und/oder Wohngeld das Bildungs- und Teilhabepaket zusteht, so dass der Unterschied zwischen Kindern im Grundsicherungsbezug und Kindern der Referenzgruppe kaum berührt wird. Die hier geschätzte relative Position der Kinder mit Leistungen nach dem SGBII von etwa 50 % dürfte also allenfalls wenig „untertrieben“ sein und steht Zielen der Chancengerechtigkeit entgegen. Im Kontext des noch geringeren relativen Lebensstandards, der sich aus dem Regelbedarf für Erwachsene und damit für die Eltern bzw.

**Tabelle 21b: Ableitung eines Indikators für den Lebensstandard von Kindern in Familien mit Bezug von ALG II – EVS 2008 (Grundgesamtheit bereinigt nach Verfahren gemäß RBEG)**

1	Durchschnittliche relative Einkommensposition der Paare mit einem Kind unter 18 Jahren (u18)	1,010
2	Relative Einkommensposition der Referenzgruppe der Paare mit einem Kind u18	
3	– innerhalb der Gruppe der Paare mit einem Kind u18	0,467
3	– innerhalb der Gesamtverteilung (Gewichtung mit Inter-Gruppen-Position laut Zeile 1)	0,472
4	Relative Konsumposition der Referenzgruppe der Paare mit einem Kind u18 innerhalb der Gruppe der Paare mit einem Kind u18	0,643
5	Kindspezifische Konsumausgaben (ohne Kosten der Unterkunft, ohne Rundfunk- und Fernsehgebühren, einschließlich Mitgliedsbeiträge) der jeweiligen Referenzgruppe <sup>1</sup>	u18: 301,67 € – A1: 283,13 € – A2: 317,90 € – A3: 365,97 €
6	Summe der Abzüge gemäß RBEG <sup>2</sup> von den kindspezifischen Konsumausgaben der jeweiligen Referenzgruppe <sup>1</sup>	– A1: 71,44 € – A2: 77,58 € – A3: 92,35 €
7	Lebensstandard der Kinder im Grundsicherungsbezug <sup>3</sup> – relative Konsumposition gegenüber der jeweiligen Referenzgruppe (Regelbedarf / Zeile 5)	– A1: 0,748 – A2: 0,756 – A3: 0,748
8	– relative Konsumposition innerhalb der Gruppe der bereinigten Grundgesamtheit der Paare mit einem Kind (Zeile 7 gewichtet mit Zeile 4)	– A1: 0,481 – A2: 0,486 – A3: 0,481
9	– Approximation der relativen Konsumposition innerhalb der Verteilung insgesamt (Zeile 8 gewichtet mit Zeile 1)	– A1: 0,486 – A2: 0,491 – A3: 0,486

<sup>1</sup> Die kindspezifischen Konsumausgaben wurden entsprechend dem RBEG differenziert:

- A1 = Kind unter 6 Jahren,
- A2 = Kind im Alter von 6 bis unter 14 Jahren,
- A3 = Kind im Alter von 14 bis unter 18 Jahren.

<sup>2</sup> Konsumausgaben in der Abgrenzung von Zeile 5 abzüglich der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben, die sich aus der EVS 2008 (vor Rundung und vor Fortschreibung) ergeben haben (§ 6 RBEG).

<sup>3</sup> Transfers aus dem Bildungs- und Teilhabepaket wurden dabei nicht berücksichtigt, da sie individuell – je nach Interessen des Kindes und Inanspruchnahme(möglichkeiten) – sehr unterschiedlich anfallen und zudem auch Kindern in Familien mit Bezug von Kinderzuschlag und/oder Wohngeld zustehen, so dass der Unterschied zwischen Kindern im Grundsicherungsbezug und Kindern der Referenzgruppe entsprechend gering ist.

Quellen: Tabellen 4, 5c, 7b, Deutscher Bundestag 2010a, S. 144 ff.

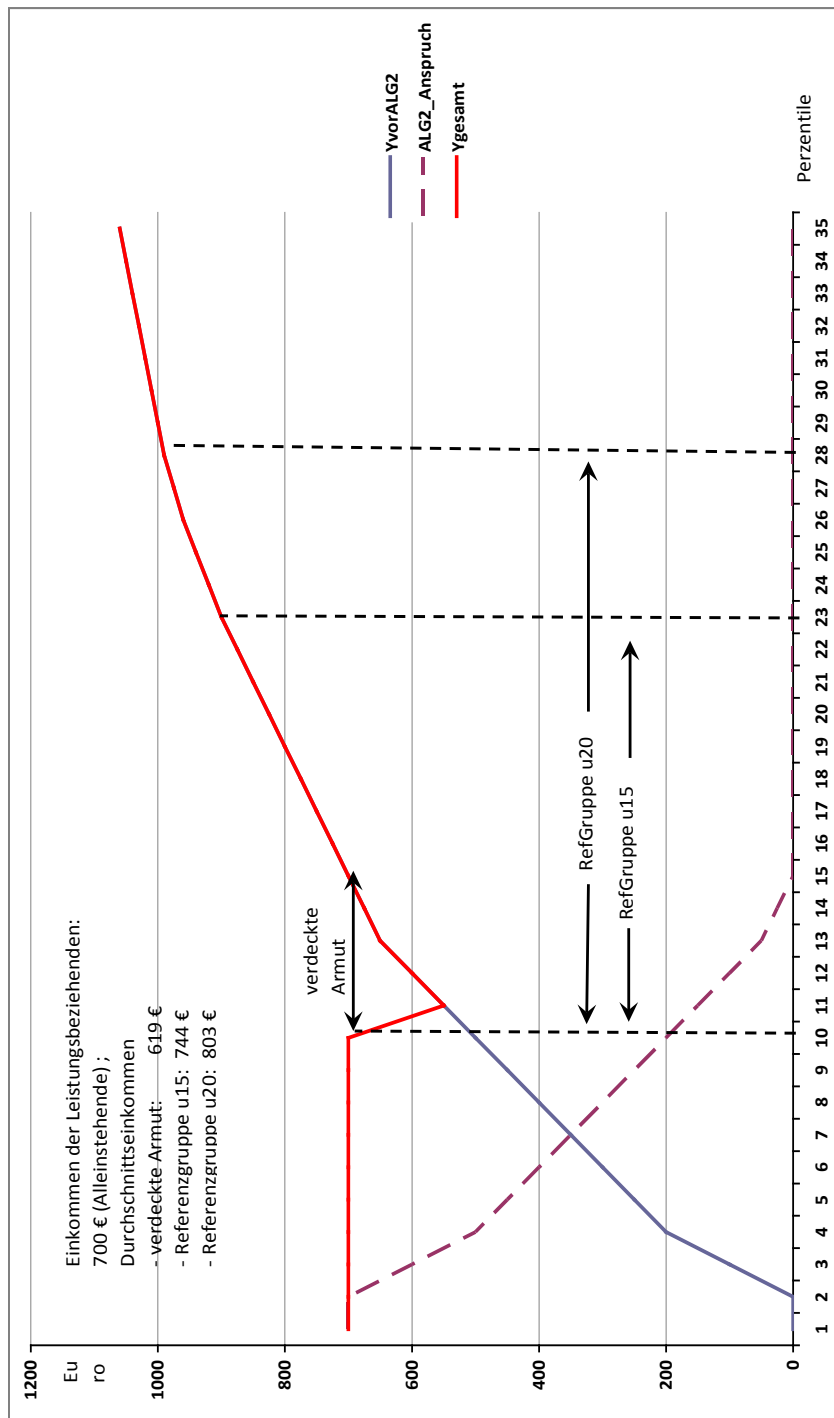
Elternteile ergibt (Tabelle 21a), stehen den Entwicklungs- und Teilhabemöglichkeiten der betroffenen Kinder materielle Restriktionen entgegen, die bei der künftigen Bemessung des soziokulturellen Existenzminimums berücksichtigt werden sollten.

Die aufgezeigten Ergebnisse über das weite Zurückbleiben des Grundsicherungs-niveaus hinter den Konsumstandards der Referenzgruppe und insbesondere hinter dem gesellschaftlichen Durchschnitt – um fast zwei Drittel bei den Erwachsenen, um etwa

die Hälfte bei Kindern – sind alarmierend. Vor diesem Hintergrund ist zu erwägen, eine *gesellschaftlich akzeptable minimale relative Position der Grundsicherungsbeziehenden* zu definieren und zur Überprüfung der Ergebnisse der Regelbedarfsbemessung heranzuziehen.

## Anhang

**Abbildung A1:** Modelldarstellung des Effekts verdeckter Armut innerhalb der Referenzgruppe (=RefGruppe) auf das Durchschnittseinkommen unterschiedlich abgegrenzter Referenzeinkommensbereiche (u15 = untere 15 %, u20 = untere 20 % der nach dem Nettoeinkommen geordneten Haushalte)



**Tabelle A1:** Stichprobenfälle nach Haushaltstypen in der EVS für die Gesamtbevölkerung und für die bereinigten Grundgesamtheiten (nach Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten)<sup>1</sup> – Personen vor Hochrechnung nach Haushaltstypen

Haushaltstyp	Gesamtbevölkerung		Bevölkerung nach Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten			
			altes Verfahren		neues Verfahren	
	2003	2008	2003	2008	2003	2008
Alleinstehende	12.967	15.465	12.914	14.466	12.776	14.518
Alleinerziehende	4.593	4.449	4.397	3.553	4.281	3.898
Paare, kein Kind	36.050	38.226	36.020	37.796	35.950	37.744
Paare, 1 Kind	13.521	12.459	13.512	12.240	13.476	12.333
Paare, 2 Kinder	23.176	19.584	23.148	19.336	23.140	19.480
Paare, 3+ Kinder	10.723	8.033	10.689	7.859	10.671	7.955
Sonstige	28.722	27.498	28.709	27.005	28.572	27.146
alle	129.752	125.714	129.389	122.255	128.866	123.074

<sup>1</sup> Zu den alternativen Verfahren der Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten (Haushalte, die Sozialhilfe bzw. Grundsicherung bezogen haben) vgl. Kapitel 1.2.2.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2003 und 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

**Tabelle A2:** Relative Einkommenspositionen<sup>1</sup> nach Haushaltstypen für die Gesamtbevölkerung und für die bereinigten Grundgesamtheiten (nach Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten)<sup>2</sup> – EVS 2003 und 2008

Haushaltstyp		Gesamtbevölkerung		Bevölkerung nach Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten			
				altes Verfahren		neues Verfahren	
		rp_mean	rp_med	rp_mean	rp_med	rp_mean	rp_med
Alleinstehende	2003	0,856	0,823	0,856	0,824	0,858	0,825
	2008	0,865	0,838	0,882	0,864	0,888	0,869
Alleinerziehende	2003	0,654	0,643	0,662	0,652	0,672	0,662
	2008	0,595	0,589	0,652	0,659	0,626	0,620
Paare, kein Kind	2003	1,117	1,094	1,115	1,093	1,113	1,091
	2008	1,158	1,133	1,137	1,108	1,146	1,118
Paare, 1 Kind	2003	1,010	1,034	1,008	1,032	1,006	1,030
	2008	1,023	1,051	1,012	1,040	1,010	1,036
Paare, 2 Kinder	2003	0,985	1,016	0,983	1,014	0,979	1,010
	2008	1,001	1,024	0,985	1,003	0,984	1,003
Paare, 3+ Kinder	2003	0,914	0,930	0,914	0,930	0,912	0,930
	2008	0,879	0,889	0,874	0,877	0,869	0,874
Sonstige	2003	1,064	1,093	1,061	1,090	1,062	1,089
	2008	1,007	1,053	0,995	1,036	0,994	1,036

<sup>1</sup> gruppenspezifischer arithmetischer Mittel- bzw. Medianwert der Nettoäquivalenzeinkommen in Relation zum entsprechenden Wert der jeweiligen Grundgesamtheit (oberster Tabellenblock in Tabelle 2).

Zur Definition des Nettoäquivalenzeinkommens vgl. Fußnote 1 zu Tabelle 1.;

die Fälle des Personendatensatzes wurden mit dem Personen-Hochrechnungsfaktor gewichtet.

<sup>2</sup> Zu den alternativen Verfahren der Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten (Haushalte, die Sozialhilfe bzw. Grundsicherung bezogen haben) vgl. Kapitel 1.2.2.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2003 und 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

**Tabelle A3:** Stichprobenfälle der Referenzhaushaltstypen in der EVS nach Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten (bereinigte Grundgesamtheiten) – Haushalte vor Hochrechnung<sup>1</sup> nach Quantilen

	<b>Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten</b>			
	<b>nach altem Verfahren</b>		<b>nach neuem Verfahren</b>	
	<b>2003</b>	<b>2008</b>	<b>2003</b>	<b>2008</b>
<i>Alleinstehende</i>				
alle	12.914	14.466	12.776	14.518
– 1. Quintil	2.004	2.224	1.951	2.232
– 2. Quintil	1.998	2.356	1.980	2.361
– 3. Quintil	2.332	2.712	2.328	2.720
– 4. Quintil	2.975	3.218	2.953	3.230
– 5. Quintil	3.605	3.956	3.566	3.975
– untere 15 %	1.551	1.675	1.496	1.682
<i>Paare mit einem Kind unter 18 Jahren</i>				
alle	4.504	4.080	4.492	4.111
– 1. Quintil	549	542	553	525
– 2. Quintil	738	708	740	720
– 3. Quintil	844	815	840	814
– 4. Quintil	1.031	989	1.026	1.010
– 5. Quintil	1.342	1.026	1.333	1.042
– untere 15 %	380	381	390	367

<sup>1</sup> Zu den alternativen Verfahren der Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten (Haushalte, die Sozialhilfe bzw. Grundsicherung bezogen haben) vgl. Kapitel 1.2.2.

Die Fallzahlen der jeweiligen Haushaltstypen insgesamt vor Ausklammerung der Zirkelschluss Haushalte beliefen sich bei den Alleinstehenden auf 12.967 (2003) bzw. 15.465 (2008), bei den Paaren mit einem Kind unter 18 Jahren auf 4.507 (2003) bzw. 4.153 (2008); vgl. Tabelle A1.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2003 und 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

**Tabelle A4:** Dezilgrenzen – Haushaltsnettoeinkommen pro Monat – innerhalb der bereinigten Grundgesamtheiten der Referenzhaushaltstypen in der EVS

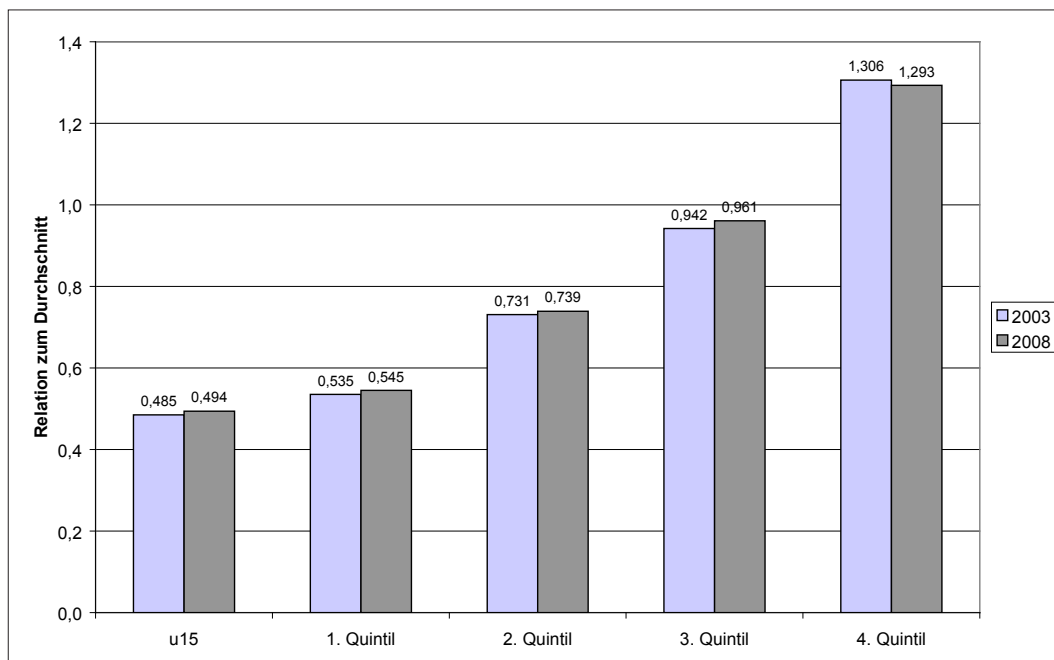
	<b>Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten</b>			
	<b>altes Verfahren</b>		<b>neues Verfahren</b>	
	<b>2003</b>	<b>2008</b>	<b>2003</b>	<b>2008</b>
<i>Alleinstehende</i>				
arithmetisches Mittel	1.684 €	1.818 €	1.695 €	1.817 €
Median	1.389 €	1.543 €	1.400 €	1.538 €
1. Dezil	728 €	794 €	737 €	810 €
untere 15 %	816 €	898 €	825 €	901 €
2. Dezil	901 €	990 €	911 €	990 €
3. Dezil	1.069 €	1.171 €	1.084 €	1.169 €
4. Dezil	1.231 €	1.343 €	1.239 €	1.339 €
5. Dezil	1.389 €	1.543 €	1.400 €	1.538 €
6. Dezil	1.587 €	1.747 €	1.595 €	1.743 €
7. Dezil	1.827 €	1.994 €	1.839 €	1.991 €

8. Dezil	2.199 €	2.350 €	2.210 €	2.346 €
9. Dezil	2.863 €	3.106 €	2.873 €	3.102 €
untere 95 %	3.712 €	3.927 €	3.722 €	3.922 €
<b>Paare mit einem Kind unter 18 Jahren</b>				
arithmetisches Mittel	3.469 €	3.856 €	3.485 €	3.818 €
Median	3.165 €	3.461 €	3.173 €	3.438 €
1. Dezil	1.734 €	1.913 €	1.776 €	1.831 €
untere 15 %	1.994 €	2.146 €	2.013 €	2.093 €
2. Dezil	2.198 €	2.389 €	2.209 €	2.327 €
3. Dezil	2.542 €	2.776 €	2.561 €	2.728 €
4. Dezil	2.866 €	3.109 €	2.880 €	3.081 €
5. Dezil	3.165 €	3.461 €	3.173 €	3.438 €
6. Dezil	3.454 €	3.853 €	3.464 €	3.817 €
7. Dezil	3.863 €	4.374 €	3.876 €	4.343 €
8. Dezil	4.472 €	5.056 €	4.482 €	5.034 €
9. Dezil	5.430 €	6.251 €	5.431 €	6.239 €
untere 95 %	6.657 €	7.357 €	6.663 €	7.318 €

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2003 und 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung), Hochrechnung der Stichprobenhaushalte mit dem Haushalts-Hochrechnungsfaktor.

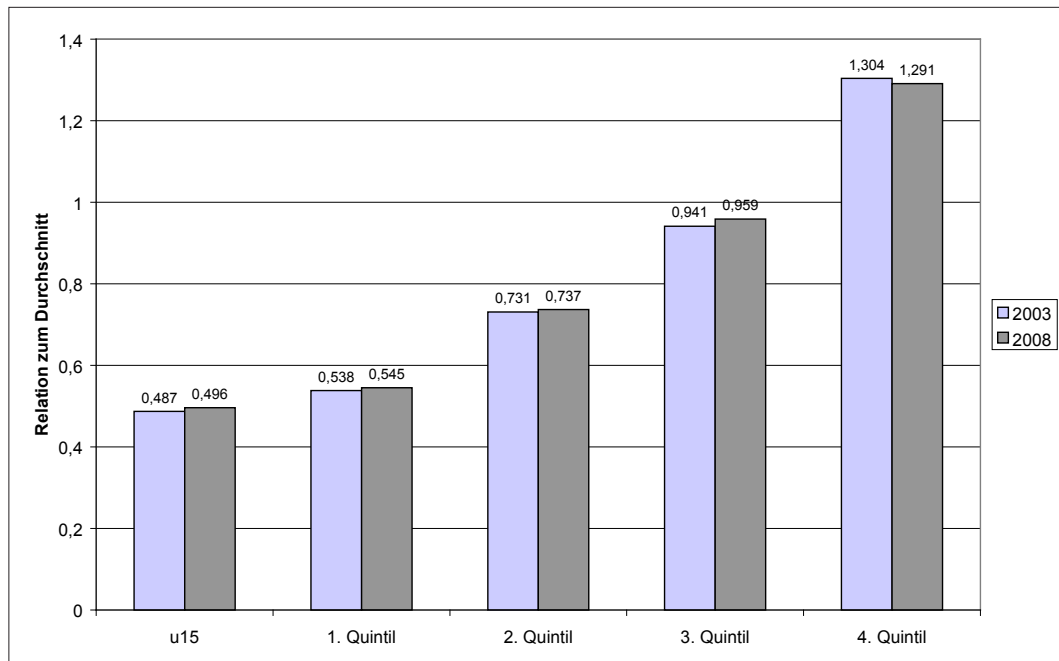
**Abbildung A2:** Quantilsgrenzen in Relation zum gruppenspezifischen Durchschnitt der Haushaltsnettoeinkommen nach Referenzhaushaltstypen – EVS 2003 und 2008

a) Alleinstehende nach Ausklammerung von Zirkelschlusshaushalten nach altem Verfahren

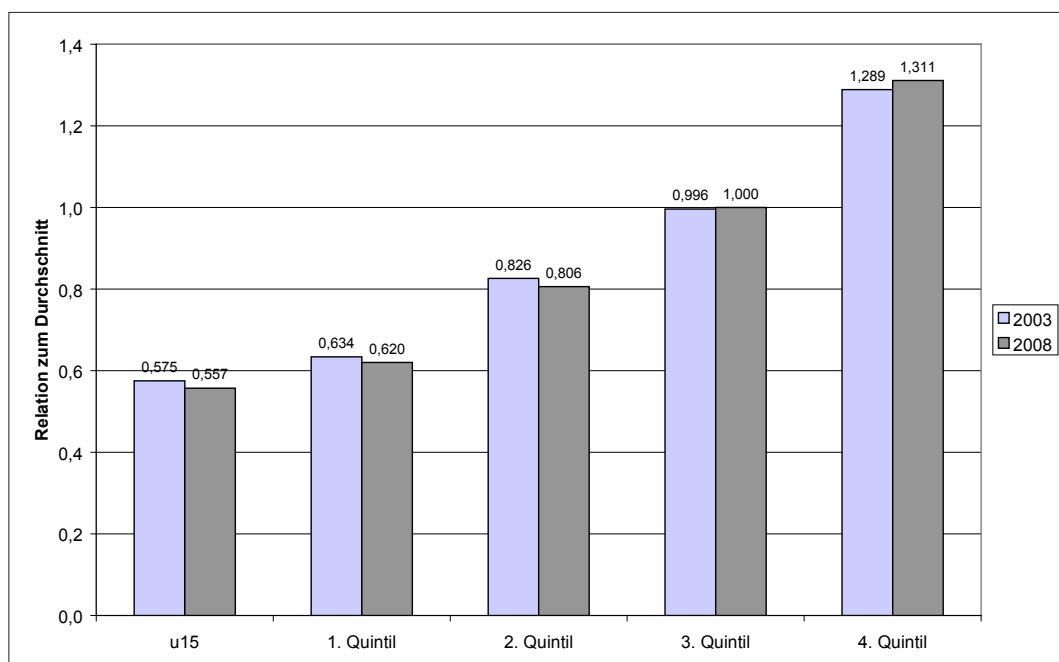




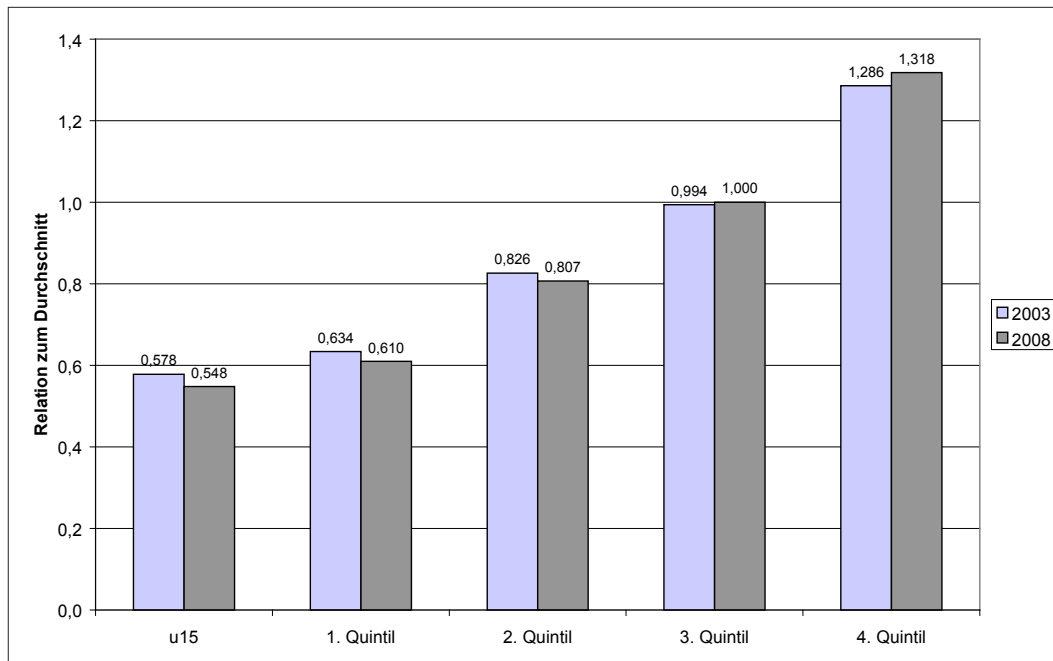
b) Alleinstehende nach Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten nach neuem Verfahren



c) Paare mit einem Kind unter 18 Jahren nach Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten nach altem Verfahren



d) Paare mit einem Kind unter 18 Jahren nach Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten nach neuem Verfahren



Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2003 und 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung), Hochrechnung der Stichprobenhaushalte mit dem Haushalts-Hochrechnungsfaktor.

**Tabelle A5:** Stichprobenfälle der Beschäftigten mit generiertem Stundenlohn in der EVS 2008<sup>1</sup> – Personen vor Hochrechnung

	alle Personen	Alleinstehende		
		alle	untere 15 % <sup>2</sup>	obere 85 % <sup>2</sup>
Stundenlohn ...				
< 8,50 €	6.187	700	178	522
8,50 € bis unter 9,50 €	1.729	212	17	195
>= 9,50 €	39.887	6.000	50	5.950
insgesamt	47.803	6.912	245	6.667

<sup>1</sup> Personen mit angegebenem Bruttolohn bzw. -gehalt, aber ohne Angabe zur Arbeitszeit, mussten ausgeschlossen werden. Zu den weiteren Ausschlüssen und der Umrechnung von Quartalsbeträgen in Stundenlöhne vgl. Kapitel 3.2.

<sup>2</sup> Quantile bezogen auf das Haushaltsnettoeinkommen; die unteren 15% der Alleinstehenden entsprechen dem Referenzeinkommensbereich, der der Berechnung der Regelbedarfe für Erwachsene zugrunde liegt.

Quelle FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

**Tabelle A6: Monatliche Durchschnittlichsausgaben je Haushalt alternativer Referenzgruppen der Alleinstehenden nach Gütergruppen – EVS 2008 –**

EVS-Code		Durchschnittsbeträge		Fälle mit Angabe	
		u20 / G-alt	u15 / G-neu	u20 / G-alt	u15 / G-neu
H0110000	Nahrungsmittel	116,44 €	112,12 €	2212	1674
H0120000	Alkoholfreie Getränke	13,95 €	13,35 €	2059	1557
H0210000	Alkoholische Getränke	7,96 €	8,11 €	1299	1004
H0220000	Tabakwaren		11,08 €		433
H0230000	Drogen		0,08 €		3
H0311000	Bekleidungsstoffe	1,16 €	1,07 €	128	91
H0312900	Herrn-, Damen- und Kinderstrumpfwaren	1,32 €	1,28 €	757	581
H0312901	Bekleidung für Herren ab 14 Jahre (ohne Strumpfwaren)	4,43 €	4,42 €	488	372
H0312902	Bekleidung für Damen ab 14 Jahre (ohne Strumpfwaren)	15,35 €	14,81 €	1091	824
H0312903	Bekleidung für Kinder unter 14 Jahre (ohne Strumpfwaren)	0,54 €	0,46 €	152	106
H0313000	Bekleidungszubehör	0,97 €	0,90 €	446	310
H0314100	Fremde Änderungen und Reparaturen an Bekleidung (einschl. Leihgebühren)	0,55 €	0,37 €	180	125
H0314200	Chemische Reinigung, Waschen, Bügeln und Färben von Bekleidung	0,76 €	0,69 €	305	210
H0321100	Schuhe für Herren ab 14 Jahre	1,84 €	1,81 €	297	226
H0321200	Schuhe für Damen ab 14 Jahre	5,02 €	5,12 €	723	564
H0321300	Schuhe für Kinder unter 14 Jahre	0,07 €	0,07 €	29	19
H0321900	Schuhzubehör	0,20 €	0,17 €	224	153
H0322000	Fremde Änderungen und Reparaturen an Schuhen (einschl. Leihgebühren)	0,42 €	0,45 €	195	153
N0411030	Miete für Hauptwohnung (Netto), nachrichtlich	218,75 €	212,85 €	1988	1509
H0411040	Dauerrente in Hotels, Gasthöfen, Pensionen				
H0411050	Untermiete inkl. Betriebskosten und Benutzerentgelte für Haupt-, Zweit- und Freizeitwohnungen	3,91 €	4,89 €	54	49
H0411900	Miete für Hauptwohnung (brutto)	273,53 €	265,70 €	2009	1523
N0412030	Miete für Freizeitwohnung (Netto), nachrichtlich				0
N0412040	Miete für Zweitwohnung (Netto), nachrichtlich				9
H0412900	Miete für Zweit-, Freizeitwohnungen (brutto)	0,47 €	0,56 €	15	11

EVS-Code	Beschreibung	Durchschnittsbeträge		Fälle mit Angabe	
		u20 / G-alt	u15 / G-neu	u20 / G-alt	u15 / G-neu
H0421031	Unterstellte Mietzahlungen für Eigentümergebäude als Hauptwohnungen, Gebäude errichtet bis 1948 (ohne Betriebskosten, Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	6,81 €	5,96 €	57	39
H0421032	Unterstellte Mietzahlungen für Eigentümergebäude als Hauptwohnungen, Gebäude errichtet 1949 bis 1990 (ohne Betriebskosten, Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	9,43 €	8,98 €	55	40
H0421033	Unterstellte Mietzahlungen für Eigentümergebäude als Hauptwohnungen, Gebäude errichtet 1991 bis 2000 (ohne Betriebskosten, Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	1,63 €	1,47 €	8	5
H0421034	Unterstellte Mietzahlungen für Eigentümergebäude als Hauptwohnungen, Gebäude errichtet nach 2000 (ohne Betriebskosten, Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	0,00 €	0,00 €	0	0
H0422040	Unterstellte Mietzahlungen für kostenlos überlassene Wohnungen; Deputat, von Ver-wandtschaft u.Ä.	7,61 €	5,89 €	59	42
H0422050	Unterstellte Mietzahlungen für Eigentümergebäude als Zweit- und Freizeitwohnungen (ohne Betriebskosten, Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	1,29 €	1,32 €	19	14
H0431000	Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen des Mieters, Material	1,06 €	0,99 €	135	103
H0431910	Ausgaben für Schönheitsreparaturen der Eigentümer, Material	0,23 €	0,13 €	15	11
H0432900	Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen des Mieters, Handwerker	1,01 €	0,93 €	48	36
H0432910	Ausgaben für Schönheitsreparaturen der Eigentümer, Handwerker	0,74 €	0,58 €	9	6
H0445900	Nebenkosten für die Hauptwohnung	5,23 €	5,04 €	124	87
H0445901	Nebenkosten für Zweit- und Freizeitwohnung	0,19 €	0,28 €	10	10
N0450000	Energiekosten - nicht selbst genutztes Grundvermögen (nachrichtlich)		1,61 €		4
H0451010	Strom	31,35 €	30,64 €	2061	1554
H0452000	Gas	15,33 €	14,70 €	759	577
H0453000	Öl	5,92 €	5,40 €	212	147
H0454000	Kohle, Holz u.Ä.	0,80 €	0,61 €	30	22
H0455000	Fern-/Zentralheizung und Warmwasser	15,77 €	16,17 €	738	576
N0455010	Warmwasser (nachrichtlich)	3,15 €	3,08 €	321	238
N0455020	Fern-/Zentralheizung (nachrichtlich)				
H0456000	Eis für Kühl- und Gefrierzwecke	12,62 €	13,10 €	624	486

EVS-Code	Fälle mit Angabe	Durchschnittsbeträge			
		u20 / G-alt	u15 / G-neu		
H0511090	Lieferung und Installation von Möbeln und elektrischen Leuchten	0,29 €	0,28 €		
H0511900	Möbel- und Einrichtungsgegenstände	9,60 €	10,11 €		
H0512090	Verlegen von Bodenbelägen	0,36 €	0,04 €		
H0512900	Teppiche und sonstige Bodenbeläge	1,29 €	1,20 €		
H0513000	Reparatur von Möbeln, Einrichtungsgegenständen und Bodenbelägen	0,15 €	0,10 €		
H0520900	Heimtextilien	2,45 €	2,35 €		
H0520901	Anfertigen sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien	0,14 €	0,16 €		
H0531100	Kühlschränke, Gefrierschränke und -truhen	1,30 €	1,03 €		
H0531200	Waschmaschinen, Wäschetrockner, Geschirrspül- und Bügelmaschinen	1,39 €	1,16 €		
H0531900	Fremde Installationen von Haushaltsgeräten	0,04 €	0,06 €		
H0531901	Sonstige größere Haushaltsgeräte	1,42 €	1,44 €		
H0532000	Kleine elektrische Haushaltsgeräte	1,74 €	1,62 €		
H0533900	Reparaturen an Haushaltsgeräten (einschl. Mieten)	0,33 €	0,27 €		
H0540400	Reparaturen an Glaswaren, Geschirr und anderen Gebrauchsgegenständen für die Haushaltsführung	0,05 €	0,04 €		
H0540900	Glaswaren, Geschirr und andere Haushaltsgegenstände	2,21 €	2,04 €		
H0551000	Motorbetriebene Werkzeuge und Ausrüstungsgegenstände für Haus und Garten	0,43 €	0,36 €		
H0552071	Fremde Reparaturen an Handwerkzeugen	0,14 €	0,08 €		
H0552900	Andere Gebrauchsgüter für die Haushaltsführung	2,36 €	2,22 €		
H0552901	Nicht motorbetriebene Gartengeräte	0,18 €	0,20 €		
H0561000	Verbrauchsgüter für die Haushaltsführung	3,37 €	3,23 €		
H0562150	Kinderbetreuung durch Privatpersonen	0,00 €	0		
H0562900	Haushaltshilfen und andere häusliche Dienstleistungen	2,10 €	1,36 €		
H0611010	Pharmazeutische Erzeugnisse mit Rezept (nur Eigenanteile, Rezeptgebühren)	3,61 €	3,47 €		
H0611900	Pharmazeutische Erzeugnisse ohne Rezept	5,54 €	5,07 €		
H0612010	Andere medizinische Erzeugnisse mit Rezept (nur Eigenanteile, Rezeptgebühren)	0,78 €	0,67 €		
H0612900	Andere medizinische Erzeugnisse ohne Rezept	1,82 €	1,44 €		
H0613050	Orthopädische Schuhe (einschl. Eigenanteile)	0,37 €	0,40 €		
H0613072	Zahnersatz Materialkosten (einschl. Eigenanteile)	2,78 €	2,70 €		
H0613090	Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen (einschl. Eigenanteile)	0,15 €	0,16 €		
		u20 / G-alt	u15 / G-neu	u20 / G-alt	u15 / G-neu
				26	12
				270	211
				10	5
				95	74
				27	20
				565	423
				33	24
				31	19
				34	23
				15	13
				58	41
				394	297
				43	24
				26	16
				751	549
				79	60
				31	24
				888	669
				55	43
				1188	921
				0	0
				156	92
				900	658
				1118	830
				227	164
				511	367
				39	29
				73	47
				37	25

EVS Code		Durchschnittsbeträge		Fälle mit Angabe	
		u20 / G-alt	u15 / G-neu	u20 / G-alt	u15 / G-neu
H0613900	Therapeutische Mittel und Geräte (einschl. Eigenanteile)	2,93 €	2,26 €	255	176
H0621900	Praxisgebühren	2,60 €	2,64 €	1203	936
H0621901	Arztleistungen (einschl. Eigenanteile)	1,50 €	1,35 €	149	98
H0622000	Zahnarztleistungen (einschl. Eigenanteile)	3,76 €	4,13 €	158	120
H0623330	Miete von therapeutischen Geräten	0,04 €	0,01 €	13	6
H0623900	Sonstige medizinische Versorgung außerhalb von Krankenhäusern (einschl. Eigenanteile)	1,17 €	0,98 €	122	86
H0630000	Dienstleistungen der Krankenhäuser (einschl. Eigenanteile)	0,88 €	0,97 €	48	33
H0711100	Kauf von neuen Kraftfahrzeugen	3,28 €	3,52 €	8	5
H0711200	Kauf von gebrauchten Kraftfahrzeugen				
H0712000	Kauf von Krafträdern				
H0713000	Kauf von Fahrrädern	1,16 €	0,71 €	46	30
H0714000	Kutschen				
H0721070	Zubehör-, Einzel- und Ersatzteile für Fahrräder	0,95 €	1,00 €	287	228
H0721900	Ersatzteile und Zubehör für Kraftfahrzeuge und Krafträder	1,89 €	2,25 €	163	128
H0722000	Kraftstoffe und Schmiermittel	18,63 €	18,95 €	747	583
H0723000	Wartungen und Reparaturen	4,58 €	4,43 €	340	261
H0724060	Garagen- und Stellplatzmiete	2,63 €	2,47 €	242	175
H0724061	Mietwert der Eigentümergegaragen,	1,22 €	1,21 €	77	56
H0724062	Mietwert für mietfreie Garagen/Stellplätze (Hauptwohnung)	1,19 €	1,28 €	78	66
H0724900	Sonstige Dienstleistungen	3,21 €	3,31 €	328	256
H0730901	Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne solche auf Reisen)	14,79 €	14,81 €	1053	795
H0730902	Fremde Verkehrsdienstleistungen (auf Reisen)	2,12 €	1,84 €	108	81
H0733100	Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne solche auf Reisen): Luftverkehr	1,08 €	1,32 €	40	33
H0733200	Fremde Verkehrsdienstleistungen (auf Reisen): Luftverkehr		0,50 €		11
H0810000	Post- und Kurierdienstleistungen, (außer Postbank), private Brief- und Paketzustell-	3,51 €	3,46 €	1299	992
H0820000	dienste, Versandkosten	1,21 €	1,17 €	169	127
H0830020	Kauf von Telefon-, Telefaxgeräten, Mobilfunktelefonen, Anrufbeantwortern	9,02 €	9,30 €	955	749
H0830031	Kommunikationsdienstleistungen - Mobilfunk	2,00 €	2,26 €	345	290
H0830900	Kommunikationsdienstleistungen - Internet/ Onlinedienste	7,98 €	8,55 €	547	446
H0830901	Kommunikationsdienstleistungen - Flatrate als Kombipaket	15,00 €	14,12 €	1305	955
	Kommunikationsdienstleistungen - Telefon, Fax, Telegramme				

EVS-Code	Fälle mit Angabe	Durchschnittsbeträge	
		u20 / G-alt	u15 / G-neu
H0911100	Rundfunkempfänger, Tonaufnahme- und Tonwiedergabegeräte	0,88 €	0,85 €
H0911200	Fernseh- und Videogeräte, TV-Antennen	2,59 €	2,24 €
H0912000	Foto- und Filmausrüstungen, optische Geräte	0,86 €	1,00 €
H0913000	Datenverarbeitungsgeräte und Software	3,14 €	3,44 €
H0914000	Bild-, Daten- und Tonträger	2,60 €	2,59 €
H0915000	Reparaturen von Geräten für Empfang, Aufnahme und Wiedergabe von Ton und Bild, ...	0,58 €	0,48 €
H0921900	Langlebige Verbrauchsgüter und Ausrüstungen für Kultur, Sport, Camping und Erholung	0,20 €	0,18 €
H0923900	Reparaturen und Installationen von langlebigen Verbrauchsgütern und Ausrüstungen für Kultur, ...	0,06 €	0,05 €
H0931900	Spielwaren	1,42 €	1,21 €
H0932010	Sportartikel	0,83 €	1,11 €
H0932020	Campingartikel	0,12 €	0,15 €
H0933900	Gartenerzeugnisse und Verbrauchsgüter für die Gartenpflege	1,61 €	1,50 €
H0933901	Schnittblumen und Zimmerpflanzen	3,61 €	3,24 €
H0934900	Haustiere einschl. Veterinär- u.a. Dienstleistungen	5,15 €	5,07 €
H0941020	Außerschulischer Unterricht, , Hobbykurse	1,54 €	1,61 €
H0941040	Ausleihegebühren Sport- und Campingartikel	0,13 €	0,13 €
H0941900	Besuch von Sportveranstaltungen bzw. -einrichtungen	3,05 €	3,16 €
H0942400	Sonstige Freizeit- und Kulturdienstleistungen	1,56 €	1,48 €
H0942900	Rundfunk- und Fernsehgebühren	11,48 €	10,66 €
H0942901	Ausleihegebühren TV-Geräte, Videokameras u.Ä.	0,10 €	0,11 €
H0942902	Besuch von Kulturveranstaltungen bzw. -einrichtungen	4,45 €	4,52 €
H0943000	Glücksspiele	4,01 €	3,60 €
H0951000	Bücher und Broschüren	5,72 €	5,14 €
H0952090	Ausleihegebühren Bücher, Zeitschriften	0,73 €	0,72 €
H0952900	Zeitschriften und Zeitschriften	7,39 €	6,53 €
H0953900	Sonstige Verbrauchsgüter für Bildung, Unterhaltung, Freizeit	2,06 €	2,11 €
H0954900	Schreibwaren, Zeichenmaterial und übrige Verbrauchsgüter	2,43 €	2,41 €
H0961000	Pauschalreisen: Inland	3,54 €	2,75 €
H0962000	Pauschalreisen: Ausland	7,68 €	7,39 €

EVS-Code	Beschreibung	Durchschnittsbeträge		Fälle mit Angabe	
		u20 / G-alt	u15 / G-neu	u20 / G-alt	u15 / G-neu
H1010010	Kinderbetreuung - Kindergärten	0,00 €	0,00 €	0	0
H1010020	Kinderbetreuung - Vorklassen	5,39 €	6,44 €	152	134
H1020900	Studien- und Prüfungsgebühren an Schulen und Universitäten				
H1050010	Nachhilfeunterricht				
H1050900	Gebühren für Kurse u.ä.	1,24 €	1,39 €	74	59
H1110000	Speisen und Getränke in Restaurants, Cafés und an Imbissständen	21,23 €	21,00 €	1613	1218
H1112000	Speisen und Getränke in Kantinen und Mensen	3,69 €	4,12 €	483	397
H1120000	Übernachtungen	3,15 €	2,99 €	153	118
H1211010	Friseurleistungen	7,61 €	6,81 €	1389	1020
H1211030	Andere Dienstleistungen für die Körperpflege	2,49 €	2,00 €	487	340
H1212000	Elektrische Geräte für die Körperpflege (einschl. Reparaturen)	0,49 €	0,37 €	111	77
H1213900	Haarpflege-, Rasiermittel, Toilettenpapier u.ä.	5,94 €	5,91 €	1920	1462
H1213901	Sonstige Verbrauchsgüter für die Körperpflege	4,85 €	4,73 €	1481	1111
H1213902	Andere Verbrauchsgüter für die Körperpflege	2,61 €	2,52 €	966	716
H1220000	Dienstleistungen der Prostitution				0
H1231000	Schmuck und Uhren (einschl. Reparaturen)	1,83 €	1,81 €	436	329
H1232000	Sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände	1,28 €	1,31 €	337	259
H1240011	Kinderbetreuung - Heim, Hort, Krippe, Spielgruppe	0,00 €	0,00 €	0	0
H1240012	Kinderbetreuung - Kinderfreizeiten				
H1240020	Dienstleistungen für die Betreuung von alten, behinderten und pflegebedürftigen Personen in Alten- und Pflegeheimen				
H1240030	Dienstleistungen für die Betreuung von alten, behinderten und pflegebedürftigen Personen in häuslicher Pflege	0,63 €	0,33 €	15	9
H1250900	Versicherungsdienstleistungen	0,37 €	0,33 €	31	20
H1262070	Leasing von Kraftfahrzeugen und Kraftträdern	0,72 €	0,81 €	13	10
H1262900	Finanzdienstleistungen	2,04 €	1,98 €	608	449
H1270900	Sonstige Dienstleistungen	2,65 €	2,44 €	380	304
	<b>private Konsumausgaben insgesamt</b>	<b>868,82 €</b>	<b>843,27 €</b>	<b>2218</b>	<b>1678</b>
H1541000	Mitgliedsbeiträge an Organisationen ohne Erwerbszweck	1,42 €	1,34 €	220	164



	Fälle mit Angabe		
	u20 / G-alt	u15 / G-neu	u20 / G-alt u15 / G-neu
<b>nachrichtlich:</b>			
Haushaltsnettoeinkommen	762,12 €	716,00 €	2191
Fallzahl insgesamt	2.218,00 €	1.678,00 €	
hochgerechnete Haushaltszahl insgesamt	2.823.742,00 €	2.126.044,00 €	1651

**Anmerkung:**

Im Falle von leeren Zellen wurde das Ergebnis im Zuge der Anonymisierung durch das Statistische Bundesamt gesperrt.

**Legende:**

u20 / G-alt

untere 20 % der nach dem Haushaltsnettoeinkommen geordneten Alleinstehenden nach Ausklammerung derjenigen, die überwiegend von Leistungen zur Bedarfsdeckung nach dem SGB II bzw. XII gelebt haben.

u15 / G-neu

untere 15 % der nach dem Haushaltsnettoeinkommen geordneten Alleinstehenden nach Ausklammerung derjenigen, die Leistungen zur Bedarfsdeckung nach dem SGB II bzw. XII, aber keine anrechnungsfreien Einnahmen bezogen haben.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

**Tabelle A7:** Konsumausgaben von alternativ abgegrenzten Referenzgruppen der Alleinstehenden nach Gütergruppen 2008 – rechtliche Vorgaben von 2006 und 2011 im Vergleich

Kategorie (Nr. der Gütergruppe in EVS)	Referenzgruppe gemäß ...		Differenz (RBEG 2011 – VO 2006)
	VO 2006 <sup>1</sup>	RBEG 2011 <sup>2</sup>	
Nahrungsmittel etc. (01, 02)	149,51 €	144,74 €	-4,77 €
Bekleidung, Schuhe (03)	32,63 €	31,62 €	-1,01 €
Wohnen. Energie etc. (04)	382,31 €	370,25 €	-12,06 €
Innenausstattung etc. (05)	31,35 €	29,36 €	-1,99 €
Gesundheit (6)	27,94 €	26,27 €	-1,67 €
Verkehr (07)	58,45 €	59,26 €	0,81 €
Nachrichtenübermittlung (08)	38,72 €	38,87 €	0,15 €
Freizeit, Unterhaltung, Kultur (09)	79,53 €	75,42 €	-4,11 €
Bildung (10)	6,71 €	7,94 €	1,23 €
Gaststättendienstleistungen etc. (11)	28,08 €	28,11 €	0,03 €
Sonstiges (12)	33,60 €	31,45 €	-2,15 €
Mitgliedsbeiträge, Code H1541000	1,42 €	1,34 €	-0,08 €
Summe	870,24 €	844,61 €	-25,63 €

<sup>1</sup> VO = Verordnung auf Basis von Deutscher Bundestag 2006. Es wurde die Abgrenzung der Referenzgruppe, die der Neubemessung der Regelsätze nach SGB XII auf Basis der EVS 2003 im Jahr 2006 zugrunde gelegt wurde, verwendet: untere 20% der nach dem Haushaltsnettoeinkommen geordneten Alleinstehenden nach Ausklammerung derjenigen, die überwiegend von Leistungen zur Bedarfsdeckung nach dem SGB II bzw. XII gelebt haben (u20). Das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen dieser Gruppe lag bei 763 €, die Einkommensobergrenze bei 990 €.

<sup>2</sup> Dabei wurde die Abgrenzung der Referenzgruppe gemäß dem RBEG 2011 vorgenommen: untere 15 % der nach dem Haushaltsnettoeinkommen geordneten Alleinstehenden nach Ausklammerung derjenigen, die Leistungen zur Bedarfsdeckung nach dem SGB II bzw. XII, aber keine anrechnungsfreien Einnahmen bezogen haben (u15). Das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen dieser Gruppe lag bei 716 €, die Einkommensobergrenze bei 901 €.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

**Tabelle A8:** Ermittlung von Regelbedarfen 2008 – alternative Szenarien auf der Basis der rechtlichen Vorgaben von 2006 und 2011

Kategorie (Nr. der Gütergruppe in EVS)	Regelbedarf 2008			
	gemäß VO 2006 <sup>1</sup>	Normen gemäß RBEG <sup>2</sup>	Normen gemäß VO 2006 <sup>3</sup>	gemäß RBEG 2011 <sup>4</sup>
	Referenzgruppe u20 gemäß VO 2006		Referenzgruppe u15 gemäß RBEG 2011	
	Galt_N06 (ib23)	Galt_N11 (ib22)	Gneu_N06 (ib21)	Gneu_N11 (ib20)
	1	2	3	4
Nahrungsmittel etc. (01)	k. A.	k. A.	138,87 €	128,46 €
Bekleidung, Schuhe (03)	32,63 €	31,26 €	31,62 €	30,40 €
Wohnen. Energie etc. (04)	26,45 €	30,51 €	25,88 €	30,24 €
Innenausstattung etc. (05)	27,33 €	28,64 €	25,98 €	27,41 €
Gesundheit (6)	20,64 €	17,29 €	18,84 €	15,55 €
Verkehr (07)	19,02 €	22,87 €	18,36 €	22,78 €
Nachrichtenübermittlung (08)	21,72 €	31,44 €	21,01 €	31,96 €
Freizeit, Unterhaltung, Kultur (09)	40,11 €		38,41 €	39,96 €
Bildung (10)	0	42,62 €	0,00 €	1,39 €
Gaststättendienstleistungen etc. (11)	k. A.	k. A.	8,29 €	7,16 €
Sonstiges ((12) etc.) <sup>5</sup>	25,98 €	28,29 €	24,21 €	26,50 €
Regelbedarf insgesamt	365,56 €	373,39 €	351,48 €	361,81 €
Schätzungen im Falle von k. A. <sup>6</sup>				
– Nahrungsmittel etc. (01, 02)	143,04 €	133,01 €		
– Gaststättendienstleistungen etc. (11)	8,64 €	7,46 €		

Legende:

VO = Verordnung auf Basis von Deutscher Bundestag 2006.

u20 = untere 20 % der nach dem Haushaltsnettoeinkommen geordneten Alleinstehenden nach Ausklammerung derjenigen, die überwiegend von Leistungen zur Bedarfsdeckung nach dem SGB II bzw. XII gelebt haben

u15 = untere 15 % der nach dem Haushaltsnettoeinkommen geordneten Alleinstehenden nach Ausklammerung derjenigen, die Leistungen zur Bedarfsdeckung nach dem SGB II bzw. XII, aber keine anrechnungsfreien Einnahmen bezogen haben

<sup>1</sup> Dabei wurden die Abgrenzung der Referenzgruppe und die normativen Setzungen hinsichtlich der regelbedarfsrelevanten Güter angewendet, die der Neubemessung der Regelsätze nach SGB XII auf Basis der EVS 2003 im Jahr 2006 zugrunde gelegt wurden; vgl. Deutscher Bundestag 2006, S. 6-8.

<sup>2</sup> Dabei wurde die Abgrenzung der Referenzgruppe, die der Neubemessung der Regelsätze nach SGB XII auf Basis der EVS 2003 im Jahr 2006 zugrunde gelegt wurde (Deutscher Bundestag 2006, S. 6-8), beibehalten, die normativen Setzungen hinsichtlich der regelbedarfsrelevanten Güter wurden aber aus dem RBEG 2011 übernommen.

<sup>3</sup> Dabei wurde die Abgrenzung der Referenzgruppe entsprechend dem RBEG 2011 vorgenommen, die normativen Setzungen hinsichtlich der regelbedarfsrelevanten Güter wurden aber aus der Basis der Verordnung für 2007 (Deutscher Bundestag 2006, S. 6-8) übernommen.

<sup>4</sup> Dabei wurde sowohl die Abgrenzung der Referenzgruppe als auch die Definition des regelbedarfsrelevanten Konsums gemäß dem RBEG 2011 vorgenommen, dessen Ergebnisse somit lediglich nachvollzogen wurden.

<sup>5</sup> jeweilige Komponenten der Gütergruppe 12 (Andere Waren und Dienstleistungen), nach der Basis der Verordnung für 2007 zuzüglich weiterer Komponenten der Ausgabenkategorie 15 (Sonstige Übertragungen) zu 25 %, nach dem RBEG zuzüglich der Mitgliedsbeiträge an Organisationen ohne Erwerbszweck.

<sup>6</sup> Die anonymisierungstechnisch bedingte primäre Sperrung bezieht sich auf die Durchschnittsausgaben für Tabakwaren und Drogen. Dementsprechend kann der nach der VO 2006 regelbedarfsrelevante Anteil von 96 % der Ausgaben für die Abteilungen 1 und 2 nach Abzug der Ausgaben für Drogen nicht exakt berechnet werden. Da die Ausgaben für Drogen im Durchschnitt der Referenzgruppen nur marginal sein dürften – aus der EVS 2003 ergab sich für die Referenzgruppe gemäß VO 2006 (u20) ein Betrag von nur 0,02 € –, wird hier davon ausgegangen, dass die Gesamtausgaben für die Abteilungen 01 und 02 nach Abzug der Ausgaben für Drogen dem abgerundeten Betrag vor Abzug der Ausgaben für Drogen (149,51 €) – also 149,00 € – entsprechen. Der gemäß VO 2006 regelbedarfsrelevante Anteil daran (96 %) wird entsprechend auf 143,04 € geschätzt. Als regelbedarfsrelevanter Anteil an den Ausgaben für Verpflegungsdienstleistungen (Kategorie 11) ergeben sich nach dieser Schätzung residual 8,64 €.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

## Literatur

Autorengemeinschaft (2013): ZEW und Forschungszentrum familienbewusste Personalpolitik, Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. Gutachten im Rahmen der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen. [http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/ZEW\\_Endbericht\\_Zentrale\\_Leistungen2013.pdf](http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/ZEW_Endbericht_Zentrale_Leistungen2013.pdf)

Becker, Irene (2006): Effektive Bruttostundenlöhne in Deutschland. Eine Verteilungsanalyse unter Aspekten der Leistungsgerechtigkeit und besonderer Berücksichtigung des Niedriglohnsegments. Arbeitspapier Nr. 2 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung. Frankfurt am Main.

– (2008): Gutachten laut Beschluss des Hessischen Landessozialgerichts vom 11.08.2008 zu den Beweisfragen 14 bis 17 im Rahmen der Beweiserhebung über die Frage der Sicherung des Lebensunterhalts durch die Regelleistungen gemäß §§ 20, 28 SGB II sowie weitere Wirkungen des SGB II. Riedstadt (auf Anfrage bei der Autorin erhältlich).

– (2010a): Bedarfsbemessung bei Hartz IV. Zur Ableitung von Regelleistungen auf der Basis des „Hartz-IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts. Diskussionspapier. WISO Diskurs, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

– (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 ([www.diakonie-mitteldeutschland.de/viomatrix/imgs/download/projektbericht.pdf](http://www.diakonie-mitteldeutschland.de/viomatrix/imgs/download/projektbericht.pdf)).

– (2011a): Bedarfe von Kindern und Jugendlichen nach dem Statistikmodell: Konzept für eine sachgerechte und verfassungskonforme Ermittlung. Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit. Vierteljahresheft zur Förderung von Sozial-, Jugend- und Gesundheitshilfe, 42. Jg., Nr. 1/2011, Hrsg.: Peter Buttner im Auftrag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V., Berlin, S. 12-23.

– (2011b): Bewertung der Neuregelungen des SGB II. Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung vor dem Hintergrund des „Hartz-IV-Urteiles“ des Bundesverfassungsgerichts. Soziale Sicherheit Extra, Zeitschrift für Arbeit und Soziales, Sonderheft, September 2011, Hrsg.: Deutscher Gewerkschaftsbund, Bund-Verlag GmbH, Frankfurt am Main, S. 7-62.

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

Becker, Irene, Joachim R. Frick, Markus M. Grabka, Richard Hauser, Peter Krause und Gert G. Wagner (2003): A Comparison of the Main Household Income Surveys for Germany: EVS and SOEP, in: Hauser, Richard, Irene Becker (Hrsg.), Reporting on Income Distribution and Poverty, Perspectives from a German and a European Point of View, Berlin/Heidelberg/New York, S. 55-90.

Becker, Irene, Richard Hauser (2006): Verteilungseffekte der Hartz IV-Reform. Ergebnisse von Simulationsanalysen. Berlin.

– (2009): Soziale Gerechtigkeit – ein magisches Viereck. Zieldimensionen, Politikanalysen und empirische Befunde. Berlin.

– (2012): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag. Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge. WSI Diskussionspapier 180 (aktualisierte Version). Düsseldorf.

Bispinck, Reinhard, Claus Schäfer, Thorsten Schulten (2004): Argumente für einen gesetzlichen Mindestlohn. In: WSI-Mitteilungen, Heft 10/2004, S. 575-577.

Bosch, Gerhard, Thorsten Kalina (2007): Niedriglöhne in Deutschland – Zahlen, Fakten, Ursachen. In: Bosch, Gerhard, Claudia Weinkopf (Hrsg.), Arbeiten für wenig Geld. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, Frankfurt/New York: Campus Verlag, S. 20-105.

Brenke, Karl, Kai-Uwe Müller (2013): Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel. In: DIW Wochenbericht 39/2013, Berlin, S. 3-17.

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

– (2010): SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research, No. 294, DIW Berlin.

– (2011): IAB Discussion Paper 10/2011, Nürnberg.

– (2013): Empirical Economics, Vol 43 (2013) No. 2, S. 565-580.

Bruckmeier, Kerstin, Johannes Eggs, Carina Himsel, Mark Trappmann, Ulrich Walwei (2013): Aufstocker im SGB II. Steinig und langsam – der Weg aus dem Leistungsbezug. IAB-Kurzbericht, hrsg. v. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, Heft 14/2013.

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

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2013): Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II. Zeitreihe zu Strukturwerten SGB II nach Ländern. Berichtsmonat September 2012 (erstellt am 03.01.2013). Nürnberg.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2008): Der Dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Reihe Lebenslagen in Deutschland. Bonn.

– (BMAS) (2013a): Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Reihe Lebenslagen in Deutschland, Bonn.

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

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS) (2005): Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Reihe Lebenslagen in Deutschland. Bonn.

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

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

Deutscher Bundestag (2010b): Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Ausgewählte Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 17(11)277. Berlin.

Deutscher Bundestag (2010c): Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 22. November 2010. Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 17(11)309. Berlin.

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

Deutscher Bundestag (2011): Wohngeld- und Mietenbericht 2010. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 17/6280. Berlin.

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

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

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW, Markus M. Grabka), Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW, Peter Westerheide), Richard Hauser, Irene Becker (2008): Integrierte Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung. Abschlussbericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Schriftenreihe Lebenslagen in Deutschland. Bonn,

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.

Feil, Michael, Jürgen Wiemers (2008): Teure Vorschläge mit erheblichen Nebenwirkungen. IAB-Kurzbericht 11/2008.

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.

Garloff, Alfred, Jan Machnig (2011): Wenig Lohn trotz Vollbeschäftigung. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland und Hessen. Eine Bestandsaufnahme. IAB-Regional 3/2011. IAB Hessen in der Regionaldirektion Hessen.

Grabka, Markus M., Joachim R. Frick (2010): Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen In: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 7/2010, Berlin, S. 2-11.

Hausstein, Lutz (2010): Was der Mensch braucht. Empirische Analyse zur Höhe einer sozialen Mindestsicherung auf der Basis regionalstatistischer Preisdaten, Stand: Januar 2010. Leipzig (<http://www.tacheles-sozialhilfe.de/aktuelles/2010>)

Kalina, Thorsten, Claudia Weinkopf (2010): Der Niedriglohnsektor in Ost- und Westdeutschland. Bundeszentrale für politische Bildung, [www.bpb.de](http://www.bpb.de)

– (2012): Niedriglohnbeschäftigung 2010: Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn. IAQ-Report 2012-01, Universität Duisburg-Essen.

– (2013a): Niedriglohnbeschäftigung 2011. Weiterhin arbeitet fast ein Viertel der Beschäftigten in Deutschland für einen Niedriglohn. IAQ-Report 2013-01, Aktuelle Ergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen.

– (2013b): Verdienstentwicklung in Deutschland – Datenquellen im Vergleich. Überarbeitete Fassung, 23. Mai 2013. Universität Duisburg-Essen, Institut Arbeit und Qualifikation (<http://www.iaq>).



Martens, Rudolf (2011): Die Regelsatzberechnungen der Bundesregierung nach der Einigung im Vermittlungsausschuss sowie der Vorschlag des Paritätischen Gesamtverbandes für bedarfsdeckende Regelsätze. Aktualisierung. Der Paritätische Gesamtverband e. V. (Hrsg.), Berlin.

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

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

Noll, Heinz-Herbert, Stefan Weick (2007): Einkommensarmut und Konsumarmut - unterschiedliche Perspektiven und Diagnosen. In: Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI), Ausgabe 37, Januar 2007, S. 1-6. Mannheim.

– (2009): Große Disparitäten im Auskommen mit dem Einkommen. Vergleichende Analysen zum materiellen Lebensstandard in der Europäischen Union. In: Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI), Ausgabe 42, Juli 2009, S. 6-10. Mannheim.

Ochmann, Richard, Katharina Wrohlich (2013): Familiensplitting der CDU/CSU: Hohe Kosten bei geringer Entlastung für einkommensschwache Familien. DIW Wochenbericht Nr. 36/2013, DIW Berlin.

Palsherm, Ingo (2011): Die neuen Hartz IV-Regelsätze: Ist der gefundene Kompromiss verfassungskonform? In: Soziale Sicherheit, 60. Jg., Heft 2/2011, S. 63-69.

Prognos (2011): Fiskalische Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns. Bericht im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. Ansprechpartner: Dr. Oliver Ehrentraut, Markus Matuschke, Sabrina Scgmütz, Dr. Reinhard Schüssler. Basel.

Rhein, Thomas, Hermann Gartner, G. Krug (2005): Niedriglohnsektor. Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert. In: IAB Kurzbericht 3/2005. Nürnberg.

Schäfer, Claus (2012): Kindergrundsicherung. In: Bispinck, Reinhard, Gerhard Bosch, Klaus Hofemann, Gerhard Naegele (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialstaat. Festschrift für Gerhard Bäcker. Ort???

Schäfer, Holger, Jörg Schmidt (2011): Der Niedriglohnsektor in Deutschland: Entwicklung, Struktur und individuelle Erwerbsverläufe. Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft. Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Köln.

Schüssler, Reinhard (2011): Fiskalische Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs, Mai 2011. Bonn.

Schulten, Thorsten (2005): Politische Ökonomie gesetzlicher Mindestlöhne. Internationale Erfahrungen und Konsequenzen für Deutschland. In: Hein, Eckhard, Arne Heise, Achim Truger (Hrsg.), Löhne, Beschäftigung, Verteilung und Wachstum. Makroökonomische Analysen, Marburg, S. 185-208.

Statistisches Bundesamt (2005): Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003, Qualitätsbericht. Wiesbaden.

– (2006): Wirtschaftsrechnungen, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Einkommensverteilung in Deutschland 2003, Fachserie 15 Heft 6, Wiesbaden.

– (2009): Fachserie 14, Finanzen und Steuern, Reihe 4, Steuerhaushalt 2008. Wiesbaden.

– (2010a): Wirtschaftsrechnungen, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte 2008, Fachserie 15 Heft 4, Wiesbaden.

– (2010b): Empfänger und Empfängerinnen von Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2008. Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 2.2. Wiesbaden.

– (2010c): Statistisches Jahrbuch 2010. Für die Bundesrepublik Deutschland mit „Internationalen Übersichten“. Wiesbaden.

– (2012): Wirtschaftsrechnungen, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Einkommensverteilung in Deutschland 2008, Fachserie 15 Heft 6, Wiesbaden.

– (2013): Preise. Verbraucherpreisindizes für Deutschland. Lange Reihen ab 1948. April 2013. Wiesbaden.

Thießen, Friedrich, Christian Fischer (2008): Die Höhe der sozialen Mindestsicherung. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 57, Heft 2/2008, S. 145-173.

Thormälen, Thies, Ringo Schmidt (2005): Zehn Jahre Existenzminimumbericht – eine Bilanz. In: Wirtschaftsdienst, Heft 5/2005, S. 304-311.

Whelan, Stephen (2010): The take-up of means-tested income support. *Empirical Economics*, Vol 39 (2010) No. 3, S. 847-875.

Wiemers, Jürgen (2013): Fiskalische Wirkungen eines Mindestlohns. Aktuelle Berichte, hrsg. v. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 24. Juli 2013, Nürnberg ([http://doku.iab.de/aktuell/2013/aktueller\\_Bericht\\_1304.pdf](http://doku.iab.de/aktuell/2013/aktueller_Bericht_1304.pdf))

## **Hans-Böckler-Stiftung**

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

## **Mitbestimmungsförderung und -beratung**

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

## **Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)**

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

## **Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)**

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

## **Forschungsförderung**

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

## **Studienförderung**

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

## **Öffentlichkeitsarbeit**

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

Mit der Homepage [www.boeckler.de](http://www.boeckler.de) bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

## **Hans-Böckler-Stiftung**

Hans-Böckler-Straße 39  
40476 Düsseldorf

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

