

WISO

Oktober 2010

Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik



Bedarfsbemessung bei Hartz IV

Zur Ableitung von Regelleistungen
auf der Basis des „Hartz-IV-Urteils“
des Bundesverfassungsgerichts

Gesprächskreis
Arbeit und Qualifizierung



Diskussionspapier im Auftrag des Gesprächskreises
Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Bedarfsbemessung bei Hartz IV

Zur Ableitung von Regelleistungen
auf der Basis des „Hartz-IV-Urteils“
des Bundesverfassungsgerichts

Irene Becker

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	3
Übersichts- und Tabellenverzeichnis	4
1. Abgrenzung der Fragestellung vor dem Hintergrund des „Hartz IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts	5
2. Alternative Methoden der Bemessung von (Mindest-)Bedarfen: Warenkorb- und Statistikmodell	7
3. Zur „Philosophie“ des Statistikmodells und zu problematischen Folgen einer Durchsetzung mit Elementen des Warenkorbmodells	10
4. Gesellschaftspolitisch-normative Grenzziehungen für die Ableitung des soziokulturellen Existenzminimums mit dem Statistikmodell	15
5. Möglichkeiten zur Umsetzung des Statistikmodells	17
5.1 Referenzhaushaltstyp(en)	17
5.2 Referenzeinkommensbereich	19
5.3 Abgrenzung des regelleistungsrelevanten Konsums	25
5.4 Art der Leistungserbringung: Geld- oder Sach- bzw. Dienstleistungen	29
5.5 Zurechnung der Haushaltsausgaben auf Kinder und Eltern	32
6. Zusammenfassung	34
Anhang	36
Literaturverzeichnis	42
Die Autorin	43

Dieses Diskussionspapier wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von der Autorin in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 zu den Hartz IV Regelleistungen hat für die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums und die gesellschaftliche Teilhabe von Hilfebedürftigen weitreichende Bedeutung. Bereits zum 1. Januar 2011 müssen die neu berechneten individuellen Regelleistungen für Arbeitsuchende im SGB II und ihre Kinder in Kraft treten.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat im Mai 2010 eine Expertise vorgelegt, die das Urteil interpretiert und die daraus abzuleitenden Konsequenzen aufzeigt. Dabei werden auch die von den Bundesrichterinnen und Bundesrichtern beanstandeten Mängel bei der Bemessung des Existenzbedarfs benannt und darauf hingewiesen, dass zukünftig der tatsächliche Bedarf in einem transparenten und sachgerechten Verfahren ermittelt werden muss. Zudem wird betont, dass darüber im Parlament beraten und beschlossen werden muss.

In der Öffentlichkeit wird die Frage der zukünftigen Hartz IV Regelsätze heftig und kontrovers diskutiert. Nicht nur die Höhe der vom Bundesarbeitsministerium ermittelten Bedarfsätze steht in der Kritik; auch das Verfahren entspricht nach Ansicht der Opposition, der Gewerkschaften und der Wohlfahrtsverbände nicht den Vorgaben des Gerichts. Aus unserer Sicht setzt eine Einschätzung und Urteilsbildung zu diesen Aspekten auch die Kenntnis und Auseinandersetzung mit methodischen und statistischen Fragen voraus.

Das Diskussionspapier von Dr. Irene Becker, Empirische Verteilungsforschung, Riedstadt, greift diese Themen auf und stellt die Bedarfsbemes-

sung zur Ableitung der Hartz IV Regelsätze in den Mittelpunkt. Ihr ist es gelungen, das schwierige Thema in einer Weise aufzubereiten, dass komplexe Zusammenhänge und daraus resultierende Konsequenzen deutlich werden. Nach der Vorstellung alternativer Methoden der Bedarfsbemessung setzt sie sich ausführlich mit dem Statistikmodell auseinander. Sie macht darauf aufmerksam, dass das Statistikmodell nur regelmäßig wiederkehrende „normale“ Bedarfe erfasst und weist auf problematische Folgen hin, die auftreten, wenn das Modell mit Elementen des Warenkorbmodells durchmischt wird. Das Hauptaugenmerk gilt im Folgenden den Möglichkeiten zur Umsetzung des Statistikmodells. Hierbei werden u. a. die Bedeutung der Auswahl der Referenzhaushaltstypen sowie Einkommensgruppen thematisiert und darauf hingewiesen, dass das Problem der „verdeckten Armut“ die Datenbasis verfälschen kann. Die Autorin setzt sich auch ausführlich mit der Art der Leistungserbringung auseinander und prüft ihre jeweiligen Vor- und Nachteile.

Wir bedanken uns bei Frau Dr. Becker für ihre Ausarbeitung. Wir würden uns freuen, wenn sie die Diskussion über die Hartz IV Regelsätze argumentativ unterstützt und die Debatte versachlicht. Wir sehen darin auch einen Beitrag, die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Transparenz herzustellen und den gesellschaftlichen Konsens über die Ermittlung eines menschenwürdigen Existenzminimums zu fördern.

Ruth Brandherm
Leiterin des Gesprächskreises
Arbeit und Qualifizierung

1 Anne Lenze: Hartz IV Regelsätze und gesellschaftliche Teilhabe. Das Urteil des BVerfG vom 9.2.2010 und seine Folgen. WISO Diskurs, Mai 2010, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07251.pdf>

Übersichts- und Tabellenverzeichnis

Übersicht 1: Methodische Ansätze zur Bemessung des soziokulturellen Existenzminimums	7
Übersicht 2: Regelleistungsrelevante Anteile der Ausgaben des untersten Einkommensquintils der Alleinstehenden für Gütergruppen (Abteilungen) gemäß § 2 Abs. 2 RSV – Status quo bis Ende 2010	25
Übersicht 3: Ausgabenpositionen, die in der Eckregelleistung bisher nicht berücksichtigt wurden	27
Übersicht 4: Kindspezifische Ausgabenanteile bei Paaren mit einem Kind nach Ergebnissen der Arbeitsgruppe „Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder“	33
Tabelle 1: Messung des Kindesbedarfs für die Gütergruppe Freizeit/Unterhaltung/Kultur – „reines“ Statistikmodell und Methoden-Mix	11
Tabelle 2: Messung des Kindesbedarfs für die Gütergruppen Freizeit/Unterhaltung/Kultur und Bekleidung – „reines“ Statistikmodell und Methoden-Mix	12
Tabelle 3: Durchschnittliche Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel (Benzin, Diesel etc.) und für den ÖPNV im untersten Quintil der Alleinstehenden im Jahr 2003	13
Tabelle 4: Durchschnittliche Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel (Benzin, Diesel etc.) und für den ÖPNV im untersten Quintil der Paare mit einem Kind im Jahr 2003	13
Tabelle 5: Haushaltsnettoeinkommen und durchschnittliche Konsumausgaben (€ p. M.) von Paaren mit einem Kind im untersten Quintil 2003 – Effekt unterschiedlicher Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs	24
Tabelle A1: Durchschnittliche Ausgaben nach Verbrauchspositionen (ZwS=Zwischen-Summe) (Euro p. M.) des untersten Quintils der Alleinstehenden, Gesamtdeutschland	36
Tabelle A2: Durchschnittliche Konsumausgaben (Euro p. M.) von Paarhaushalten mit einem Kind im untersten Quintil nach dem Alter des Kindes	41

1. Abgrenzung der Fragestellung vor dem Hintergrund des „Hartz IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts

In seinem Urteil vom 9. Februar 2010 hat das Bundesverfassungsgericht die derzeitigen Regelleistungen nach dem SGB II für unvereinbar mit dem nach Artikel 1 Grundgesetz (GG) gebotenen Schutz der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip des Artikel 20 GG erklärt (BVerfG, 1 BvL 1/09). Die ausführlich begründete Entscheidung betrifft sowohl das Arbeitslosengeld II für Erwachsene (ALG II) als auch das Sozialgeld für Kinder sowie die derzeitige Anpassung an die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts, die als „sachwidriger Maßstabswechsel“ bezeichnet wird (Absatz 184), und das Fehlen einer „Öffnungsklausel“ für nicht nur einmalige Sonderbedarfe. Das Gericht hat zudem spezifiziert, dass das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins sich nicht auf ein physisches, sondern auf ein soziokulturelles Existenzminimum bezieht; „denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen“ – so das Bundesverfassungsgericht in Absatz 135.

Die Beurteilung von ALG II und Sozialgeld als nicht verfassungsgerecht erfolgte im Wesentlichen unter theoretisch-methodischen Gesichtspunkten. Zwar hat das Gericht die Wahl der Methode zur Ableitung des Existenzminimums dem Gesetzgeber überlassen; für die Konkretisierung des gewählten Ansatzes wird allerdings ein nachvollziehbares Konzept gefordert. Dementsprechend wird das seit Anfang der 90er Jahre herangezogene Statistikmodell aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht grundsätzlich beanstandet, dessen bisherige Umsetzung aber wegen schwerwiegender Fehler mit bemerkenswerter Deutlichkeit kritisiert. Zudem sieht das Gericht durchaus die Grenzen dieser Methode und formuliert einen entsprechenden Vorbehalt; das Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen der Bevölkerung müsse zu erkennen geben, „welche Aufwendun-

gen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind“ (Absatz 166). Da im Falle zunehmender Spreizung der Einkommensverteilung diese Prämisse nicht unbedingt erfüllt ist, sind Wissenschaft, Verbände und Politik zu einer fundierten Beobachtung der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung aufgefordert. Neben den Vorgaben für ein verfassungsgerechtes Berechnungsverfahren verweisen die Richterinnen und Richter auf das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip, wonach die Festlegung der Höhe des menschenwürdigen Existenzminimums auf dem Verordnungswege (Regelsatzverordnung) nicht verfassungsgemäß ist und künftig durch ein Parlamentsgesetz erfolgen muss. Das geforderte Gesetzgebungsverfahren dürfte ebenso wie die unmissverständliche Forderung nach einem nachvollziehbaren und realitätsgerechten Berechnungsprozess zu mehr Transparenz führen. Die Frage, ob die Hartz IV-Leistungen zu niedrig sind oder nicht, ist freilich offen geblieben. Dies wurde von einigen Beobachtern enttäuscht aufgenommen. Eine unmittelbare Antwort konnte aber nicht erwartet werden, da sie dem parlamentarischen Gesetzgeber zukommt.

Das vorliegende Diskussionspapier konzentriert sich auf das komplexe Problem einer verfassungskonformen Ermittlung von Regelleistungen zu einem Zeitpunkt und lässt die Frage einer adäquaten Dynamisierung sowie die Spezifizierung von Sonder- oder Mehrbedarfen bzw. „Härtefalllisten“ weitgehend offen. Zunächst werden die alternativen Methoden des Warenkorbmodells und des Statistikmodells gegenübergestellt, im Weiteren aber hauptsächlich die Umsetzungsmöglichkeiten des Letzteren systematisch dargestellt und diskutiert. Die wesentlichsten konkreten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gehen dabei implizit ein:

- Die Forderung nach eigenständigen und altersabhängigen Kinderregelsätzen wird im Zusammenhang mit der Frage nach adäquaten Referenzhaushaltstypen (Abschnitt 5.1) und nach Möglichkeiten der Zurechnung von Haushaltsausgaben auf Kinder und Eltern (Abschnitt 5.5) berücksichtigt.
- Die Auflage für den Gesetzgeber, im Rahmen seiner Pflicht zur Fortentwicklung des Bedarfsmessungssystems alle Haushalte mit Einkommen unterhalb ihrer individuellen SGB II-Schwelle aus der Referenzgruppe auszuschließen (Absatz 169), um Zirkelschlüsse zu vermeiden, fließt in die Erörterung der Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs (Abschnitt 5.2) ein.
- Die Forderung nach sachlichen Begründungen für jede Ausklammerung einzelner Ausgabenpositionen und für jeden Abschlag vom Durchschnittswert einer Ausgabeart wird bei der Erörterung der problematischen Folgen einer Durchsetzung des Statistikmodells mit Warenkorbelementen (Abschnitte 3 und 4) und bei der Abgrenzung des „regelleistungsrelevanten“ Konsums (Abschnitt 5.3) aufgegriffen.

2. Alternative Methoden der Bemessung von (Mindest-)Bedarfen: Warenkorb- und Statistikmodell

Im Vorfeld aller Detailfragen, die mit der anstehenden Reform der Regelleistungen zu entscheiden sind, ist zwischen den grundsätzlich unterschiedlichen Alternativen zur Bemessung von Bedarfen bzw. im vorliegenden Kontext von Mindestbedarfen abzuwägen (vgl. Übersicht 1). Das Bundesverfassungsgericht hält sowohl das Warenkorbmodell als auch das Statistikmodell für gerechtfertigt (Absatz 166). Ersteres wird charakterisiert als „Berechnung des Existenzminimums anhand eines Warenkorbs notwendiger Güter und Dienstleistungen mit anschließender Ermittlung und Bewertung der dafür zu entrichtenden Preise“. Es handelt sich um einen bedarfstheoretischen Ansatz, dessen Fundierung die Einbeziehung von Expertinnen und Experten verschiedener Fachdisziplinen erfordert. Zu entscheiden

ist 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) sowie über die für die Zielgruppe relevanten Preise. Da das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich die Gewährleistung eines soziokulturellen Existenzminimums angemahnt hat, sind neben beispielsweise ernährungsphysiologischen Erkenntnissen empirische Informationen über den Konsum, der im unteren Einkommensbereich „üblich“ ist, bzw. über dessen Veränderungen heranzuziehen. Auch die Bewertung mit Preisen ist nur auf der Basis von Statistiken möglich, so dass der theoriegeleitete Ansatz durchaus empirisch „unterfüttert“ werden muss. Dennoch sind viele Details normativ festzulegen, und auch die

Übersicht 1:

Methodische Ansätze zur Bemessung des soziokulturellen Existenzminimums

Warenkorbmodell	(reines) Statistikmodell
<p><i>Bedarfstheoretischer Ansatz:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – „Expertinnen und Experten“ entscheiden über – „notwendige“ Güterarten, – jeweilige erforderliche Mengen – und relevante Preise. 	<p><i>Empirisch-statistischer Ansatz:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Bezugnahme auf das Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen; – implizite Berücksichtigung der Relativität des Existenzminimums.
<p>Normative Festlegungen im Detail sind erforderlich.</p>	<p>Normative Vorentscheidungen beschränken sich auf die Methode und die Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs.</p>
<p><i>Breites Spektrum von Ergebnissen, z. B.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 132 € (Thießen/Fischer 2008) – 685 € (Hausstein 2010) <p>für den Eckregelsatz.</p>	<p>Begrenzte Bandbreite möglicher Ergebnisse, z. B. Eckregelsatz nach Einschränkung des Statistikmodells</p> <ul style="list-style-type: none"> – 359 € (gesetzliche Regelung 2009/2010) – 440 € (DPWV 2008).

Auswahl der heranzuziehenden statistischen Grundlagen kann nach unterschiedlichen Gesichtspunkten erfolgen. Dementsprechend breit ist das Spektrum derzeit vorliegender Ergebnisse, das von 132 Euro (Thießen/Fischer 2008) bis 685 Euro (Hausstein 2010) reicht.

Anders als die Warenkorbmethode, nach der die Festlegung des soziokulturellen Existenzminimums ausgewählten Personen überlassen wird, wird mit dem Statistikmodell nicht auf das Urteilsvermögen von Expertinnen und Experten gesetzt. Vielmehr wird das, was in einer Gesellschaft mindestens üblich ist und somit soziale Ausgrenzung vermeiden sollte, aus dem beobachtbaren Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen abgeleitet. Beim „reinen“ Statistikmodell beschränken sich normative Vorentscheidungen auf die Methode und die Abgrenzung des unteren Referenzeinkommensbereichs. Allerdings räumt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber einen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Ausgaben, die zur Sicherung des Existenzminimums notwendig bzw. nicht notwendig sind, ein, so dass in der Praxis der Regelleistungsbemessung von einem eingeschränkten Statistikmodell mit weiteren normativen Setzungen auszugehen ist. Dennoch ist die Bandbreite von Ergebnissen wesentlich geringer als nach dem Warenkorbmodell; so beläuft sich die Differenz zwischen dem gesetzlichen Eckregelsatz in 2009/2010 und einem von Dr. Rudolf Martens für 2008 berechneten Betrag (DPWV 2008) auf etwa 80 Euro gegenüber einer Diskrepanz von etwa 550 Euro zwischen den Extremen der bedarfs-theoretischen Berechnungen.

Eine Abwägung der Vorzüge und Grenzen von Warenkorbmethode einerseits und Statistikmodell andererseits kann unter verschiedenen Aspekten erfolgen. So wird die dem empirisch-statistischen Ansatz immanente Annahme, dass das gemessene Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen den Bedarf spiegelt, bezweifelt. Dabei wird darauf verwiesen, dass der Konsum in der Referenzgruppe maßgeblich vom Einkommen, also von der so genannten Budgetrestriktion, bestimmt wird. Da das Konzept des soziokulturellen Existenzminimums aber relativ ist und auf die aktuellen Lebensverhältnisse in der

Gesellschaft und damit auch auf die begrenzten materiellen Ressourcen rekurriert, ist der Einwand nicht generell berechtigt. Er ist dennoch wesentlich für die Umsetzung des Statistikmodells: Der Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs kommt entscheidende Bedeutung zu (vgl. Abschnitt 5.2) – je restriktiver diese erfolgt, desto weniger kann von einer Abbildung der gesellschaftlich mindestens üblichen Teilhabe ausgegangen werden und desto mehr sind ausgrenzende Wirkungen der Budgetrestriktion anzunehmen. Dies gilt umso mehr, als der Bedarf mit der Bezugnahme auf Ausgabedaten wegen der Vernachlässigung von nichtmonetären privaten Transfers (Sachgeschenken) tendenziell unterschätzt wird. Zudem ist der Referenzeinkommensbereich im Falle einer gravierenden Polarisierung der Einkommensverteilung zu überprüfen. Falls die Einkommen im unteren Segment – beispielsweise im unteren Fünftel der Bevölkerung – 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. Auch das Bundesverfassungsgericht scheint eine entsprechende Gefahr zu sehen, wenn es ausführt, dass eine Statistik- und Verbrauchermethode gerechtfertigt ist „unter der Prämisse, dass auch das Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen der Bevölkerung zu erkennen gibt, welche Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind“ (Absatz 166). Dieser Vorgabe kann im Falle von Polarisierungstendenzen durch eine Modifizierung des Einkommensbereichs, auf den mit dem Statistikmodell Bezug genommen wird, entsprochen werden.

Die verbreitete Skepsis gegenüber der Eignung des empirisch-statistischen Ansatzes zur Bemessung eines soziokulturellen Existenzminimums spricht also nicht grundsätzlich gegen die Methode; vielmehr können die Einwendungen durch eine angemessene Verfahrensumsetzung berücksichtigt werden. Demgegenüber ergeben sich beim Warenkorbmodell auf den ersten Blick keine analogen systematischen – freilich über-

windbaren – Grenzen. Der Ansatz erscheint als theoretisch stringent und überzeugend, wenn die immanente Werturteilsproblematik vernachlässigt wird. Wissenschaft kann aber das soziokulturelle Existenzminimum und selbst den physischen existenziellen Mindestbedarf nicht eindeutig herleiten oder „beweisen“¹, sondern allenfalls Anhaltspunkte zur Begründung von normativen Setzungen erarbeiten. Von daher ist das Ergebnis von Expertinnen- und Expertengremien nur scheinbar objektiv. Da zur Berücksichtigung von angemessener, gesellschaftlich-dynamischer Teilhabe und von relevanten Preisen – wie bereits erwähnt – auf die Empirie zurückgegriffen werden muss, dies aber sporadisch und mit Bezugnahme auf sehr unterschiedliche Quellen erfolgt, sind Konsistenz und Transparenz der konkreten Vorgehensweise nach dem bedarfstheoretischen Ansatz tendenziell beeinträchtigt. Das Ergebnis dürfte weniger eine übereinstimmende Sicht der Expertinnen- und Expertengruppe als vielmehr einen weit reichenden Kompromiss spiegeln, dessen Stimmigkeit fraglich ist.

Unter diesen Gesichtspunkten erscheint das Statistikmodell bei sorgfältiger Umsetzung als das vergleichsweise geeignete und nachvollziehbare Konzept zur Ableitung eines soziokulturellen Existenzminimums. Es berücksichtigt quasi auto-

matisch die Dynamik von Konsumstrukturen, die beispielsweise aus technologischen und entsprechenden gesellschaftlichen Entwicklungen folgt. 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 Verbrauchsmethode 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.“ (Absatz 166). Die weiteren Ausführungen konzentrieren sich auf das so skizzierte Konzept.

1 So ist mit wissenschaftlichen Methoden nicht eindeutig und 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 erforderlich sind, immer auch normative Aspekte.

3. Zur „Philosophie“ des Statistikmodells und zu problematischen Folgen einer Durchsetzung mit Elementen des Warenkorbmodells

Der empirisch-statistische Ansatz zur Bemessung des soziokulturellen Existenzminimums impliziert eine grundlegende Annahme, der zufolge der Anwendungsbereich begrenzt ist und zudem jede konzeptionelle Abweichung zu zweifelhaften Ergebnissen führt bzw. dem Berechnungsziel systematisch zuwiderläuft. Hintergrund ist die „Philosophie“ des Statistikmodells, wonach unter- und überdurchschnittliche Bedarfe sich auf der individuellen Ebene ausgleichen, so dass mit dem Gruppendurchschnitt über alle Güterpositionen eine Bedarfsdeckung insgesamt erreicht wird. Mit der Bezugnahme auf statistisch ermittelte Durchschnittsausgaben für einzelne Güter und Dienstleistungen zur Ableitung des soziokulturellen Existenzminimums ist also keineswegs die Erwartung verbunden, dass die Ausgabenstruktur der einzelnen Hilfeempfänger entsprechend ausfallen sollte. Dies wäre eine unsachgemäße Interpretation des Ansatzes, da Durchschnittswerte fiktive Größen sind, hinter denen sich eine große Streuung verbirgt; vermutlich hat kein einziger Haushalt der Referenzgruppe genau die durchschnittlichen Beträge verausgabt. 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. Diese Basisannahme hat freilich Konsequenzen für Anwendungsbereich (a) und Umsetzung (b) des Statistikmodells.

a) Begrenzung auf regelmäßig anfallende Ausgaben

Ein statistischer Ausgleich zwischen über- und unterdurchschnittlichen Ausgaben ist lediglich bei regelmäßig anfallenden Ausgaben, die grund-

sätzlich bei allen Mitgliedern der Referenzgruppe anfallen können, zu erwarten. Für „Ausreißer“ nach oben infolge von einmaligen oder nur in großen zeitlichen Abständen notwendigen Ausgaben oder infolge von besonderen Bedarfssituationen, die in nur wenigen Fällen auftreten, kann sich keine Kompensation ergeben; denn auf der individuellen Ebene fehlt es an entsprechenden „Ausreißern“ nach unten, also an erheblichen Minderausgaben in anderen Konsumbereichen.

b) Konsequenzen eines Methoden-Mix

Ein statistischer Ausgleich zwischen über- und unterdurchschnittlichen Ausgaben kann nur bei uneingeschränkter Umsetzung des Statistikmodells erfolgen. Jede Vermischung des Ansatzes mit Elementen des Warenkorbansatzes – wie sie derzeit praktiziert und in vielen Diskussionen vorgeschlagen wird – „stört“ die Funktionsweise der empirisch-statistischen Methode. Tabelle 1 verdeutlicht dies am Beispiel von Familien mit einem Kind, wobei für die theoretische Erörterung eine Referenzgruppe von zwei Haushalten zugrunde gelegt wird.

Die Darstellung beschränkt sich auf zwei Güterarten, die zur übergeordneten Kategorie Freizeit, Unterhaltung und Kultur zählen. Das Kind der ersten Familie ist musikalisch begabt und nimmt außerschulischen Musikunterricht, wofür die Eltern 10 Euro ausgeben. Das Kind der zweiten Familie ist eher sportlich interessiert und besucht zusammen mit Freunden ein Fußballspiel, wofür ein Eintrittsgeld von 10 Euro anfällt. Für beide Ausgabearten ergibt sich ein Durchschnittsbetrag von jeweils 5 Euro, die sich nach dem „reinen“ Statistikmodell zu durchschnittlichen Gesamtausgaben von 10 Euro summieren; mit diesem Betrag kann der Bedarf jedes der beiden Kin-

Tabelle 1:

**Messung des Kindesbedarfs für die Gütergruppe Freizeit / Unterhaltung / Kultur –
„reines“ Statistikmodell und Methoden-Mix**

	außerschulischer Musikunterricht (U)	Besuch von Sport- und Kulturveranstaltungen (V)
	€ p. M.	€ p. M.
Familie 1: Das Kind ist musikalisch begabt.	10	0
Familie 2: Das Kind besucht ein Fußballspiel.	0	10
„reines“ Statistikmodell		
– Durchschnittsausgaben	5	5
– Summe der Durchschnittsausgaben	10	
Methoden-Mix: U zählt nicht zum Mindestbedarf.		
– Durchschnittsausgaben	/	5
– Summe der Durchschnittsausgaben	5	

der gedeckt werden. Falls aber eine der beiden Güterarten ausgeklammert wird, weil sie nach einer normativen Entscheidung nicht zum Existenzminimum zählt – das Statistikmodell also mit dem Ansatz der Warenkorbmethode durchgesetzt wird (Methoden-Mix) –, ergeben sich Einschränkungen bei den Kindern im Grundsicherungsbezug. Dass musikalische Kinder auf den Musikunterricht verzichten müssen, entspricht zwar im vorliegenden Beispiel der Intention des Normengebers². Dass die anderen Kinder aber nun wegen der verminderten Summe der berücksichtigten Durchschnittsausgaben nicht mehr die Eintrittskarte zum Fußballspiel bezahlen können, dürfte nicht unbedingt beabsichtigt sein. Nur wenn für beide Kinder der Referenzgruppe beide Ausgabearten in der gleichen Höhe anfallen, führt der Methoden-Mix zu dem – vom Normengeber offensichtlich angestrebten – Ergebnis, dass der Besuch der Sportveranstaltung gedeckt ist; ob die

Familien mit Grundsicherungsbezug in diesem Fall die reduzierten Mittel tatsächlich für die Eintrittskarte oder doch eher für den Musikunterricht ausgeben, ist allerdings offen.

Da nach der „Philosophie“ des Statistikmodells der Ausgleich über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe nicht nur innerhalb einzelner Güterbereiche, sondern auch zwischen verschiedenen Gütergruppen erfolgt, sind die problematischen Folgen eines Methoden-Mix weit reichender als in Tabelle 1 angedeutet. Dies wird am Beispiel von zwei Referenz-Kindern, die beide Musikunterricht nehmen wollen, deutlich. Das Kind der zweiten Familie benötigt allerdings ein Kleidungsstück, so dass es im Beobachtungsmonat auf die Musikstunde verzichten muss; derartige Konstellationen dürften im unteren Einkommensbereich regelmäßig vorkommen. Tabelle 2 skizziert die Situation der Referenzgruppe im „kritischen“ Monat. Wenn nicht das „reine“ Statistikmodell,

² Damit knüpft das Beispiel an die bisherige Praxis der Regelleistungsbemessung an: Aufwendungen für außerschulischen Unterricht in Sport und Musik galten bisher als nicht regelleistungsrelevant.

Tabelle 2:

**Messung des Kindesbedarfs für die Gütergruppen Freizeit/Unterhaltung/Kultur
und Bekleidung – „reines“ Statistikmodell und Methoden-Mix**

	außerschulischer Musikunterricht (U)	Bekleidung (B)
	€ p. M.	€ p. M.
Familie 1: Das Kind nimmt eine Musikstunde.	10	0
Familie 2: Das Kind verzichtet auf die Musikstunde wegen Bekleidungsbedarfs.	0	10
„reines“ Statistikmodell		
– Durchschnittsausgaben	5	5
– Summe der Durchschnittsausgaben	10	
Methoden-Mix: U zählt nicht zum Mindestbedarf.		
– Durchschnittsausgaben	/	5
– Summe der Durchschnittsausgaben	5	

sondern der skizzierte Methoden-Mix der Berechnung des soziokulturellen Existenzminimums zugrunde gelegt wird, wird der Bekleidungsbedarf der Empfängerinnen und Empfänger von Mindestsicherungsleistungen nur hälftig gedeckt. Auch dies dürfte nicht im Sinne des Normengebers sein.

Die exemplarisch dargestellten Probleme einer Durchsetzung des Statistikmodells mit Gesichtspunkten der Warenkorbmethode ergeben sich immer dann, wenn regelleistungsrelevante und nichtregelleistungsrelevante Güterarten alternativ konsumiert werden (Becker 2008: 9). Dies kann gerade im unteren Einkommensbereich wegen der knappen Ressourcen häufig vorkommen – wie die obigen Beispiele veranschaulichen –, betrifft Substitutionsgüter (Güter, die sich gegenseitig ersetzen können) aber generell. So kann ein Mobilitätsbedarf mit Ausgaben für Benzin bzw. Diesel, falls ein eigener Pkw verfügbar ist, oder mit Ausgaben für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) gedeckt werden. Falls Erstere – wie bisher – aus der Regelleistungsrechnung ausgeklammert werden, weil nach der

Warenkorbmethode Empfängerinnen und Empfänger von Mindestsicherungsleistungen auf den ÖPNV verwiesen werden, die Referenzgruppe aber zum großen Teil das Auto nutzt, wird der Mobilitätsbedarf systematisch unterschätzt. Die Tabellen 3 und 4 verdeutlichen dies für das jeweils untere Quintil der Alleinstehenden und der Paare mit einem Kind auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003. 38 Prozent der Alleinstehenden und sogar 83 Prozent der Paare mit einem Kind des jeweiligen Referenzeinkommensbereichs nutzen zumindest teilweise einen eigenen Pkw. Wenn die entsprechenden Ausgaben nicht berücksichtigt werden und lediglich der Gesamtdurchschnitt der ÖPNV-Ausgaben in die Berechnung des Existenzminimums eingeht, wird der Mobilitätsbedarf der Pkw-Nutzer sachwidrig auf null gesetzt. Für Paare mit einem Kind ergäbe sich mit 10 Euro ein noch geringerer „Bedarf“ als für Alleinstehende mit 12 Euro; dem stehen durchschnittliche Gesamtausgaben von 98 Euro (Paare mit einem Kind) bzw. 33 Euro (Alleinstehende) gegenüber.

Tabelle 3:

**Durchschnittliche Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel (Benzin, Diesel etc.)
und für den ÖPNV im untersten Quintil der Alleinstehenden im Jahr 2003**

Alleinstehende nach Kombination der Verkehrsausgaben	Ausgaben für ... (€ p. M.)		Anteil an der Referenzgruppe
	Benzin etc.	ÖPNV	
keine der beiden Ausgaben	0	0	29 %
nur Ausgaben für Benzin etc.	60	0	25 %
nur Ausgaben für ÖPNV	0	28	33 %
beide Ausgabearten	47	21	13 %
alle Teilgruppen	21	12	100 %

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2003 (faktisch anonymisiertes Grundfile 5).

Tabelle 4:

**Durchschnittliche Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel (Benzin, Diesel etc.)
und für den ÖPNV im untersten Quintil der Paare mit einem Kind im Jahr 2003**

Alleinstehende nach Kombination der Verkehrsausgaben	Ausgaben für ... (€ p. M.)		Anteil an der Referenzgruppe
	Benzin etc.	ÖPNV	
keine der beiden Ausgaben	0	0	(6 %)
nur Ausgaben für Benzin etc.	111	0	57 %
nur Ausgaben für ÖPNV	0	/	(11 %)
beide Ausgabearten	95	21	26 %
alle Teilgruppen	88	10	100 %

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2003 (faktisch anonymisiertes Grundfile 5).

Bei Fallzahlen unter 30 sind die Ergebnisse statistisch nicht signifikant, so dass der Anteil an der Referenzgruppe in Klammern gesetzt und der gruppenspezifische Durchschnittsbetrag nicht ausgewiesen wurde.

Die einfache Durchschnittsbildung über nur eines von zwei Substitutionsgütern ist zur Berechnung von Mindestbedarfen nicht nur problematisch, sondern methodisch unzulässig, wie auch vom Bundesverfassungsgericht ausgeführt wurde (Absatz 200). Wenn abweichend vom Statistikmodell eine normative Setzung erfolgen soll, so kann dies bei Substitutionsgütern allenfalls über

eine teilgruppenbezogene Durchschnittsbildung erfolgen – im Falle des Mobilitätsbedarfs also durch die Berechnung der durchschnittlichen ÖPNV-Ausgaben derjenigen, die ausschließlich den ÖPNV genutzt haben. Dies scheidet bisher allerdings an den geringen Fallzahlen in der EVS 2003, zumindest in der Gruppe der Paare mit einem Kind. Außerdem würde damit der durch-

schnittliche Mobilitätsaufwand tendenziell unterschätzt, da anzunehmen ist, dass die Teilgruppe ohne Pkw vergleichsweise häufig nur kurze Wege zurücklegt. Den gegenüber den Pkw-Nutzern geringeren Fahrtkosten stehen aber möglicherweise vergleichsweise hohe sonstige Kosten gegenüber, da nicht so preisgünstig eingekauft werden kann – Großeinkäufe beim entlegenen Discounter unter Ausnutzung von Sonderange-

boten sind ohne Auto nur schwer möglich. Bei Anwendung des „reinen“ Statistikmodells zur Ableitung des Existenzminimums würde ein entsprechender bereichsübergreifender Ausgleich über- und unterdurchschnittlicher Kosten auf individueller Ebene möglich sein, die beschriebene Einschränkung des Konzepts „stört“ diesen Ausgleich.

4. Gesellschaftspolitisch-normative Grenzziehungen für die Ableitung des soziokulturellen Existenzminimums mit dem Statistikmodell

Aus den vorstehenden Überlegungen ergibt sich zusammenfassend, dass das Statistikmodell nur regelmäßig wiederkehrende „normale“ Bedarfe erfassen kann und möglichst ohne Durchsetzung mit normativen Vorgaben im Sinne der Warenkorbmethode angewandt werden sollte; andernfalls wird seine Eignung zur Ableitung des soziokulturellen Existenzminimums erheblich eingeschränkt. Andererseits hat aber das Bundesverfassungsgericht 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 (Absatz 138).³ 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.“ (Absatz 171) Damit ist ein gewisser Wider-

spruch zu der an anderer Stelle geforderten Einhaltung der „Strukturprinzipien des Statistikmodells“ (Absatz 173) verbunden.

Die Verwendung des Statistikmodells zur Ableitung des soziokulturellen Existenzminimums impliziert aber auch aus einem weiteren Grund ein normatives „Dilemma“: Wenn das Existenzminimum die gesamten mit der EVS erhobenen Konsumausgaben der Referenzgruppe umfassen würde und die Referenzgruppe ihr Einkommen voll verausgabt, also nicht spart⁴, würde bei der Neubestimmung auf Basis der Folgerhebung eine höhere Schicht als Referenzgruppe fungieren; denn die der vormaligen Referenzgruppe, z. B. dem vormaligen untersten Quintil, gleichgestellten Leistungsempfänger und Leistungsempfängerinnen (bzw. Anspruchsberechtigten) werden aus den Auswertungen generell ausgeschlossen, um Zirkelschlüsse zu vermeiden (vgl. Abschnitt 5.2). Das Hineinwachsen der Referenzgruppe in eine darüber liegende Schicht ist zwar nur bis zu dem Einkommensbereich, bei dem sich positive Sparquoten zeigen, denkbar, dürfte also schon nach der ersten „Runde“ abbrechen; die theoretisch angelegte Systematik ist dennoch vermutlich nicht konsensfähig und gesellschaftspolitisch nicht erwünscht.

Einer Anwendung des „reinen“ Statistikmodells, das sich theoretisch stringent begründen lässt, stehen also gesellschaftspolitisch-normative Gegebenheiten entgegen. Dennoch sind die methodischen Vorüberlegungen wesentlich für die anstehende Neubemessung der Regelleistungen

3 Bei schulpflichtigen Kindern ist der politische Gestaltungsspielraum allerdings vergleichsweise gering, da das Bundesverfassungsgericht „notwendige Ausgaben zur Erfüllung schulischer Pflichten“ ausdrücklich dem existenziellen Bedarf zurechnet und die staatliche Aufgabe formuliert, die Voraussetzungen zu gewährleisten, dass Kinder „später ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten“ können (Absatz 192).

4 Die Referenzgruppen nach bisheriger Abgrenzung weisen teilweise eine negative Sparquote auf, d. h. dass Ersparnis aufgelöst oder Kredite aufgenommen werden; vgl. Becker 2007: 6 und Becker 2008: 21. Dies gilt freilich nicht für jeden einzelnen Haushalt der Referenzgruppe.

nach dem SGB II bzw. SGB XII. Denn sie verdeutlichen einen wesentlichen Zusammenhang, der bei normativen Abwägungen häufig übersehen wird: Jedwede Ausklammerungen von regelmäßig anfallenden Konsumgüterarten und Dienstleistungen aus dem Berechnungsschema haben zur Folge, dass der Lebensstandard aller Grundsicherungsempfängerinnen und Grundsicherungsempfänger – nicht nur derjenigen mit der jeweiligen Ausgabeart – hinter dem der Referenzgruppe zurückbleibt und auch die als regelleistungsrelevant eingestuftes 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 möglichst vermieden werden, empfiehlt sich eine Orientierung an

einem Häufigkeitskriterium: Güter und Dienstleistungen, die nur von wenigen Haushalten bzw. einem kleinen Teil der Referenzgruppe konsumiert werden, können am ehesten als Konsumbereiche, die nicht zum pauschalen soziokulturellen Existenzminimum gehören, und damit als nicht regelleistungsrelevant eingestuft werden. Durch die Herausnahme derartiger Ausgaben würde

- weder die Gefahr bestehen, dass Grundsicherungsempfänger und -empfängerinnen als solche erkennbar sind – denn auch in der Referenzgruppe sind die entsprechenden Güter nicht „üblich“;
- noch wäre mit einer erheblichen Bedarfsunterdeckung in anderen Bereichen zu rechnen – denn wegen der geringen Verbreitung des nicht berücksichtigten Konsumguts handelt es sich um geringe Durchschnittsbeträge.

5. Möglichkeiten zur Umsetzung des Statistikmodells

5.1 Referenzhaushaltstyp(en)

Für eine konkrete Umsetzung des Statistikmodells zur Ableitung des soziokulturellen Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern ist zunächst zu entscheiden, auf welchen Haushaltstyp bzw. welche Haushaltstypen sich die grundlegende Ausgabenanalyse beziehen soll. Bis Ende Juni 2009 bildeten die Alleinstehenden die ausschließliche Referenzgruppe, und die Regelleistungen für weitere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaften wurden als pauschale Prozentsätze der so genannten Eckregelleistung berechnet. Die indirekte, empirisch nicht fundierte Bemessung insbesondere des kindlichen Existenzminimums wurde seit geraumer Zeit von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und Verbänden kritisiert und auch vom Bundesverfassungsgericht als nicht vertretbare Methode beanstandet (Absätze 190 bis 198). Zur Bemessung von Kinderregelleistungen muss also das Ausgabeverhalten von Familien zugrunde gelegt werden, wobei das Bundesverfassungsgericht – in Einklang mit Wissenschaft und Verbänden – eine Altersdifferenzierung entsprechend kindlicher Entwicklungsphasen fordert (Absätze 191 und 192).

Auf den ersten Blick erscheint die so genannte Differenzmethode zur Ermittlung personenbezogener Mindestbedarfe als nahe liegende Vorgehensweise. Bei diesem indirekten Ansatz werden mehrere Haushaltstypen berücksichtigt, um aus der Gegenüberstellung der jeweiligen Durchschnittsausgaben auf die „Kosten“ zusätzlicher Haushaltsmitglieder zu schließen. Demnach entspräche beispielsweise der Unterschied zwischen den durchschnittlichen Ausgaben von Paarhaushalten ohne Kind und den Ausgaben von Paarhaushalten mit einem Kind unter 6 Jahren – jeweils im analog abgegrenzten unteren Einkommensbereich, z. B. im untersten Einkommens-

quartil – dem soziokulturellen Existenzminimum der Kinder unter 6 Jahren. Eine weitere Differenzierung könnte dahingehend erfolgen, dass für Zweitkinder unter 6 Jahren der Unterschied zwischen den durchschnittlichen Ausgaben der Paare mit einem Kind dieser Altersgruppe und den Durchschnittsausgaben der Paare mit zwei Kindern dieser Altersgruppe zugrunde gelegt wird. Für Paare mit mehr als zwei Kindern bzw. mit älteren Kindern wäre analog vorzugehen. Diese intuitiv einleuchtende Differenzmethode ist unter methodischen Gesichtspunkten aber problematisch, wenn nicht gar unzulässig: Die jeweils untersten Einkommenssegmente, z. B. Quintile verschiedener Haushaltstypen, sind nicht unmittelbar vergleichbar, da sie verschiedenen Segmenten der Gesamtverteilung angehören. So gehört das unterste Quintil der Paarhaushalte ohne Kind möglicherweise häufiger einem höheren Quintil in der Einkommensverteilung insgesamt an als das unterste Quintil der Paarhaushalte mit einem Kind; damit wäre das kindliche Existenzminimum tendenziell unterschätzt. Um die unteren Einkommensgruppen verschiedener Haushaltstypen vergleichen zu können, müsste eine Äquivalenzskala vorgegeben werden; diese wird aber mit der Differenzmethode gesucht – und kann letztlich auf diesem Wege nicht abgeleitet werden.

Unter diesen Gesichtspunkten sollte sich die Ableitung personenbezogener Mindestbedarfe auf *einen* Referenzhaushaltstyp konzentrieren, wobei wegen der besonderen Bedeutung eigenständig berechneter Kinderregelleistungen auf Familien mit Kind(ern) abzustellen ist. Die Bezugnahme auf Mehrkindfamilien als Referenzgruppe scheidet allerdings faktisch aus. Denn Haushaltsausgaben werden im Rahmen der EVS ohne personelle Zuordnung – die für die Befragten eine Überforderung wäre und zudem nicht durchgängig praktikabel ist – aufgezeichnet, so

dass selbst nach einer „plausiblen“ Aufteilung der Ausgaben in eltern- und kindspezifischen Konsum (vgl. Abschnitt 5.4) die weitere Differenzierung des Letzteren nach mehreren Kindern unterschiedlichen Alters nicht möglich ist. Von den Familien mit einem Kind wiederum erweist sich die Teilgruppe der Alleinerziehenden unter zwei Aspekten als ungeeignete Referenzgruppe. Zum Einen sind Alleinerziehende und ihre Kinder in weit überdurchschnittlichem Maße von Einkommensarmut betroffen⁵, so dass wegen der hier besonders dominierenden Budgetrestriktion die Interpretation des Ausgabeverhaltens als soziokulturelles Existenzminimum inhaltlich zweifelhaft wäre. Zum Anderen ergibt sich das statistische Problem geringer Fallzahlen in der EVS, wenn nach dem Kindesalter differenziert wird, so dass nicht mit signifikanten Ergebnissen zu rechnen ist. Es verbleiben damit die Paarhaushalte mit einem Kind als insofern geeigneter Referenzhaushaltstyp, als für diese Gruppe bisher kein überdurchschnittliches Armutsrisiko festgestellt wurde⁶ und zudem ausreichende Fallzahlen vergleichsweise gute statistische Analysemöglichkeiten bieten. Zwar sind auch hier dem Ausmaß der möglichen Altersdifferenzierung Grenzen gesetzt; eine Unterscheidung zwischen Familien mit einem noch nicht schulpflichtigen Kind (unter 6 Jahre), einem 6- bis 13jährigen Schulkind und einem Jugendlichen ab 14 Jahren scheint aber problemlos umsetzbar zu sein – zumindest nach den entsprechenden Fallzahlen in der EVS 2003. Nach Berechnung des Mindestbedarfs des Kindes ergäbe sich das elterliche soziokulturelle Existenzminimum als komplementäre Größe. Inwieweit sich auch dabei Unterschiede in Abhängigkeit des Kindesalters ergeben können bzw. wie diese zu interpretieren wären und wie der Mindestbedarf von Elternpaaren in personenbezogene Beträge – als Grundlage zur Bemessung des soziokulturellen Existenzminimums von Alleinstehenden, allein erziehenden Elternteilen und

Paaren ohne Kind – zerlegt werden kann, wird in Abschnitt 5.4 erörtert.

Gegen die skizzierte Vorgehensweise mit Bezugnahme auf nur den einen Haushaltstyp der Paare mit einem Kind spricht die lediglich indirekte Ermittlung des Mindestbedarfs von Personen ohne Partnerin und Partner oder ohne Kind, also von Gruppen mit möglicherweise anders als in der Referenzfamilie strukturierten Ausgaben. Insbesondere die soziokulturellen Komponenten des Existenzminimums (Art der Freizeitgestaltung, Bildungs- und kulturelle Interessen) von Bedarfsgemeinschaften ohne Kind weichen von denen der Familien mit Kindern vermutlich deutlich ab. Dieser strukturelle Aspekt ist allerdings nicht ausschlaggebend; vielmehr ist entscheidend, ob die Summe der Ausgaben für soziale, kulturelle und Bildungsteilnahme sowie für Mobilität im unteren Segment der Erwachsenen ohne Kinder gravierend von den entsprechenden Ausgaben von Eltern(teilen) in einem vergleichbaren Einkommenssegment abweicht. Dies empirisch zu überprüfen, ist wegen der oben erläuterten Schwäche der Differenzmethode kaum möglich. Unter theoretischen bzw. Plausibilitäts Gesichtspunkten ist zwar anzunehmen, dass Erwachsene ohne Kinder tendenziell öfter „ausgehen“ als Eltern insbesondere von kleinen Kindern. Ob dies aber auch für den unteren Einkommensbereich zutrifft, ist wegen der Budgetrestriktion fraglich; zudem stehen dem eventuell vergleichsweise großen „Eigenbedarf“ an sozialer und kultureller Teilhabe von Erwachsenen ohne Kinder die „Begleitkosten“ von Eltern(teilen) gegenüber – z. B. der Preis der Erwachsenen-Eintrittskarte zum Schwimmbad oder zum Zoo oder zum Fußballspiel (sofern derartige Ausgaben nicht dem Kindesbedarf zugerechnet werden) als Pendant zu den Kosten beispielsweise einer Kinokarte, die bei Personen ohne Kinder anfallen. Letztlich hängt es von der Art der Aufspaltung der Familienausgaben in Eltern- und Kindesbedarfe ab, ob von

5 Auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) 2007 ergibt sich für Alleinerziehende mit einem Kind eine Armutsquote von 39 Prozent, wenn die Armutsgrenze bei 50 Prozent des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen gesetzt wird; die entsprechende Armutsquote insgesamt lag bei 14,5 Prozent; vgl. Becker/Hauser 2010: 110 (Tab. 16).

6 Auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) 2007 ergibt sich für Paare mit einem Kind eine Armutsquote von 10 Prozent, wenn die Armutsgrenze bei 50 Prozent des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen gesetzt wird; die entsprechende Armutsquote insgesamt lag bei 14,5 Prozent; vgl. Becker/Hauser 2010: 110 (Tab. 16).

einer ungefähren Abdeckung des Erwachsenenbedarfs auch in Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder ausgegangen werden kann (vgl. Abschnitt 5.4).

Bei der Reform der Regelleistungen für Kinder zum 1. Juli 2009 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) die vielfältige Kritik am bis dahin praktizierten *Procedere* aufgegriffen und auf der Basis von Sonderauswertungen der EVS 2003 „eigenständig“ ermittelte Kinderregelleistungen gesetzlich verankert. Mit Begründungen, die den obigen Ausführungen vergleichbar sind, wurden Paare mit einem Kind als Referenzhaushaltstyp und die im Vorhergehenden vorgeschlagenen Altersabgrenzungen zugrunde gelegt. Die konkrete Verfahrensweise und die gesetzliche Formulierung sind zwar vom Bundesverfassungsgericht als nicht zulässig kritisiert worden (Absätze 199 bis 203). Dennoch wurde zumindest die vormalige Auswahl des bzw. eines Referenzhaushaltstyps korrigiert. Allerdings wurde die neue Referenzgruppe zusätzlich eingeführt und nur für die Ermittlung der Kindesbedarfe zugrunde gelegt, während Erwachsenenbedarfe – auch die der Eltern(teile) – weiterhin aus dem Ausgabeverhalten von Alleinstehenden begründet wurden. Die Bezugnahme auf zwei Referenzhaushaltstypen erscheint zwar als mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vereinbar (Absätze 168 und 189 i.V.m. Absätzen 190 bis 198); unter methodischen wie auch normativen Gesichtspunkten ist dies aber – wie bereits ausgeführt – fragwürdig. Denn es kann nicht davon ausgegangen werden, dass gruppenspezifische Verteilungen von Einkommenswohlstand identisch sind, so dass die durchschnittliche Wohlstandsposition eines unteren Quantils der Alleinstehenden von der der Paare mit einem Kind im analog abgegrenzten unteren Quantil abweichen dürfte. Die normative Implikation ungleicher Sicherungsniveaus ist aber offenbar verfassungsrechtlich unbedenklich.

Sowohl die vorgeschlagene Bezugnahme ausschließlich auf die Gruppe der Paare mit einem Kind als auch die seit Juli 2009 praktizierte Basierung auf zwei Haushaltstypen geht davon aus, dass die Höhe des Kindesbedarfs unabhängig davon ist, ob und gegebenenfalls wie viele Geschwister in der Familie leben. Economies of scale werden also nur für Paare gegenüber Alleinstehenden angenommen, nicht aber bei mehreren Kindern. Diese auf den ersten Blick wenig realistische Implikation der diskutierten Möglichkeiten zur Umsetzung des Statistikmodells ist aber durchaus gerechtfertigt. Zum Einen wird der Wohnbedarf, für den die größten Haushaltsgrößenersparnisse anzunehmen sind, außerhalb der monetären Regelleistung (nicht pauschal) abgedeckt; und für die anderen Bedarfsbereiche ergeben sich im unteren Einkommensbereich, wo ohnehin sehr sparsam gewirtschaftet werden muss, kaum Kostendegressionen bei einem weiteren Kind⁷. Zum Anderen wäre eine empirisch fundierte und nachvollziehbare Quantifizierung von economies of scale kaum möglich, die die Differenzmethode mit der Gefahr einer Unterschätzung des Bedarfs weiterer Kinder verbunden ist⁸. Deshalb sollte auch weiterhin davon abgesehen werden, Mindestbedarfe in Abhängigkeit der Rangfolge der Kinder zu definieren.

5.2 Referenzeinkommensbereich

Neben der Bestimmung eines oder mehrerer Haushaltstypen erfordert die Umsetzung des Statistikmodells zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums eine Entscheidung darüber, was als „untere Einkommensgruppen“ (§ 28 Abs. 3 Satz 3 SGB XII) gelten soll. Die bisherige Regelsatzverordnung (RSV) konkretisierte den Referenzeinkommensbereich als „die unteren 20 Prozent der nach ihrem Nettoeinkommen geschich-

7 Kostendegressionen könnten am ehesten beim Bekleidungsbedarf und bei Spielsachen auftreten, wären aber auch bei diesen Güterarten marginal bzw. auf die Kleinkindphase beschränkt, wenn es sich um Bruder und Schwester handelt. Zudem wird Kinderbekleidung meist stark strapaziert, unterliegt also einem großen Verschleiß, so dass die Zahl der zu „vererbenden“ Stücke begrenzt sein dürfte.

8 Eine Unterschätzung ergäbe sich, wenn das untere Einkommensquantil der Paare mit zwei (bzw. drei etc.) Kindern einen geringeren Einkommenswohlstand erreicht als das entsprechend abgegrenzte Einkommensquantil der Paare mit einem Kind (bzw. zwei Kindern etc.).

teten Haushalte der EVS nach Herausnahme der Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe“ (§ 2 Abs. 3 RSV). Durch die Ausklammerung von Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger aus dem Berechnungsprozess sollte der Zirkelschluss vom Ausgabeverhalten der Hilfeempfänger auf das ihnen zu gewährende soziokulturelle Existenzminimum vermieden werden. Bei der Umsetzung im Datenauswertungsverfahren der EVS 2003 wurden allerdings nur die Haushalte ausgeklammert, bei denen der Lebensunterhalt überwiegend aus Sozialhilfeleistungen bestritten wurde. Damit verblieben zahlreiche Haushalte, die im dreimonatigen Befragungszeitraum nur zeitweilig und/oder nur ergänzend zu vorrangigen Einkommen Sozialhilfe bezogen haben, in der Referenzgruppe. Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger wurden also nur teilweise ausgeklammert, die Vorschrift der RSV wurde nicht vollständig umgesetzt. Der o.g. Zirkelschluss beeinflusste folglich – wenn auch abgeschwächt – die Ergebnisse der Analyse des Ausgabeverhaltens im unteren Einkommensbereich. Denn

- das Einkommensniveau der Haushalte mit vergleichsweise geringer aufstockender Sozialhilfe – beispielsweise Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Niedriglöhnen und/oder in Teilzeitarbeit, Arbeitslose mit zu geringem Arbeitslosengeld – entspricht dem der Haushalte mit überwiegend (aufstockendem oder ausschließlichem) Bezug von Sozialhilfe, ihr Ausgabeverhalten ist wesentlich durch das Sozialhilfeniveau bestimmt;
- und bei unstetigem Einkommensbezug im dreimonatigen Beobachtungszeitraum – beispielsweise zweimonatiger Bezug von Arbeitslohn, dann nach Ausscheiden aus dem Erwerbsleben Bezug von Rente mit aufstockender Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung – ist das Ausgabeverhalten im Monatsdurchschnitt zumindest teilweise von der Periode des Sozialhilfe- bzw. Grundsicherungsbezugs geprägt.

Nach eigenen Berechnungen ist der Effekt der bisher unvollständigen Herausnahme der Sozialhilfeempfänger aus der Referenzgruppe der Alleinstehenden zwar nicht sehr groß, für die Betroffenen dennoch erheblich. Bei Herausnahme aller Beziehenden und Bezieher von Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen) bzw. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und anschließender Abgrenzung des unteren Fünftels der Nettoeinkommensverteilung ergäbe sich bei gegebenen regelleistungsrelevanten Anteilen der einzelnen Güterabteilungen eine Eckregelleistung von 358 Euro (gerundeter Wert)⁹ und damit ein um etwa 13 Euro höherer Betrag als der zum 1. Januar festgesetzte Satz. Auf Basis des Originaldatenmaterials, das nur dem Statistischen Bundesamt zur Verfügung steht, ergibt sich möglicherweise eine etwas andere Differenz als auf Basis der für Forschungszwecke zugänglichen 98-Prozent-Substichprobe; die Größenordnung dürfte aber ähnlich ausfallen.

Allerdings war selbst die vollständige Herausnahme der Sozialhilfebeziehenden aus der Referenzgruppe nicht hinreichend, um den Zirkelschluss vom Ausgabeverhalten der Hilfebedürftigen auf das Hilfeniveau zu vermeiden. Denn nach vorliegenden Schätzungen nahmen vor der Hartz IV-Reform nur etwa die Hälfte bis drei Fünftel der Bedürftigen ihre Ansprüche wahr, die weiteren Anspruchsberechtigten lebten in verdeckter Armut.¹⁰ Nach neueren Untersuchungen hat sich die hohe Quote der Nichtinanspruchnahme zustehender Leistungen seitdem kaum verändert.¹¹ Die Referenzgruppe zur Ermittlung minimaler Standards bzw. des soziokulturellen Existenzminimums hätte also auch um die Bevölkerung in verdeckter Armut (Dunkelziffer der Armut) – die auf noch geringerem Einkommensniveau als Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger lebten – bereinigt werden müssen.

9 Dabei wurden aus der Gruppe der Alleinstehenden zunächst alle Sozialhilfe- und Grundsicherungsempfänger ausgeklammert und im zweiten Schritt die unteren 20 Prozent der nach dem Nettoeinkommen geschichteten Alleinstehenden für die weitere Analyse isoliert.

10 Vgl. Becker/Hauser 2005. Im abschließenden Teil dieser Studie (S. 215-230) findet sich eine komprimierte Ergebnisdarstellung (S. 219-224) mit der hier zitierten Schätzung (S. 221).

11 Vgl. Becker/Hauser 2010: 138 (Tabelle 24) und Bruckmeier/Wiemers 2010: 11.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9.2.2010 die Bezugnahme auf das unterste Quintil der Einkommensverteilung nicht beanstandet (Absatz 168). Es hat die zugrundeliegende Erwägung, „die Referenzgruppe der Bezieherinnen und Bezieher von geringen Einkommen möglichst breit zu fassen, um statistisch zuverlässige Daten zu verwenden“, ausdrücklich als sachgerecht bezeichnet. Im Übrigen sind die Ausführungen zum Referenzeinkommensbereich allerdings nicht eindeutig. Zunächst wird zwar grundsätzlich festgestellt, dass „die Einbeziehung von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern und von Personen, die ihre Ausgaben nicht nur aus eigenem Einkommen, sondern auch durch Auflösung von Vermögen und Zuwendungen Dritter tätigen („versteckte Armut“), in das unterste Quintil ... in der Tat die Datenbasis verfälschen“ würde (Absatz 169). Anschließend wird aber mit dem Verweis auf empirische Probleme der Identifizierung von Personen in verdeckter Armut der Verzicht auf die Ausklammerung dieser Gruppe aus dem Berechnungsverfahren als vertretbar bezeichnet. Diese Akzeptierung bezieht sich allerdings nur auf die bisherige Praxis. Denn das Gericht definiert eine Pflicht des Gesetzgebers zur Fortentwicklung seines Bedarfsermittlungssystems insbesondere dahingehend, „bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben darauf zu achten, dass Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch und dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschieden werden“ (Absatz 169, letzter Satz).

Vor diesem Hintergrund stellen sich bei der künftigen Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs insbesondere zwei Aufgaben.

- Neben den Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfängern, die überwiegend von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII gelebt haben, sollten auch diejenigen, bei denen diese Transfers im Gesamteinkommen nicht dominierten, weitgehend ausgeschlossen werden. Denn auch das Ausgabeverhalten der Letzteren ist vom Grundsicherungsniveau geprägt, so dass die Einbeziehung in den auszuwertenden Da-

tensatz zu Zirkelschlüssen führt. Diese Problematik hat auch das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich anerkannt, ohne freilich konkrete Forderungen daraus abzuleiten (s.o.). Grundsätzlich ist eine differenzierte Vorgehensweise möglich:

- Für die Haushalte mit „Statuswechsel“ in der dreimonatigen Anschreibungsperiode der EVS, die nur in einem Monat oder in zwei Monaten von Grundsicherungsleistungen gelebt haben, sollten nur die Ausgabedaten des Monats bzw. der Monate ohne Grundsicherungsbezug, in denen beispielsweise Arbeitseinkommen oder Arbeitslosengeld I bezogen wurde, in die Analyse eingehen. Nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes lassen die Daten der EVS 2008 dies zu, da die Angaben der Befragten – anders als bei der EVS 2003 – monatsbezogen aufbereitet wurden. – Dementsprechend kann die Herausnahme von Haushalten auf diejenigen, die im Befragungsquartal durchgängig Grundsicherungsleistungen bezogen haben, beschränkt werden. Insoweit es sich dabei um „aufstockende“ Erwerbstätigenhaushalte handelt, deren Einkommen infolge des Erwerbstätigenfreibetrags höher als das von Nichterwerbstätigenhaushalten ausfällt, ist ihre Ausklammerung aus dem Datensatz aus verfassungsgerichtlicher Perspektive zwar nicht zwingend. Das mögliche Einkommensniveau und damit die Höhe der Konsumausgaben insgesamt ergeben sich dennoch auch bei dieser Gruppe aus dem Niveau der Grundsicherungsleistungen. Diese sind aber neu zu bestimmen, so dass die Bezugnahme auf „Aufstocker“ einen Zirkelschluss implizieren würde.
- Die vom Bundesverfassungsgericht für die Zukunft geforderte Herausnahme von Haushalten, die einen bestehenden Grundsicherungsanspruch nicht wahrnehmen, kann auf verschiedene Weise erfolgen.
 - Ein pragmatischer Ansatz wäre die Ausklammerung von Haushalten mit Einkommen unterhalb einer pauschalen Einkommensuntergrenze, die das Niveau von SGB II- bzw. SGB XII-Leistungen einschließlich durch-

schnittlicher Kosten der Unterkunft (KdU) von Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfängern approximativ wiedergibt. Insbesondere bei überdurchschnittlichen KdU, aber auch bei anerkannten Mehrbedarfen und Besonderheiten der Berechnung des zu berücksichtigenden Einkommens, werden damit zwar nicht alle Fälle in verdeckter Armut ausgeklammert, und bei unterdurchschnittlichen KdU oder Vermögen oberhalb der Grenze des „Schonvermögens“ werden Personen, die keinen Leistungsanspruch haben, aus dem Datensatz herausgenommen. Trotz dieser einzelnen Unschärfen erscheint die Vorgehensweise als angemessener¹² als die völlige Vernachlässigung des Problems verdeckter Armut.

- Vorzuziehen ist allerdings die „Identifizierung“ der einzelnen, für die Berechnung des Existenzminimums auszuklammernden Fälle in verdeckter Armut mithilfe eines Mikrosimulationsmodells. Wegen Grenzen des Datenmaterials sind zwar auch bei dieser aufwändigen Methode einige vereinfachende Annahmen zu treffen. Der damit verbundene Fehler bei den Ausgaben(strukturen) der verbleibenden Referenzgruppe dürfte aber nicht erheblich sein.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat es in bisherigen Verlautbarungen allerdings generell abgelehnt, den Versuch der Herausnahme verdeckter Armut aus der Referenzgruppe zu machen. In der mündlichen Verhandlung vor dem Hessischen Landessozialgericht am 29. Oktober 2008 argumentierten Vertreter des BMAS mit Mängeln der Datenbasis, welche die Effekte der in der Referenzgruppe verbleibenden Personen in verdeckter Armut tendenziell kompensieren würden. Die Einwendungen sind allerdings nicht überzeugend.

(1) Fehler durch von den Befragten nicht angegebene Einkommen bzw. Einnahmen – z. B. aus Schwarzarbeit oder Geldgeschenken: Das Problem unvollständiger Angaben kann bei der EVS generell als gering eingeschätzt werden. So ist infolge der Freiwilligkeit der Beteiligung mit weitgehend validen Antworten bzw. nur wenigen bewussten Falschangaben der Befragten zu rechnen; denn Haushalte, die Einkünfte aus Schwarzarbeit zu verbergen haben, dürften kaum zu den kontinuierlichen Anschreibungen bereit sein. Zudem ist auch von vergleichsweise wenigen unbewussten bzw. versehentlichen Falschangaben zu rechnen, da der Budgetierungsansatz gute Kontrollmöglichkeiten impliziert; diese werden von den die Erhebung durchführenden Statistischen Landesämtern sowie vom Statistischen Bundesamt zu Plausibilitätsrechnungen genutzt und führen bei erheblichen Abweichungen zwischen Einnahmen und Ausgaben zu Nachfragen bei den jeweiligen Haushalten. Aber selbst wenn einzelne Einkommensarten bewusst oder versehentlich nicht angegeben werden, so führt dies nicht zwangsläufig zu einer verfälschten Quantilsabgrenzung oder zu verzerrten Relationen zwischen Quantilen. Derartige Fehler treten nur im Falle einer Konzentration von Falschangaben in den unteren Segmenten der Einkommensverteilung auf; dafür gibt es aber keinerlei Hinweise. Wenn aber fehlende Einkommensangaben etwa gleichmäßig über alle Haushalte verteilt sind, haben sie keinen Einfluss auf die Quantilsabgrenzungen.

(2) Fehler infolge vernachlässigter Sachgeschenke: Der der Quantilsbildung zugrunde liegende Einkommensbegriff beschränkt sich auf monetäre Einnahmen. Wenn er um reale Elemente erweitert würde, ergäbe sich im Falle von Sachgeschenken ein höherer Betrag. Ob sich bei einem derart erweiterten Einkommensbegriff andere Quantilszuordnungen ergeben, hängt von der

12 Wegen der mit der durchschnittlichen SGB II-Schwelle verbundenen Ungenauigkeiten kann auch eine andere Einkommensuntergrenze herangezogen werden. Beispielsweise wurde sie bei Becker (2007: 10 ff.) auf zwei Drittel der Obergrenze des ersten Quintils gesetzt, was im Falle der Paare mit einem Kind zur Ausklammerung von knapp 5 Prozent der Haushalte am unteren Verteilungsrand führen würde (Becker 2007: 12 (Tabelle 3) i. V. m. 6 (Tabelle 1)) und angesichts der empirisch ermittelten hohen Quoten der Nichtinanspruchnahme eine „vorsichtige“ Verfahrensweise ist. Eine Alternative wäre die Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs als zweites und drittes Dezil, also die Herausnahme des untersten Dezils.

Verbreitung von Sachgeschenken in den Quantilen der monetären Einkommensverteilung ab. Haushalte des auf das unbereinigte Einkommen bezogenen untersten Quantils würden beispielsweise dann in das zweite Quantil aufsteigen – mit der Folge, dass dementsprechend Haushalte des zweiten Quantils absteigen würden –, wenn in dem höheren Quantil keine oder vergleichsweise geringe Sachgeschenke anfallen und der Wert der Sachgeschenke im untersten Quantil größer ist als die Differenz der monetären Einkommen zwischen den Haushalten beider Quantile. Es gibt allerdings keine empirischen Hinweise darauf, dass Sachgeschenke oder generell reale Einkommenselemente sich auf das unterste Segment der Verteilung monetärer Einkommen konzentrieren. Zudem ist nicht zu erwarten, dass sich im Falle eines Austauschs von Haushalten des ersten durch Haushalte des zweiten Quantils infolge der Berücksichtigung realer Einkommenselemente ein merklich verändertes Ausgabenverhalten ergibt. Eine Kompensation des Effekts des Verzichts der Herausnahme verdeckter Armut aus der Referenzgruppe stellt sich nur dann ein, wenn der beschriebene „Fehler“ der Datenbasis sich in zu hohen Ausgaben der Referenzgruppe niederschlägt; die beschriebene potenzielle Unschärfe der Quantilsabgrenzung hat aber allenfalls das Gegenteil zur Folge – denn letztlich impliziert die Vernachlässigung von Sachgeschenken im untersten Quantil eine Bedarfsunterschätzung.

Zusammenfassend ergibt sich die Empfehlung, im Zuge der Neubemessung der Regelleistungen die Abgrenzung der unteren Einkommensgruppen in zweifacher Hinsicht zu reformieren – durch die vollständige Herausnahme der Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII und die Ausklammerung von Personen in verdeckter Armut. So können Zirkelschlüsse eher als bisher vermieden werden. Die EVS 2008 bietet gute Möglichkeiten einer entsprechend differenzierten Vorgehensweise.

Die Effekte einer Ausklammerung von Haushalten in verdeckter Armut auf Grenzen und Durchschnittswerte im untersten Quintil sind für die Gruppe der Paare mit einem Kind exemplarisch in Tabelle 5 dargestellt. Dabei konnte nur

eine pauschale Einkommensuntergrenze in Höhe der durchschnittlichen Sozialhilfeschwelle (1.250 Euro im Jahr 2003) berücksichtigt werden, da der vorzuziehende Ansatz der Identifizierung verdeckter Armut mittels eines Mikrosimulationsmodells im Rahmen dieser Kurzstudie nicht umsetzbar war. Nach der somit nur approximativen Ausklammerung verdeckter Armut ergeben sich dennoch merkliche Unterschiede gegenüber dem Quintil, das verdeckte Armut gänzlich einschließt:

- Der hier gewählte Ansatz zur Berücksichtigung des Problems der Nichtinanspruchnahme zustehender Leistungen (unterer Block in Tabelle 5) führt zu einer um nur 141 Euro höheren Quintilobergrenze, während die durchschnittlichen Nettoeinkommen stärker steigen – um immerhin 213 Euro bei Familien mit einem kleinen Kind und um 253 Euro bzw. 259 Euro in den Gruppen mit einem älteren Kind; dies deutet auf stark vom Durchschnitt abweichende Einkommen der herausgenommenen Haushalte, also auf eine große Spannweite nach unten hin.
- Der Einfluss der Budgetrestriktion auf das Ausgabenverhalten im unteren Einkommensbereich ist in der Gruppe, die verdeckte Armut grundsätzlich einschließt, stärker – das Einkommen wird gänzlich verausgabt (jüngste und älteste Gruppe) bzw. bleibt um 155 Euro hinter den Ausgaben zurück (mittlere Altersgruppe) – als nach Ausklammerung der Familien unterhalb der pauschalierten Sozialhilfeschwelle. Denn bei letzterer Vorgehensweise bleiben die durchschnittlichen laufenden Konsumausgaben insgesamt bei den Familien mit einem Kind der jüngsten bzw. der ältesten Gruppe etwas unterhalb des Durchschnittseinkommens, und bei den Familien mit einem Kind der mittleren Altersgruppe ist das Defizit mit 30 Euro vergleichsweise gering.
- Der generelle Alterseffekt, der sich als vom Kleinkindalter zum Schulkindalter zunächst steigenden, bei Familien mit einem Kind ab 14 Jahren aber wieder sinkenden Durchschnittsausgaben darstellt, wird durch die approximative Herausnahme verdeckter Armut etwas abgeschwächt.

Tabelle 5:

Haushaltsnettoeinkommen und durchschnittliche Konsumausgaben (€ p. M.) von Paaren mit einem Kind im untersten Quintil 2003 – Effekt unterschiedlicher Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs

	Alter des Kindes		
	unter 6 Jahre	6 bis 13 Jahre	14 bis 17 Jahre
Ausschluss der Sozialhilfebeziehenden vor Quintilsbildung			
Quintilsobergrenze: 2.136			
Durchschnittseinkommen	1.657	1.630	1.654
durchschnittliche Konsumausgaben insgesamt	1.656	1.785	1.647
ohne KdU ¹	1.184	1.301	1.158
Ausschluss der Sozialhilfebeziehenden und derjenigen unterhalb approximativer Sozialhilfe-Schwelle² vor Quintilsbildung			
Quintilsobergrenze: 2.277			
Durchschnittseinkommen	1.870	1.883	1.913
durchschnittliche Konsumausgaben insgesamt	1.824	1.913	1.829
ohne KdU ¹	1.334	1.403	1.316

¹ Dabei wurden (vorläufig) 15 % der Ausgaben für Strom als Heizkosten angenommen und folglich im Rahmen der KdU abgezogen. Dieser pauschale Abschlag ist zwar empirisch nicht fundiert und wurde entsprechend vom Bundesverfassungsgericht gerügt; ein Durchschnittsbetrag der Stromkosten nur der Haushalte, die nicht mit Strom heizen, war bei Erstellung der Studie aber nicht verfügbar.

² Die pauschale Einkommensgrenze, unterhalb derer verdeckte Armut angenommen wird, wurde bei 1.250 € gesetzt.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2003 (Grundfile 5).

- Die Ausgaben ohne Kosten der Unterkunft fallen in der Gruppe mit einem Schulkind um etwa 70 Euro höher als in der Gruppe mit einem Kleinkind aus gegenüber einer Differenz von 117 Euro bei Ausklammerung nur der Sozialhilfebeziehenden.
- Die Ausgaben ohne Kosten der Unterkunft fallen in der Gruppe mit einem Kind ab 14 Jahren um 87 Euro geringer aus als der entsprechende Wert in der mittleren Altersgruppe gegenüber einer Differenz von 143 Euro bei Ausklammerung nur der Sozialhilfebeziehenden. Offenbar werden in Familien mit einem Jugendlichen häufiger kleine Rücklagen gebildet – z. B. für den angestrebten Führerschein, die Berufsausbildung etc. –, die zu Lasten der laufenden Konsummöglichkeiten gehen, während in Familien mit einem Schulkind zur Deckung der alltäglichen Kosten eher kleine Ersparnisse aufgezehrt oder gar Kredite aufgenommen werden. Letztlich veranschaulichen die in Tabelle 5 ausgewiesenen Ergebnisse des „reinen“ Statistikmodells – vor personeller Zurechnung der Familienausgaben – bei alternativen Abgrenzungen des Referenzeinkommensbereichs auch die immanente Problematik der Gleichsetzung von Ausga-

ben und Bedarf. Damit der empirisch-statistische Ansatz nicht infolge der Budgetrestriktion ad absurdum geführt wird, sollte der Festlegung der für die Bedarfsermittlung heranzuziehenden Einkommensgruppe eine sorgfältige Prüfung des Verhältnisses von Durchschnittsausgaben und Durchschnittseinkommen vorangehen.

5.3 Abgrenzung des regelleistungsrelevanten Konsums

Mit der EVS werden die Ausgaben sehr differenziert erhoben. Die als Einzelvariable gespeicherten Ausgabearten sind mit den jeweils für das unterste Quintil der Alleinstehenden (ohne Ausklammerung verdeckter Armut) im Jahr 2003 errechneten Durchschnittsbeträgen in Tabelle A1 im Anhang aufgeführt; zudem enthält der Anhang eine entsprechende, aber weniger differenzierte Tabelle A2 mit den Durchschnittsausgaben

des untersten Quintils der Paare mit einem Kind. Viele der in Tabelle A1 aufgelisteten Ausgabepositionen galten bisher als nicht regelleistungsrelevant (vgl. Übersicht 3), so dass die vom BMAS 2006 mit 345 Euro ermittelte Eckregelleistung um 169 Euro bzw. ein Drittel unter den Konsumausgaben ohne KdU der Referenzgruppe lag¹³. In Abschnitt 3 wurde aber ausführlich dargelegt, dass fast jede Ausklammerung einzelner Güter und Dienstleistungen aus dem regelleistungsrelevanten Konsum dem Grundgedanken des Statistikmodells widerspricht und dass derartige Durchsetzungen mit Elementen des Warenkorbmodells zu Bedarfsunterdeckungen auch bei den verbleibenden Konsumpositionen führen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat dies in seinen Ausführungen berücksichtigt: „Dem Statistikmodell liegt bei der Bildung des regelleistungsrelevanten Verbrauchs die Überlegung zugrunde, dass der individuelle Bedarf eines Hilfebedürftigen in einzelnen Ausgabepositionen vom durchschnittli-

Übersicht 2:

Regelleistungsrelevante Anteile der Ausgaben des untersten Einkommensquintils der Alleinstehenden für Gütergruppen (Abteilungen) gemäß § 2 Abs. 2 RSV – Status quo bis Ende 2010

Abteilung 1 und 2:	Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	96 %
Abteilung 3:	Bekleidung und Schuhe	100 %
Abteilung 4:	Wohnungsmieten, Energie und Wohnungsinstandhaltung	8 %
Abteilung 5:	Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände	91 %
Abteilung 6:	Gesundheitspflege	71 %
Abteilung 7:	Verkehr	26 %
Abteilung 8:	Nachrichtenübermittlung	75 %
Abteilung 9:	Freizeit, Unterhaltung und Kultur	55 %
Abteilung 10:	Bildungswesen	0 %
Abteilung 11:	Beherbergungs- und Gaststättenleistungen	29 %
Abteilung 12:	Andere Waren und Dienstleistungen	67 %

¹³ Ein kleiner Teil der Differenz (26 Euro) resultiert aus der unterschiedlichen Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs: Der Anhangstabelle A1 liegt das unterste Quintil nach Ausklammerung aller Sozialhilfebeziehenden, den Berechnungen des BMAS das unterste Quintil nach Ausklammerung nur derjenigen, die überwiegend von Sozialhilfe gelebt haben, zugrunde; vgl. Becker 2008: 22 (Tabelle 4).

chen Verbrauch abweichen kann, der Gesamtbeitrag der Regelleistung es aber ermöglicht, einen überdurchschnittlichen Bedarf in einer Position durch einen unterdurchschnittlichen Bedarf in einer anderen auszugleichen. Der Gesetzgeber muss deshalb die regelleistungsrelevanten Ausgabepositionen und -beträge so bestimmen, dass ein interner Ausgleich möglich bleibt.“ (Absatz 172) Dennoch räumt das Gericht Möglichkeiten ein, Ausgaben, welche die Referenzgruppe tätigt, als nicht relevant einzustufen. Diese seien dann gegeben, wenn der entsprechende Bedarf anderweitig gedeckt wird oder als nicht existenziell eingestuft wird (Absatz 171). Wie in Abschnitt 4 bereits ausgeführt, impliziert dieser Widerspruch zu der an anderer Stelle geforderten Einhaltung der „Strukturprinzipien des Statistikmodells“ (Absatz 173) ein gesellschaftspolitisch-normatives Dilemma. Wegen des nunmehr vom Verfassungsgericht festgestellten Begründungszwangs bei allen Abweichungen von der vom Gesetzgeber selbst gewählten Methode (Absatz 171, letzter Satz) kann aber nicht mehr wie nach der in den Übersichten 2 und 3 skizzierten Vorgehensweise verfahren werden. Dies sei an drei Beispielen ausgeführt.

- Die meisten Positionen der Güterabteilung Verkehr – nämlich alle Ausgaben im Zusammenhang mit privat genutzten Kraftfahrzeugen und Kraftträdern – gehen bisher in die Regelleistungsberechnung überhaupt nicht ein (vgl. die Positionen 6 bis 14 in Übersicht 3). Der regelleistungsrelevante Anteil von nur 26 Prozent der Verkehrsausgaben (Übersicht 2) resultiert aus den durchschnittlichen Aufwendungen für den öffentlichen Personenverkehr („fremde Verkehrsdienstleistungen“ ohne Luftfahrt) und für Fahrräder – und zwar jeweils bezogen auf die Gesamtzahl der Referenzhaushalte. Die faktischen, bisher vernachlässigten Ausgaben der Referenzgruppe für Kraftstoffe und Schmiermittel fallen aber nicht zusätzlich, sondern alternativ zu den Ausgaben für Busse und Bahnen an und dienen dem gleichen Konsumzweck „Mobilität“ (Substitutionsgüter). Durch die Nutzung eines eigenen Pkw wird der Durchschnitt der Ausgaben für fremde Verkehrsdienstleistungen erheblich gesenkt, so dass die mit dem bisherigen Ansatz ermittelten
- Mobilitätskosten nach unten verzerrt sind. Das derzeitige Berechnungsverfahren impliziert die Fiktion eines Mobilitätsbedarfs von null bei den faktischen Fahrten der Referenzgruppe mit einem Pkw und ist insofern nicht sachgerecht (vgl. Abschnitt 3, insbesondere die Tabellen 3 und 5).
- In der Güterabteilung Nachrichtenübermittlung folgt der regelleistungsrelevante Anteil von 75 Prozent aus der Ausklammerung der laufenden Kosten für Mobilfunk, die sich im Durchschnitt der Referenzgruppe auf 10 Euro belaufen (BMAS 2006: 36; eigene Berechnungen, Tabelle A1 im Anhang). Da neuerdings insbesondere junge Haushalte zunehmend auf einen Festnetzanschluss völlig verzichten, das Handy also nicht zusätzlich, sondern alternativ zum herkömmlichen Telefon genutzt wird, ist die bisherige Praxis der Berücksichtigung von Kommunikationsdienstleistungen nicht sachgerecht und dementsprechend zu überprüfen. Außerdem ist der Besitz eines Handys zur gesellschaftlichen Normalität geworden, die ihren Niederschlag auch bei der Bemessung des soziokulturellen Existenzminimums finden sollte.
- Im Güterbereich Wohnen fließen bisher lediglich die durchschnittlichen Aufwendungen für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen (Material und Handwerker) der Mieter, nicht aber die der Eigentümer, die ihre Immobilie als Hauptwohnung nutzen, in die Regelleistungsbemessung ein. Letztere fallen aber nicht zusätzlich zu den Aufwendungen von Mietern, sondern bei entsprechender Wohnsituation alternativ an. Die Vernachlässigung der Instandhaltungskosten der Eigennutzer führt zu einer Verzerrung der Durchschnittsaufwendungen nach unten, da die aggregierten Kosten der Referenzgruppe nicht durch die Zahl der Mieterhaushalte, sondern durch die Gesamtzahl der Referenzhaushalte (Mieter- und Eigentümerhaushalte) dividiert wurde. Dementsprechend sind die in der Regelleistung berücksichtigten Instandhaltungsaufwendungen letztlich von der Struktur der Referenzgruppe nach Mietern und Eigennutzern abhängig, was nicht sachgerecht ist.

Übersicht 3:

Ausgabenpositionen, die in der Eckregelleistung bisher nicht berücksichtigt wurden

Lfd. Nr.	Ausklammerung der Ausgaben für ...
1	Instandhaltung/Schönheitsreparaturen von Wohnungseignern
2	– Material
3	– Handwerker
3	Möbel und Einrichtungsgegenstände zu 20 %
4	Haushaltshilfen etc.
5	Dienstleistungen für die Gesundheitspflege
6	Kauf von neuen Kraftfahrzeugen
7	Kauf von gebrauchten Kraftfahrzeugen
8	Kauf von Krafträdern
9	Ersatzteile/Zubehör für Kraftfahrzeuge und Krafträder
10	Kraftstoffe und Schmiermittel (ef294)
11	Wartungen/Reparaturen an Kfz, Kraft- und Fahrrädern
12	Garagen und Stellplatzmieten
13	Sonstige Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Privatfahrzeugen
14	Luftverkehr
15	Mobilfunk
16	Foto-, Filmausrüstung, optische Geräte
17	Bild-, Daten-, Tonträger
18	Langlebige Gebrauchsgüter und Ausrüstungen für Kultur, Sport, Camping und Erholung
19	Gartenerzeugnisse und Verbrauchsgüter für die Gartenpflege
20	Haustiere etc.
21	Außerschulischer Unterricht in Sport oder musischen Fächern
22	Rundfunk- und Fernsehgebühren
23	Glücksspiele
24	Reparaturen für Freizeit, Unterhaltung und Kultur
25	Pauschalreisen
26	Bildungswesen
27	– Kinderbetreuung
28	– Studien-/Prüfungsgebühren an Schulen und Universitäten
29	– Nachhilfeunterricht
30	– Gebühren für Kurse u. ä.
30	Speisen und Getränke in Restaurants etc. zu 66 %
31	Speisen und Getränke in Kantinen etc. zu 66 %
32	Übernachtungen
33	Schmuck, Uhren
34	Sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände
35	Versicherungs-, Finanzdienstleistungen, sonstige Dienstleistungen, Mitgliedsbeiträge an Organisationen ohne Erwerbszweck, Geldspenden, Gerichtskosten, Geldstrafen etc. zu 75 %
36	Sonstige Dienstleistungen

Durch welches Verfahren die unsachgemäßen Durchschnittsbildungen der skizzierten Art künftig zu ersetzen sind, ist allerdings strittig. Denkbar sind einerseits spezielle Berechnungen für die jeweilige Teilgruppe, die ausschließlich Ausgaben für eines von zwei Substitutionsgütern getätigt hat (ÖPNV-Ausgaben pro Haushalt ohne Pkw, Instandhaltungsaufwendungen der Mieterhaushalte pro Mieterhaushalt), und andererseits die generelle Einbeziehung beider Substitutionsgüter (Summe der ÖPNV- und Kraftstoffausgaben pro Haushalt, Summe der Instandhaltungsaufwendungen der Mieter- und Eigennutzerhaushalte pro Haushalt). Da die erste (vergleichsweise komplizierte) Vorgehensweise sachlich kaum zu begründen ist, teilweise an Grenzen der statistischen Signifikanz stößt und zudem im Falle systematischer Unterschiede zwischen den Substitutionsgütern hinsichtlich komplementärer Kosten zu einer Beeinträchtigung des Ausgleichs über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe führt (vgl. Abschnitt 3 bezüglich der Verkehrsausgaben), ist die zweite Vorgehensweise ohne Ausschluss eines Substitutionsguts vorzuziehen.

Demgegenüber ist die Ausklammerung der Ausgaben für Gebrauchsgüter von erheblichem Wert sowie von besonderen Bedarfspositionen, die nur einen kleinen Teil der Referenzgruppe betreffen, aus der Berechnung eines pauschalen Existenzminimums durchaus sachlich zu rechtfertigen (vgl. Abschnitt 3, Punkt a zu den Grenzen des Statistikmodells). Bei diesen Ausgabearten kann der statistische Durchschnittswert nicht zur Bedarfsdeckung führen, so dass eine individuelle Leistungsgewährung auf Antrag zu empfehlen ist. Einschränkungen können sich unter normativen Gesichtspunkten ergeben, z.B. dürfte der Kauf eines Pkw nach allgemeiner Auffassung nicht zum soziokulturellen Existenzminimum zählen. Das Bundesverfassungsgericht hält zwar die seit 2005 geltende Pauschalierung der Anschaffung von Gebrauchsgütern – nicht jedoch von regelmäßig auftretenden Sonderbedarfen – in der monatlichen Regelleistung für verfassungs-

konform; der Hilfebedürftige könne „bei besonderem Bedarf zuerst auf das Ansparpotenzial ..., das in der Regelleistung enthalten ist“, zurückgreifen (Absatz 205, letzter Satz). Damit wird freilich eine andere, stärker individualisierende Regelung nicht ausgeschlossen oder verworfen – sie war nicht zu prüfen. In der Realität hat sich das „Ansparpotenzial“ eher als Verschuldungsmöglichkeit erwiesen – Hilfebedürftige können ein Darlehen für größere Anschaffungen aufnehmen und müssen diese Möglichkeit häufig nutzen. Denn die Ansparzeiträume sind zu lang und die Fiktion des disziplinierten Zurücklegens von Kleinbeträgen (bei Alleinstehenden z. B. 4,04 Euro für Kühl- und Gefriergeräte, Waschmaschinen etc. und sonstigen großen Haushaltsgeräten; Tabelle A1 im Anhang) mit dem Statistikmodell schwer vereinbar; unter Berücksichtigung der Relationen von Einkommen und Ausgaben in den potenziellen Referenzgruppen (durchschnittliche Sparquote ≤ 0) sind Referenzhaushalte bei größeren Anschaffungen vermutlich meist auf die Auflösung von Sparguthaben aus „besseren Zeiten“ angewiesen. Unter diesen Gesichtspunkten ist eine Rücknahme von Pauschalierungen anzuraten¹⁴, die freilich nicht eine gänzliche Rückkehr zur Regelung vor 2005 bedeuten muss. Die Anschaffung von Bekleidung, Haushaltswaren und kleineren Haushaltsgeräten fällt vergleichsweise regelmäßig an, so dass eine Pauschalierung als sachlich gerechtfertigt erscheint.

Abgesehen von den genannten Ausgaben für langlebige Gebrauchsgüter sind weitere Ausklammerungen von Ausgabenpositionen insoweit mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts kompatibel, als ihnen nachvollziehbare Wertungen als nicht existenzielle Güter bzw. Dienstleistungen zugrunde liegen (Absatz 171). So könnten z.B. Ausgaben für Glücksspiele, für Haustiere und/oder für Topfpflanzen und Schnittblumen als nicht regelleistungsrelevant eingestuft werden. Wie in Abschnitt 4 bereits empfohlen wurde, ist bei derartigen normativen Setzungen aber zum Einen die Verbreitung der jeweiligen Ausga-

14 Dies wird häufig mit dem Hinweis auf hohe Bürokratiekosten abgelehnt. Aber auch die Bearbeitung von Darlehensanträgen und Rückzahlungen ist mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden, den der Gewährung von nicht rückzahlbaren Leistungen vermutlich übersteigt.

benart zu berücksichtigen. So sind möglicherweise Ausgaben für Schnittblumen weit verbreitet, weil es in unserer Gesellschaft üblich ist, bei Einladungen der Gastgeberin einen kleinen Blumenstrauß zu überreichen; wenn dies finanziell nicht möglich ist, könnten soziale Kontakte beeinträchtigt werden. Zum Anderen ist im Bewusstsein zu behalten, dass mit der Herausnahme einer Ausgabenart die Bedarfsdeckung auch anderer Bereiche beeinträchtigt wird (Abschnitt 3, Tabellen 1 und 2). Wenn beispielsweise ein Kind mit dem dringenden Wunsch nach einem Haustier auf einige Spielsachen verzichtet, impliziert die Ausklammerung der Ausgaben für ein Haustier, dass auch die Kinder ohne Haustier mit weniger Spielzeug als die entsprechenden Kinder in der Referenzgruppe auskommen müssen. Vor der Bestimmung wertender Abweichungen vom Statistikmodell sollten derartige Konsequenzen abwägend berücksichtigt werden.

5.4 Art der Leistungserbringung: Geld- oder Sach- bzw. Dienstleistungen

Die vom Gesetzgeber zu bestimmenden Bestandteile des soziokulturellen Existenzminimums, also die als regelleistungsrelevant erachteten Güter- und Dienstleistungsarten, können nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich in Form einer Geldleistung oder unmittelbar als Sach- oder Dienstleistung zur Verfügung gestellt werden (Absatz 138). Soweit es um normale Regelbedarfe geht, ist damit aber implizit wieder eine Abwägung zwischen Warenkorb- und empirisch-statistischer Methode verbunden (vgl. Abschnitt 3). Denn die Bereitstellung des Existenzminimums mit Sach- und Dienstleistungen ist die strengste Variante der Warenkorbmethode, die den Leistungsberechtigten kaum noch autonome Konsumententscheidungsmöglichkeiten belässt. Selbst bei Umsetzung als mehrere Güter umfassendes Gutscheinsystem werden individuelle Entscheidungsspielräume stark eingeschränkt: Beispielsweise kann bei Nahrungsmittel- und Bekleidungs Gutscheinen, ÖPNV-Monatskarten und Gutscheinen für ausgewählte Freizeitaktivitäten zwar theoretisch – und bei ausreichenden Beträ-

gen auf den Gutscheinen – noch zwischen Wurst und Käse, Jacke und Hose, Schwimmbad und Theater gewählt werden; bereichsübergreifende Individualisierungen – z.B. Verzicht auf den Theaterbesuch inklusive der dafür notwendigen Fahrt zugunsten einer Winterjacke – sind aber nicht möglich. Die Leistungserbringung nach dem Sachleistungsprinzip wirkt zudem diskriminierend; Hilfeempfängerinnen und -empfänger sind als solche erkennbar. Demgegenüber wurden bei der Umsetzung des Warenkorbmodells bis Ende der 1980er Jahre die Güter(mengen) des Warenkorbes mit Preisen bewertet und das Ergebnis als Geldleistung ausbezahlt. Damit konnten die Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger eigenverantwortlich und je nach individuellem Bedarf bzw. Präferenzsystem entscheiden, ob sie die von den Expertinnen und Experten ausgesuchten Güter und Dienstleistungen in den vorgegebenen Mengen kaufen oder andere Konsumstrukturen realisieren.

Befürworter des Sachleistungsprinzips und damit der strengen Variante der Warenkorbmethode wollen aber bewusst den Handlungsspielraum von Hilfeempfängerinnen und -empfängern beschneiden, da sie den Betroffenen die Fähigkeit zur verantwortungsvollen Nutzung der Freiräume absprechen. Sie begründen ihre ablehnende Haltung gegenüber Geldleistungen mit der Vermutung, dass die Zielgruppe einen zu großen Teil der Mittel für „gesellschaftlich unerwünschte“ Güter, z.B. Alkohol, Zigaretten und Flachbildschirme, anstatt für gesunde Lebensmittel und bildungsrelevante Güter ausgeben würde. Insbesondere bei Familien müsse man darauf achten, dass kindspezifische Transfers auch tatsächlich „bei den Kindern ankommen“. Derartige Aussagen entsprechen einer pauschalen Verunglimpfung von Millionen Bürgerinnen und Bürgern und entbehren bisher jeder empirischen Grundlage. Sie lassen sich nicht mit dem Verweis auf Problemgruppen – die es zweifelsohne gibt und häufig in „Problemzonen“ leben – rechtfertigen. Für diejenigen, die nicht in der Lage sind, für sich und ihre Kinder Verantwortung zu übernehmen, ist und bleibt aufsuchende Sozialarbeit im Rahmen der Sozialhilfe bzw. der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe notwendig; pauschale Regel-

leistungen sind hier ohnehin nicht ausreichend, selbst wenn sie nach dem Sachleistungsprinzip erbracht werden – denn letztlich können Gutscheine verkauft und die dadurch erhaltenen Geldmittel „zweckentfremdet“ werden. Für eine Einführung des Sachleistungsprinzips bei Regelleistungen für etwa ein Zehntel der Bevölkerung mangelt es bisher also an stichhaltigen Begründungen, zumal damit wahrscheinlich vergleichsweise hohe Verwaltungskosten verbunden wären.

Im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens zur Neubemessung der Regelleistungen nach dem SGB II und SGB XII wird derzeit insbesondere für die verfassungsgerichtliche Forderung der Gewährleistung von Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche der Übergang zum Sachleistungsprinzip diskutiert. Mit der Ersetzung von Geldleistungen durch Gutscheine oder Wertkarten für einzelne Bereiche des normalen und regelmäßig anfallenden Bedarfs ist aber eine Vermischung von Statistik- und Warenkorbmodell mit den in Abschnitt 3 dargelegten Problemen verbunden. Das vom BMAS vorgesehene „Bildungspaket“ (vgl. BMAS 2010a) umfasst die Finanzierung

- (1) von Lernförderung, z. B. Nachhilfe,
- (2) eines Schulbasispakets für besondere Kosten zu Beginn eines Schulhalbjahres,
- (3) eines Zuschusses zum gemeinsamen Mittagessen in Schule bzw. Kita und
- (4) einer Teilnahme an Vereins-, Kultur- und Ferienangeboten – freilich in bisher nicht absehbarem Umfang.

Der erste Gesetzentwurf des BMAS sieht zudem die Erstattung der tatsächlichen Aufwendungen für Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten vor, ist hinsichtlich des letzten Punktes allerdings restriktiver als ursprünglich angedacht (BMAS 2010b: § 28): Vorgesehen ist ein noch unbekannter Betrag für Mitgliedsbeiträge in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit, Musikunterricht, vergleichbare Kurse der kulturellen Bildung oder die Teilnahme an Freizeiten; die Eintrittskarte zum Schwimmbad, zum Zoo, zum Museum oder zum Fußballspiel scheint nicht dabei zu sein.

Grundsätzlich wäre die Förderung von Kindern und Jugendlichen mit derartigen Transfers zu begrüßen – sie entspricht verbreiteten Forderungen von Wohlfahrtsverbänden –, sofern sie allen Kindern im Niedrigeinkommensbereich zugute kommen würde und das Verfahren zur Berechnung der monetären Regelleistung nicht wesentlich beeinflusst wäre. Unstrittig ist die Gewährung von Lernförderung außerhalb der pauschalen Regelleistung (Punkt 1), da der individuell sehr unterschiedliche Bedarf außerhalb der mit dem Statistikmodell erfassbaren Regelbedarfe liegt (vgl. Abschnitt 3, Punkt a); dementsprechend bliebe die aus der EVS sich ergebende Durchschnittsausgabe für Nachhilfeunterricht (ca. 2 Euro) bei der Berechnung der Pauschale unberücksichtigt. Demgegenüber sollten die weiteren Elemente des Bildungspakets nicht mit der Herausnahme entsprechender Güter aus der monetären Regelleistung verbunden werden. Denn dadurch würde der dem Statistikmodell immanente Ausgleich über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe erheblich beeinträchtigt werden. Für eine sachgerechte Quantifizierung dieser individuell sehr unterschiedlich anfallenden Kosten fehlt es ohnehin an empirischen Grundlagen; so sind das gemeinsame Mittagessen, das für Schulkinder der Referenzgruppe des Jahres 2008 eher die Ausnahme als die Regel war, und der schulische Bedarf, der stark mit dem Schultyp variiert sowie von der mehr oder minder eingeschränkten Lehrmittelfreiheit in einzelnen Bundesländern bzw. Kommunen abhängt, im Datensatz der EVS nicht zu identifizieren. Ähnliches gilt für Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten. Hinsichtlich des vierten genannten Elements des Bildungspakets – „Kultur, Sport, Mitmachen“ (BMAS 2010a) – dürfte der Gesetzgeber allerdings am ehesten geneigt sein, die Förderung auf Antrag bzw. in Form von Gutscheinen oder Bildungskarten bei der Bemessung der monetären Regelleistung gegenzurechnen. Aber auch für eine derartige Form der Sachleistungsgewährung muss zunächst der Wert, den der Gutschein oder die Bildungskarte haben soll, nachvollziehbar abgeleitet werden. Sofern dabei wiederum auf die

Ausgaben der Referenzgruppe in der EVS zurückgegriffen wird und der entsprechende Durchschnittsbetrag nicht mehr als Teil der monetären Regelleistung ausgezahlt wird, wären die in Abschnitt 3 ausführlich dargestellten Probleme die Folge. Kinder und Jugendliche, in deren Freizeit statt Fußballverein, Klavierstunde oder Museumsbesuch eher Lesen, Radtouren – mit oder ohne Eltern –, Treffen mit Freunden und die Einübung bzw. Entwicklung von Fertigkeiten am Computer „angesagt“ sind, blieben außen vor. Die Geldleistung würde für derartige individuelle Interessen und Hobbys nicht ausreichen: Die Bedarfsdeckung wird im Falle des Statistikmodells nur durch den Ausgleich beispielsweise von überdurchschnittlichem Bedarf an Büchern und Datenträgern und unterdurchschnittlichem bzw. fehlendem Bedarf an Vereinsbeiträgen erreicht; dieser systemimmanente Ausgleich kann bei einer Kombination von Geld- und Sachleistungsgewährung nicht erfolgen. Zur Illustration kann auch nochmals auf das Beispiel der Tabelle 1 in Abschnitt 3 eingegangen werden. Wenn der außerschulische Unterricht in Musik, für den die erste von zwei Familien der Referenzgruppe 10 Euro ausgibt, den Familien mit Grundsicherungsbezug als Sachleistung, die Ausgaben für Sport- und Kulturveranstaltungen aber als Durchschnittsbetrag von 5 Euro (Ausgaben der zweiten Familie der Referenzgruppe von 10 Euro/2) in die monetäre Regelleistung integriert werden, so ergibt sich folgende Ungleichbehandlung der Kinder im Grundsicherungsbezug: Bei denjenigen mit Interesse an Musikunterricht wird der entsprechende Bedarf gedeckt und darüber hinaus ein Betrag von 5 Euro für weitere Freizeitaktivitäten gewährt; für die Freizeitgestaltung der un-musikalischen Kinder stehen aber nur 5 Euro zur Verfügung, so dass – im Gegensatz zur Referenzgruppe – nur alle zwei Monate eine Sport- oder Kulturveranstaltung besucht werden kann.

Letztlich impliziert die Einführung einer Bildungskarte, die nicht zusätzlich zu den monetären Regelleistungen für das pauschal ermittelte soziokulturelle Existenzminimum gewährt wird, sondern einen Teil der Geldleistung ersetzt, eine gesellschaftliche Bevormundung hinsichtlich der

Freizeitgestaltung von Kindern im Niedrigeinkommensbereich. Demgegenüber wäre für den steuerlichen Kinderfreibetrag ein höherer, nämlich umfassender monetärer Betrag des kindlichen Existenzminimums anzusetzen. Elternautonomie und elterliche Verantwortlichkeit in der unteren Einkommensschicht wären hingegen eingeschränkt. Zudem hängt die Möglichkeit zur Inanspruchnahme der auf der Karte gutgeschriebenen Güter und Dienstleistungen auch von deren Erreichbarkeit ab; diese weist nicht nur ein Stadt-Land-Gefälle, sondern auch eine große Varianz zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kommunen auf. Gerade unter dem letzten Gesichtspunkt erscheint es als sinnvoller, anstatt der Ausgabe personalisierter Gutscheine oder Wertkarten nur für Kinder im Grundsicherungsbezug den seit geraumer Zeit vor dem Hartz IV-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von fast allen gesellschaftlichen Gruppen und Parteien geforderten Ausbau der bildungsrelevanten Infrastruktur voranzutreiben und deren Nutzung kostengünstig oder kostenfrei zu ermöglichen. Dies käme allen Kindern im Niedrigeinkommensbereich, also auch denen in der der Regelleistungsbemessung zugrunde liegenden Referenzgruppe, zugute; die Auswirkungen auf die Ausgabenstrukturen im Niedrigeinkommensbereich würden sich „automatisch“ in der nächsten EVS niederschlagen und damit in die Bemessung des soziokulturellen Existenzminimums einfließen.

Der vorliegende Entwurf für ein Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (BMAS 2010b) bringt keine Klarheit über das vorgesehene Verhältnis von Sach- und Geldleistungen, da er noch keine Beträge nennt und auch zum Verfahren der Berechnung von Beträgen keine Festlegungen enthält. Damit wird dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten transparenten Gesetzgebungsverfahren bisher nicht entsprochen. Zudem sind die Anspruchsvoraussetzungen insbesondere für die Lernförderung sehr vage formuliert, was zu Rechtsunsicherheit führen dürfte. Es bleibt abzuwarten, wie das neue Gesetz gestaltet wird.

5.5 Zurechnung der Haushaltsausgaben auf Kinder und Eltern

Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte eigenständige Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern erfordert die Basierung des Statistikmodells auf das Ausgabeverhalten von Familien, das mit der EVS gut erfasst wird. Da aber nur wenige Ausgabearten der von den Befragten angeschriebenen Haushaltsausgaben sich eindeutig personell zurechnen lassen, sind kindspezifische Bedarfe nicht unmittelbar zu erkennen. Dies gilt auch, wenn – wie in Abschnitt 5.1 begründet – Paare mit einem Kind als Referenzhaushaltstyp gewählt werden; denn die meisten Güter, z.B. Nahrungs- und Körperpflegemittel, pharmazeutische Erzeugnisse, Bücher, Schreibwaren, Hausrat, Telefongeräte etc., werden vom Kind und von den Eltern konsumiert bzw. genutzt. Nur hinsichtlich der Bekleidung enthält die EVS direkte Angaben zu den kindspezifischen Ausgaben, zumindest für Kinder und Jugendliche bis unter 14 Jahre. Darüber hinaus können die Ausgaben für Kinderbetreuung und für Spielwaren vollständig dem Kind und im Falle von Familien mit einem Kind unter 6 Jahren einige Ausgaben – z.B. von Telefongeräten und Mobilfunktelefonen – vollständig den Eltern zugerechnet werden. Bei allen anderen Ausgabearten ist eine Aufspaltung in eltern- und kindspezifische Anteile erforderlich. Zudem sind die elternspezifischen Ausgaben in personelle Anteile zu zerlegen, wenn das Ausgabeverhalten der Paare mit einem Kind auch zur Ableitung von allgemeinen Erwachsenenregelleistungen herangezogen werden soll (vgl. Abschnitt 5.1). Für diese komplexen Aufgaben kann nur teilweise auf fundierte Einschätzungen von Expertinnen und Experten zurückgegriffen werden, zum großen Teil muss auf der Basis von Plausibilitätsüberlegungen entschieden werden. Dabei sollte aber bedacht werden, dass es nicht um die Zuweisung von Nutzen geht, sondern um die Ermittlung von Zusatzkosten, die vom zweiten Erwachsenen bzw. vom Kind verursacht werden. Fixkosten sollten also dem ersten Erwachsenen in der Familie – dem „Haushaltsvorstand“ – zugeordnet werden, auch

wenn alle Familienmitglieder den Gegenstand nutzen. Auch diese Überlegung spricht für die Bezugnahme auf nur einen Referenzhaushaltstyp, für die bereits in Abschnitt 5.1 argumentiert wurde. Letztlich ist der Begriff des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern etwas irreführend; im Zusammenhang mit Regelleistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII sind die Aufwendungen zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern in einem Familienhaushalt gemeint, wobei die Sicherung des elterlichen soziokulturellen Existenzminimums vorausgesetzt ist.

Bisherige Berechnungen von Ausgaben für Kinder (Münnich/Krebs 2002) sowie von Kinderregelleistungen nach dem Statistikmodell (Martens 2008; Sonderauswertungen des Statistischen Bundesamtes für das BMAS zur Vorbereitung der Regelleistungsreform zum Juli 2009) haben sich bei der Aufspaltung von Haushaltsausgaben auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder“, die in den 80er Jahren vom damaligen Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit eingesetzt worden war, gestützt. Die damals gesetzten güterspezifischen Anteile von Kindern sind in Übersicht 4 zusammenfassend skizziert; eine detaillierte Auflistung nach einzelnen Güterarten kann einer Publikation von Münnich und Krebs (2002: 1086) entnommen werden.

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder“ basieren auf Überlegungen generell für Familien mit Kindern. Für eine Weiterentwicklung des Statistikmodells zur Ermittlung kindspezifischer Bedarfe sollten die vorliegenden Aufteilungsschlüssel zwar mit Blick auf das unterste Einkommenssegment und eventuell veränderte Konsumgewohnheiten überarbeitet werden. Das für die derzeit verwendeten Prozentsätze offenbar grundlegende Prinzip ist aber durchaus plausibel; Verbrauchsgüter – mit Ausnahme des Nahrungsmittel- und Verkehrsberichts – werden überwiegend in pro Kopf gleicher Höhe, langlebige Gebrauchsgüter unter Berücksichtigung von Haushaltsgrößenersparnissen, approximiert durch die neue OECD-Skala, personell zugerechnet.

Übersicht 4:

Kindspezifische Ausgabenanteile bei Paaren mit einem Kind nach Ergebnissen der Arbeitsgruppe „Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder“

Kinderbekleidung, Kinderschuhe für ein unter 14-jähriges Kind, Spiele etc., Kinderbetreuung, Nachhilfe		100 %
Bekleidung und Schuhe für ein Kind ab 14 Jahre		33 % (Pro-Kopf-Aufteilung)
Post, Schmuck, Uhren		0 %
Nahrungsmittel ¹	0 bis 10 (0 bis 9) Jahre	23 % (24 %)
	11 bis 12 (10 bis 11) Jahre	29 % (26 %)
	13 bis 17 (12 bis 17) Jahre	37 % (33 %)
Verkehr	Fahrrad/Individualverkehr	15 %
	ÖPNV	25 %
Sonstige Verbrauchsgüter, Gebrauchsgüter für die Freizeit etc.		33 % (Pro-Kopf-Aufteilung)
Sonstige Gebrauchsgüter ²	unter 14 Jahre	16,7 %
	ab 14 Jahre	25 %

¹ Differenzierung nach Jungen und Mädchen, Ergebnisse für Letztere in Klammern.

² Maßgeblich ist die so genannte neue OECD-Skala, die Kindern unter 14 Jahren ein Bedarfsgewicht von 0,3 und Personen ab 14 Jahren ein Gewicht von 0,5 zuordnet.

Quelle: (Münnich/Krebs 2002: 1086; eigene Zusammenfassung).

6. Zusammenfassung

Das vorliegende Diskussionspapier befasst sich mit den vielfältigen Problemen einer verfassungskonformen Ermittlung von Regelleistungen zu einem Zeitpunkt; Fragen einer adäquaten Dynamisierung sowie die Spezifizierung von Sonder- oder Mehrbedarfen bzw. „Härtefalllisten“ werden weitgehend offen gelassen. Zunächst wurden die alternativen Methoden des Warenkorbmodells und des Statistikmodells gegenübergestellt. Dabei erscheint das Statistikmodell bei sorgfältiger Umsetzung als das vergleichsweise geeignete und nachvollziehbare Konzept. Es berücksichtigt quasi automatisch die Dynamik von Konsumstrukturen, die beispielsweise aus technologischen und entsprechenden gesellschaftlichen Entwicklungen folgt. Eine entsprechend positive Einschätzung des empirisch-statistischen Ansatzes zur Ableitung des Mindestbedarfs findet sich auch im Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Problematische Folgen ergeben sich aber bei einer Durchmischung von Statistik- und Warenkorbmodell, wie sie bisher praktiziert wurde. Hintergrund ist die „Philosophie“ des Statistikmodells, wonach unter- und überdurchschnittliche Bedarfe sich auf der individuellen Ebene ausgleichen, so dass mit dem Gruppendurchschnitt über alle Güterpositionen eine Bedarfsdeckung insgesamt erreicht wird. Bei einem Methoden-Mix wird die teilweise bereichsübergreifende Saldierung über- und unterdurchschnittlicher Kosten auf individueller Ebene „gestört“, so dass die Gefahr von erheblichen Bedarfsunterdeckungen besteht.

Nach den grundlegenden Erörterungen wurden im Weiteren die Umsetzungsmöglichkeiten des Statistikmodells für die Ableitung von Mindestbedarfen systematisch dargestellt und diskutiert. Die wesentlichsten konkreten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sind dabei eingegangen.

- Dabei hat sich der Paarhaushalt mit einem Kind als geeigneter Referenzhaushaltstyp erwiesen. Denn so ist eine Differenzierung nach dem Kindesalter problemlos möglich. Zudem ist die entsprechende Gruppe mit ausreichenden Fallzahlen in der EVS vertreten, so dass mit statistisch signifikanten Ergebnissen gerechnet werden kann, und auch für eine Ableitung von Erwachsenenregelleistungen geeignet. Nach dem am 20.09.2010 vorgelegten Gesetzentwurf des BMAS ist zwar eine Bezugnahme auf Paarfamilien mit einem Kind vorgesehen, aber nur zur Ableitung der Kinderregelleistungen; für Erwachsene soll weiter auf Alleinstehende rekurriert werden.
- Unter Berücksichtigung verschiedener Aspekte ergibt sich die Empfehlung, im Zuge der Neubemessung der Regelleistungen die Abgrenzung der unteren Einkommensgruppen in zweifacher Hinsicht zu reformieren – durch die vollständige Herausnahme der Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII und die Ausklammerung von Personen in verdeckter Armut aus dem Datensatz, bevor die Abgrenzung des untersten Dezils vorgenommen wird. So können Zirkelschlüsse eher als bisher vermieden werden. Die EVS 2008 bietet gute Möglichkeiten einer entsprechend differenzierten Vorgehensweise. Derzeit zeichnet sich aber ab, dass die Regierung den Referenzeinkommensbereich weiterhin einschließlich der Bezieherinnen und Bezieher aufstockender Leistungen abgrenzen und verdeckte Armut auch nicht ansatzweise ausklammern wird.
- Hinsichtlich der *Abgrenzung des regelleistungsrelevanten Konsums* sind zwei wesentliche Aspekte hervorzuheben:
 - Zum Einen sollten die Grenzen des Statistikmodells berücksichtigt werden. Ein statisti-

scher Ausgleich zwischen über- und unterdurchschnittlichen Ausgaben ist lediglich bei regelmäßig anfallenden Ausgaben, die grundsätzlich bei allen Mitgliedern der Referenzgruppe anfallen können, zu erwarten. Für „Ausreißer“ nach oben infolge von einmaligen oder nur in großen zeitlichen Abständen notwendigen Ausgaben oder infolge von besonderen Bedarfssituationen, die in nur wenigen Fällen auftreten, kann sich keine Kompensation ergeben. Folglich sollte die Pauschalierung von Ausgaben für Gebrauchsgüter von erheblichem Wert zurückgenommen werden und insbesondere Nachhilfeunterricht bei Schülerinnen und Schülern mit Lernschwierigkeiten als Mehrbedarf anerkannt werden¹⁵; dies führt freilich auch zu Ansprüchen von Gruppen, die keine laufenden Regelleistungen erhalten.

- Zum Anderen sind weitere Ausklammerungen von Ausgabenpositionen insoweit mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts kompatibel, als ihnen nachvollziehbare Wertungen als nicht existenzielle Güter bzw. Dienstleistungen zugrunde liegen (Absatz 171). Da aber fast jeder Ausschluss regelmäßig anfallender Güter und Dienstleistungen aus dem regelleistungsrelevanten Konsum dem Grundgedanken des Statistikmodells widerspricht und derartige Durchsetzungen mit Elementen des Warenkorbmodells zu Bedarfsunterdeckungen auch bei den verbleibenden Konsumpositionen führen, sollten vor der Bestimmung wertender Abweichungen vom Statistikmodell derartige Konsequenzen abwägend berücksichtigt werden.

Dem am 20.09.2010 vorgelegten Gesetzentwurf des BMAS sind noch keine konkreten Abgrenzungen zwischen regelleistungsrelevanten und nicht regelleistungsrelevanten Gütern und Dienstleistungen zu entnehmen.

- Die vom Gesetzgeber zu bestimmenden Bestandteile des soziokulturellen Existenzminimums können nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich in Form einer *Geldleistung oder unmittelbar als Sach- oder*

Dienstleistung zur Verfügung gestellt werden (Absatz 138). Soweit es um normale Regelbedarfe geht, ist damit aber implizit wieder eine Abwägung zwischen Warenkorb- und empirisch-statistischer Methode verbunden. Denn die Bereitstellung des Existenzminimums mit Sach- und Dienstleistungen ist die strengste Variante der Warenkorbmethode, die den Leistungsberechtigten kaum noch autonome Konsumentscheidungsmöglichkeiten belässt und zudem diskriminierend wirkt. Gegen eine Einführung des Sachleistungsprinzips bei Regelleistungen für einzelne Güter(gruppen) sprechen die problematischen Folgen eines Methoden-Mix (Gefahr der Bedarfsunterdeckung bei den mit der verbleibenden Geldleistung abzudeckenden Bedarfen) und zudem die wahrscheinlich vergleichsweise hohen Verwaltungskosten. Der vorliegende Gesetzentwurf vom 20.09.2010 bringt keine Klarheit über das vorgesehene Verhältnis von Sach- und Geldleistungen, da er noch keine Beträge nennt und auch zum Verfahren der Berechnung von Beträgen keine Festlegungen enthält. Damit wird dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten transparenten Gesetzgebungsverfahren bisher nicht entsprochen.

- Vorliegende Untersuchungen haben sich bei der *Aufspaltung von Haushaltsausgaben in erwachsenen- und kindspezifische Anteile* auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder“, die in den 80er Jahren vom damaligen Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit eingesetzt worden war, gestützt. Das dabei offenbar grundlegende Prinzip ist durchaus plausibel; Verbrauchsgüter – mit Ausnahme des Nahrungsmittel- und Verkehrsbereichs – werden überwiegend in pro Kopf gleicher Höhe, langlebige Gebrauchsgüter unter Berücksichtigung von Haushaltsgrößenersparnissen, approximiert durch die neue OECD-Skala, personell zugerechnet. Die vorliegenden Aufteilungsschlüssel werden vermutlich auch bei den Sonderauswertungen zur Vorbereitung der Regelleistungsreform herangezogen.

15 Günstiger wäre es allerdings, wenn für alle Schüler und Schülerinnen mit schlechten Noten eine qualitativ hochwertige Lernförderung schulnah organisiert werden würde.

Anhang

Tabelle A1:

**Durchschnittliche Ausgaben nach Verbrauchspositionen (ZwS=Zwischen-Summe) (Euro p. M.)
des untersten Quintils¹ der Alleinstehenden, Gesamtdeutschland**

Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Durchschnitt
1	Nahrungsmittel	101,64
1	Alkoholfreie Getränke	11,92
2	Alkoholische Getränke	8,21
2	Tabakwaren	12,05
ZwS	Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	133,81
3	Bekleidungsstoffe	1,39
3	Herren-, Damen- und Kinderstrumpfwaren	1,31
3	Herrenbekleidung (ohne Strumpfwaren)	5,54
3	Damenbekleidung (ohne Strumpfwaren)	17,14
3	Bekleidung für Kinder und Jugendliche bis unter 14 Jahre (ohne Strumpfwaren)	0,46
3	Bekleidungszubehör	1,24
3	Fremde Änderungen und Reparaturen an Bekleidung (einschl. Leihgebühren)	0,38
3	Chemische Reinigung, Waschen, Bügeln und Färben von Bekleidung	0,98
3	Schuhe für Herren	2,25
3	Schuhe für Damen	5,38
3	Schuhe für Kinder und Jugendliche bis unter 14 Jahre	0,06
3	Schuhzubehör	0,26
3	Fremde Änderungen und Reparaturen an Schuhen (einschl. Leihgebühren)	0,39
ZwS	Bekleidung und Schuhe	36,79
4	Dauermiete in Hotels, Gasthöfen, Pensionen	0,25
4	Untermiete für Haupt-, Zweit- und Freizeitwohnungen	1,56
4	Miete für Hauptwohnung (einschl. Betriebskosten ohne Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	240,41
4	Miete für Zweit- und Freizeitwohnungen (einschl. Betriebskosten ohne Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	0,27
4	Unterstellte Mietzahlungen für Eigentümerwohnungen als Hauptwohnungen, Gebäude errichtet bis 1948 (ohne Betriebskosten, Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	3,63
4	Unterstellte Mietzahlungen für Eigentümerwohnungen als Hauptwohnungen, Gebäude errichtet 1949 bis 1990 (ohne Betriebskosten, Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	3,61



Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Durchschnitt
4	Unterstellte Mietzahlungen für Eigentümerwohnungen als Hauptwohnungen, Gebäude errichtet 1991 oder später (ohne Betriebskosten, Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	0,48
4	Unterstellte Mietzahlungen für kostenlos überlassene Wohnungen – Deputate, von Verwandtschaft u. ä.	7,00
4	Unterstellte Mietzahlungen für Eigentümerwohnungen als Zweit- und Freizeitwohnungen (ohne Betriebskosten, Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	0,91
4	Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen – Material (Mieter)	2,02
4	Ausgaben für die Instandhaltung und Schönheitsreparaturen – Material (Eigentümer)	0,45
4	Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen – Handwerker (Eigentümer)	0,35
4	Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen – Handwerker (Mieter)	1,46
4	Laufende Kosten/Wohngeld ohne Heizkostenpauschale und ohne Instandhaltungsrücklage für die Hauptwohnung (selbstgenutztes Grundvermögen)	0,92
4	Laufende Kosten für nicht ständig selbstgenutztes Grundvermögen	0,11
4	Strom (auch Solarenergie)	27,24
4	Gas	8,63
4	Heizöl	1,85
4	Sonstige Brennstoffe	0,72
4	Fern-/Zentralheizung und Warmwasser (auch Umlagen)	22,11
4	Eis für Kühl- und Gefrierzwecke	0,00
ZwS	Wohnen	323,99
5	Möbel- und Einrichtungsgegenstände	7,61
5	Teppiche und sonstige Bodenbeläge	1,62
5	Lieferung, Installation sowie Reparatur von Möbeln, Einrichtungsgegenständen und Bodenbelägen	0,24
5	Heimtextilien	2,86
5	Anfertigen sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien	0,23
5	Kühlschränke, Gefrierschränke und -truhen	1,43
5	Waschmaschinen, Wäschetrockner, Geschirrspül- und Bügelmaschinen	1,53
5	Sonstige größere Haushaltsgeräte	1,08
5	Kleine elektrische Haushaltsgeräte	2,04
5	Reparaturen an Haushaltsgeräten sowie fremde Installationen von Großgeräten (einschl. Mieten)	0,56
5	Glaswaren, Geschirr und andere Haushaltsgegenstände	2,83





Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Durchschnitt
5	Reparaturen an Glaswaren, Geschirr und anderen Gebrauchsgegenständen für die Haushaltsführung	0,12
5	Werkzeuge und Ausrüstungsgegenstände für Haus und Garten	1,25
5	Andere Gebrauchsgüter für die Haushaltsführung	2,18
5	Verbrauchsgüter für die Haushaltsführung	3,55
5	Haushaltshilfen und andere häusliche Dienstleistungen	1,14
ZwS	Einrichtungsgegenstände, Haushaltsgegenstände etc.	30,28
6	Pharmazeutische Erzeugnisse: nur Eigenanteile und Rezeptgebühren	2,56
6	Pharmazeutische Erzeugnisse: ohne Eigenanteile und Rezeptgebühren	3,02
6	Andere medizinische Erzeugnisse: nur Eigenanteile und Rezeptgebühren	1,49
6	Andere medizinische Erzeugnisse: ohne Eigenanteile und Rezeptgebühren	0,69
6	Orthopädische Schuhe (einschl. Eigenanteile)	0,24
6	Zahnersatz Materialkosten (einschl. Eigenanteile)	1,81
6	Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen (einschl. Eigenanteile)	0,21
6	Therapeutische Mittel und Geräte (einschl. Mieten und Eigenanteile)	2,25
6	Arztleistungen (einschl. Eigenanteile)	0,92
6	Zahnarztleistungen (einschl. Eigenanteile)	2,26
6	Sonstige medizinische Versorgung außerhalb von Krankenhäusern (einschl. Eigenanteile)	1,07
6	Dienstleistungen der Krankenhäuser (einschl. Eigenanteile)	1,42
ZwS	Gesundheitspflege	17,95
7	Kauf von neuen Kraftfahrzeugen	5,06
7	Kauf von gebrauchten Kraftfahrzeugen	10,23
7	Kauf von Krafträdern	0,10
7	Kauf von Fahrrädern	0,92
7	Kutschen u. ä. von Tieren gezogene Fahrzeuge, z. B. Pferdekutschen	0,00
7	Zubehör-, Einzel- und Ersatzteile für Fahrräder	1,00
7	Ersatzteile und Zubehör für Kraftfahrzeuge und Krafträder	2,41
7	Kraftstoffe und Schmiermittel	20,94
7	Wartungen und Reparaturen	7,05
7	Garagen- und Stellplatzmiete	1,57
7	Mietwert der Eigentümergaragen	1,37
7	Mietwert für mietfreie Garagen/Stellplätze (Hauptwohnung)	0,32
7	Sonstige Dienstleistungen	2,56
7	Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne solche auf Reisen): Sonstige	11,99





Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Durchschnitt
7	Fremde Verkehrsdienstleistungen (auf Reisen): Sonstige	3,18
7	Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne solche auf Reisen): Luftverkehr	0,38
7	Fremde Verkehrsdienstleistungen (auf Reisen): Luftverkehr	1,08
ZwS	Verkehr	70,15
8	Post- und Kurierdienstleistungen (außer Postbank), private Brief- und Paketzustelldienste	3,31
8	Kauf von Telefon-, Telefaxgeräten, Mobilfunktelefonen, Anrufbeantwortern	1,07
8	Kommunikationsdienstleistungen – Mobilfunk	10,36
8	Kommunikationsdienstleistungen – Internet/Onlinedienste	3,50
8	Kommunikationsdienstleistungen – Telefon, Fax, Telegramme	23,69
ZwS	Nachrichtenübermittlung	41,93
9	Rundfunkempfänger, Tonaufnahme- und Tonwiedergabegeräte	1,03
9	Fernseh- und Videogeräte, TV-Antennen	2,23
9	Foto- und Filmausrüstungen, optische Geräte	1,26
9	Datenverarbeitungsgeräte und Software	4,12
9	Bild-, Daten- und Tonträger	3,27
9	Reparaturen von Geräten für Empfang, Aufnahme und Wiedergabe von Ton und Bild, von Foto- und Filmausrüstungen und von Geräten der Datenverarbeitung	0,77
9	Langlebige Gebrauchsgüter und Ausrüstungen für Kultur, Sport, Camping und Erholung	1,15
9	Reparaturen und Installationen von langlebigen Gebrauchsgütern und Ausrüstungen für Kultur, Sport, Camping und Erholung	0,20
9	Spielwaren	1,52
9	Sportartikel	1,33
9	Gartenerzeugnisse und Verbrauchsgüter für die Gartenpflege	1,18
9	Topfpflanzen und Schnittblumen	3,75
9	Haustiere einschl. Veterinär- u. a. Dienstleistungen	4,10
9	Außerschulischer Unterricht in Sport oder musischen Fächern	0,92
9	Besuch von Sport- und Kulturveranstaltungen bzw. -einrichtungen	7,06
9	Sonstige Freizeit- und Kulturdienstleistungen	2,70
9	Rundfunk- und Fernsehgebühren	9,15
9	Ausleihgebühren	0,75
9	Glücksspiele	3,92
9	Bücher und Broschüren	6,16
9	Zeitungen und Zeitschriften	7,89





Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Durchschnitt
9	Sonstige Gebrauchsgüter für Bildung, Unterhaltung und Freizeit	2,37
9	Schreibwaren, Zeichenmaterial und übrige Verbrauchsgüter	3,13
9	Pauschalreisen: Inland	2,88
9	Pauschalreisen: Ausland	5,50
ZwS	Freizeit, Unterhaltung und Kultur	78,35
10	Kinderbetreuung	0,00
10	Studien- und Prüfungsgebühren an Schulen und Universitäten	4,10
10	Nachhilfeunterricht	0,04
10	Gebühren für Kurse u. ä.	2,77
ZwS	Bildungswesen	6,90
11	Speisen und Getränke in Restaurants, Cafes und an Imbissständen	22,19
11	Speisen und Getränke in Kantinen und Mensen	4,67
11	Übernachtungen	3,67
ZwS	Beherbergungs-/Gaststätdienstleistungen	30,53
12	Friseurdienstleistungen	7,51
12	Andere Dienstleistungen für die Körperpflege	2,35
12	Gebrauchsgüter für die Körperpflege (einschließlich Reparaturen)	3,16
12	Haarpflege-, Rasiermittel, Toilettenpapier u. ä.	5,89
12	Sonstige Verbrauchsgüter für die Körperpflege	5,28
12	Dienstleistungen der Prostitution	0,00
12	Schmuck und Uhren (einschl. Reparaturen)	1,57
12	Sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände	1,09
12	Dienstleistungen für die Betreuung von alten, behinderten und pflegebedürftigen Personen	0,52
12	Versicherungs- und Finanzdienstleistungen	4,96
12	Leasing von Kraftfahrzeugen und Krafträdern	0,79
12	Sonstige Dienstleistungen	3,86
ZwS	Andere Waren und Dienstleistungen	36,97
	Summarische Größen	Durchschnitt
	Konsumausgaben insgesamt	807,65
	Konsumausgaben ohne (warme) Wohnkosten	514,38
	Durchschnittliches Haushaltsnettoeinkommen	730,96

¹ Herausnahme aller HLU-Beziehenden; Ermittlung von quartalspezifischen Quintilsgrenzen und entsprechende (quartalsabhängige) Zuordnung der Haushalte zu Quintilen.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2003 (Grundfile 5).

Tabelle A2:

Durchschnittliche Konsumausgaben (€ p. M.) von Paarhaushalten mit einem Kind im untersten Quintil nach dem Alter des Kindes

Güter- und Verbrauchsgruppen	Alter des Kindes		
	unter 6 J.	6 – 13 J.	14 – 17 J.
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	332	345	371
Bekleidung und Schuhe	95	104	77
– darunter für Kinder bis unter 14 Jahren	31	35	8
Wohnen	548	577	566
Einrichtungsgegenstände, Haushaltsgegenstände etc.	92	125	99
Gesundheitspflege	29	32	40
Verkehr	225	266	168
darunter: – Kraftstoffe und Schmiermittel	95	84	74
– fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne auf Reisen, ohne Luftverkehr)	7	14	13
Nachrichtenübermittlung	75	82	86
– darunter Internet/Onlinedienste	8	9	10
Freizeit, Unterhaltung und Kultur	168	193	198
darunter: – Spielwaren	18	22	3
– Sportartikel	3	4	3
– außerschulischer Unterricht in Sport oder musischen Fächern	1	5	6
– Besuch von Sport- und Kulturveranstaltungen bzw. -einrichtungen	11	10	11
– Bücher und Broschüren	8	9	10
– Schreibwaren, Zeichenmaterial etc.	5	7	7
Bildungswesen	29	20	12
darunter: – Kinderbetreuung	21	13	1
– Nachhilfeunterricht	0	3	2
Beherbergungs-/Gaststätdienstleistungen	56	59	55
Andere Waren und Dienstleistungen	90	76	79
Summarische Größen			
Konsumausgaben insgesamt	1.739	1.878	1.751
Konsumausgaben ohne Ausgaben für Unterkunft und Heizung	1.236	1.347	1.230
Zum Vergleich: Regelleistung nach SGB II (Juli 2009)	862	898	933
Durchschnittliches Haushaltsnettoeinkommen	1.741	1.733	1.781
Zahl der Haushalte	266.236	126.492	94.017

Anmerkungen:

- Nur Paarhaushalte mit einem minderjährigen Kind.
- Quintilsbildung nach der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens für die Gesamtgruppe der Paarhaushalte mit einem Kind nach Ausschluss der Haushalte mit Sozialhilfebezug (Bezugnahme auf quartalsspezifische Quintilsgrenzen).
- Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2003, 98 %-Substichprobe (Grundfile 5).

Literaturverzeichnis

- Becker, Irene 2007: Konsumausgaben von Familien im unteren Einkommensbereich. Empirische Ergebnisse für Paarhaushalte mit einem Kind vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Grundsicherungsniveaus. Arbeitspapier Nr. 4 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“, Frankfurt a. M.
- Becker, Irene 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).
- Becker, Irene; Richard Hauser 2010: Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge. Abschlussbericht zum Projekt-Nr. S-2008-182-4 „Vom Kindergeld zu einer Grundsicherung für Kinder. Fiskalische und Verteilungswirkungen eines Existenz sichernden und zu versteuernden Kindergeldes“, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung. Riedstadt und Frankfurt a. M.
- Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen 2010: A New Targeting – A New Take-Up? Non-Take-Up of Social Assistance in Germany after Social Policy Reforms. SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research, No. 294, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2006: Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003. Grundlage zur Neubemessung der Regelsätze nach SGB XII. Statistische Unterlagen. Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2010a: Neugestaltung der Regelleistung in der Grundsicherung, hier: Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche. Präsentation vom 17.08.2010, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2010b: Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Bearbeitungsstand: 20.09.2010, 18:48 Uhr. Berlin.
- Hausstein, Lutz 2010: Was der Mensch braucht. Empirische Analyse zur Höhe einer sozialen Mindestsicherung auf der Basis regionalstatistischer Preisdaten, Stand: Januar 2010. Leipzig.
- Martens, Rudolf 2008: Zur Bestimmung eines bedarfsgerechten Existenzminimums für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe). In: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V., Was Kinder brauchen ... Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe), Berlin.
- Martens, Rudolf 2010: Mobilitätsbedarf: Ein verdrängtes Thema in der Regelsatzdiskussion. In: WSI-Mitteilungen, Heft 10/2010.
- Münnich, Margot; Krebs, Thomas 2002: Ausgaben für Kinder in Deutschland. Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 12/2002: 1.080-1.100.
- Thießen, Friedrich; Fischer, Christian 2008: Die Höhe der sozialen Mindestsicherung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 57, Heft 2, S. 145-173.

Die Autorin

Dr. Irene Becker

Empirische Verteilungsforschung, Riedstadt



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Soziales Wachstum gegen die Schuldenkrise

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

Wieder Wohlstand für alle – Politik für eine integrierte Arbeitsgesellschaft

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

Mit der Ökologischen Industriepolitik zum ökologischen Strukturwandel

WISO direkt

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Europas unterschätzte Ungleichheit

WISO direkt

Steuerpolitik

Welche Steuerpolitik gehört zum „sozialdemokratischen Modell“?

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz – Förderungsgesetz für KMU?

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Was die Verbraucherpolitik von der Verhaltensökonomie lernen kann

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Was die Verbraucherpolitik wissen sollte – Handlungsfelder der Verbraucherborschung

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Eckpfeiler einer zukünftigen nachhaltigen Verkehrspolitik

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Hartz IV Regelsätze und gesellschaftliche Teilhabe – Das Urteil des BVerfG vom 9.2.2010 und seine Folgen

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Die psycho-sozialen Herausforderungen der modernen Arbeitswelt

WISO direkt

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Perspektiven der Erwerbsarbeit: Facharbeit in Deutschland

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Die Mitbestimmung im Kontext europäischer Herausforderungen

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Arbeitsplatz Hochschule
Zum Wandel von Arbeit und Beschäftigung in der „unternehmerischen Universität“**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterforschung

Wem werden Konjunkturprogramme gerecht? Eine budgetorientierte Gender-Analyse der Konjunkturpakete I und II

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso