

Dr. Irene Becker
Dr. Benjamin Held

REGELBEDARFS- BEMESSUNG – EINE ALTERNATIVE ZUM GESETZLICHEN VERFAHREN

**Berechnungen auf Basis der EVS 2018
unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben
der Diakonie Deutschland**

INHALTSVERZEICHNIS

5 1 PROJEKTHINTERGRUND UND -ZIEL

- 5 **1.1 Aktuelle Regelbedarfsermittlung in der Kritik**
- 5 1.1.1 Zentrale Elemente des Regelbedarfsermittlungsgesetzes –
methodisch begründete Einwendungen
- 7 1.1.2 Anmerkungen zu Ergebnissen des Gesetzes 2020
- 8 **1.2 Regelbedarfsermittlung mit Daten der EVS 2018 nach alternativem Konzept**
- 8 1.2.1 Grundzüge des Reformvorschlags von 2016 – stringentes Statistikmodell
mit normativen Freiheitsgraden
- 9 1.2.2 Konkretisierung des Alternativmodells unter Berücksichtigung der normativen
Vorgaben der Diakonie Deutschland

15 2 EMPIRISCHE UMSETZUNG DES ALTERNATIVEN KONZEPTS DER REGELBEDARFSERMITTLUNG

- 15 **2.1 Verfahren zur Abgrenzung von gesellschaftlicher Mitte und potenziellen
Referenzeinkommensbereichen**
- 18 **2.2 Ankerpunkte: Indikatoren für den Lebensstandard in der gesellschaftlichen Mitte
2013 und 2018**

21 3 ERGEBNISSE AUF BASIS DER EVS 2018: POTENZIELLE REFERENZEINKOMMENSBEREICHE UND REGELBEDARFE

- 21 **3.1 Indikatoren für den Lebensstandard in unterschiedlichen
Referenzeinkommensbereichen**
- 28 **3.2 Potenzielle Regelbedarfe auf der Basis der Ausgaben von alternativen
Referenzgruppen vor dem Hintergrund der normativen Vorentscheidungen**
- 33 **3.3 Gegenüberstellung der Ergebnisse aus EVS 2018 und EVS 2013
und Schlussfolgerung – Regelbedarfe nach Alternativkonzept und
normativen Vorentscheidungen**

37 4 ZUSAMMENFASSUNG

40 ANHANG

46 LITERATUR

50 IMPRESSUM

VORWORT

Im Januar 2021 trat das Regelbedarfsermittlungsgesetz in Kraft, das die Höhe der staatlichen Leistung als Hilfe zum Lebensunterhalt festlegt.

Die Diakonie Deutschland kritisiert das Gesetz umfassend:

- Die Methode zur Ermittlung der Regelbedarfe ist unangemessen. So sind Haushalte, die selbst einen Anspruch auf Sozialleistungen haben und denen weniger als das Existenzminimum zur Verfügung steht, Teil der statistischen Vergleichsgruppe. Dadurch kommt es zu Zirkelschlüssen.
- An den Ausgaben der Vergleichsgruppe werden willkürliche Streichungen von bis zu 180 Euro monatlich vorgenommen. Ausgaben beispielsweise für religiöse Feiern, Eis, Tierfutter oder Kinderschmuck fließen nicht in die Regelsatzermittlung ein.
- Für größere Anschaffungen, etwa für Waschmaschine oder Kühlschrank, werden kleine Pauschalen in den monatlichen Regelsatz eingerechnet, die über Jahre angespart werden müssten

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 2010 festgestellt, dass die Regelsätze transparent, sach- und realitätsgerecht ermittelt werden müssen.

Zu Beginn des Jahres 2021 starteten die Vorbereitungen für die nächste Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Grundlage der Regelbedarfsermittlung.

Die Methodik der Berechnung muss grundlegend überarbeitet werden, um zu verhindern, dass in fünf Jahren erneut ein unsachgemäßes Verfahren Grundlage der Regelsatzermittlung wird.

Darum legt die Diakonie Deutschland ein Gutachten der Wirtschaftswissenschaftlerin und Verteilungsforscherin Dr. Irene Becker vor, in dem eine sachgerechte Systematik entwickelt und umgesetzt wird. Mit diesem Konzept wird ein realistischer Regelsatz ermittelt, der das Lebensnotwendige sichert und gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht, zugleich aber auch einen Abstand der Regelsätze zu den mittleren Einkommen wahrt.

Willkürliche Streichungen von Ausgabenpositionen finden in diesem Reformkonzept nicht statt. Ausgaben für große Anschaffungen und Strom sind nicht Teil der Pauschale, sondern werden gesondert erstattet.

Dieser Vorschlag kann ein wesentlicher Beitrag zu einer gesellschaftlichen Debatte sein, Existenzsicherung neu zu denken.

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik
Diakonie Deutschland

1 PROJEKTHINTERGRUND UND -ZIEL

1.1 AKTUELLE REGELBEDARFSERMITTLUNG IN DER KRITIK

1.1.1 Zentrale Elemente des Regelbedarfsermittlungsgesetzes – methodisch begründete Einwendungen

Gemäß § 28 Abs. 1 Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) werden die Regelbedarfe, die im Rahmen der Grundsicherung die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums ermöglichen sollen, nach der empirisch-statistischen Methode (kurz: Statistikmodell) ermittelt. Datenbasis ist die jeweils aktuelle Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Die jüngsten Befragungsdaten beziehen sich auf 2018 und sind in das 2020 verabschiedete Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes (RBEG), das am 1. Januar 2021 in Kraft tritt, eingeflossen. Das RBEG 2020 entspricht dem bereits in den Gesetzen von 2010 und 2016 (gültig ab Januar 2011 bzw. 2017) festgelegten Verfahren (BMAS 2020, S. 11). Damit kann weitgehend auf frühere Ausführungen verwiesen werden.¹ Zwei zentrale Kritikpunkte werden hier aber nochmals aufgegriffen, da sie als wesentlichster Hintergrund des Projekts zu dem – unter Berücksichtigung der einschlägigen Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) – erarbeiteten Gegenentwurf geführt haben.²

A) Referenzeinkommensbereiche

Mit dem Statistikmodell werden durchschnittliche Konsumausgaben unterer Einkommensgruppen (Referenzgruppen) berechnet und als Indikator für das soziokulturelle Existenzminimum, soweit es pauschalierbar ist, interpretiert. Durch die Bezugnahme auf das Verhalten einer Gruppe in „bescheidenen“ Verhältnissen wird ein Haushaltsbudget geschätzt,

das ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe ermöglicht und Ausgrenzungsprozessen aufgrund materieller Armut entgegenwirkt. Die Abgrenzung der Referenzgruppen hat also wesentlichen Einfluss auf die Höhe des gesetzlichen soziokulturellen Existenzminimums. Sie erfolgt in zwei Schritten. Erstens müssen so genannte Zirkelschluss-Haushalte – Haushalte, die auf oder unter dem Existenzminimum leben – aus der EVS ausgeklammert werden; andernfalls würde von den Ausgaben der Anspruchsberechtigten auf die Höhe ihres Anspruchs geschlossen werden. Zweitens müssen aus der so bereinigten Grundgesamtheit die maßgeblichen unteren Einkommensbereiche für die Referenz-Haushaltstypen eingegrenzt werden, und zwar mit nachvollziehbaren Argumenten. Die mit dem RBEG erfolgte Festlegung der Referenzgruppen ist unter beiden Aspekten unzulänglich.³

A1) Laut Artikel 1 § 3 des RBEG 2020 werden – ähnlich wie mit den RBEG 2011 und 2016 – die Haushalte ausgeschlossen, die Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII oder Arbeitslosengeld (Alg) II bzw. Sozialgeld nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und keine Erwerbseinkommen bezogen haben oder die von Zahlungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz leben. Haushalte mit aufstockendem Transferbezug verbleiben aber im Datensatz, obwohl die Anrechnungsfreiheit ihrer Erwerbseinkommen teilweise lediglich den damit verbundenen Mehrbedarf deckt, nicht aber generell zu einem Lebensstandard oberhalb des Grundsicherungsniveaus führt. Zudem werden Anspruchsberechtigte in verdeckter Armut weiterhin nicht aus dem Datensatz ausgeklammert, obwohl dies mit ausgereiften Mikrosimulationsmodellen durchaus möglich wäre und zu einer besseren Fundierung der Schätzung des Existenzminimums führen würde. Der allgemein gehaltenen Forderung des BVerfG, das Verfahren „zur Bestimmung grundrechtlich garantierter Ansprüche ... fortwährend zu überprüfen und weiter zu entwickeln“ (vgl. z. B. BVerfG 2014, Rn. 79, 141), wurde also nicht entsprochen⁴, so dass auch insoweit mit Zirkelschlüssen zu rechnen ist. Nach einer vorsichtigen Schätzung auf Basis der EVS 2008 hätte die Herausnah-

¹ Münder 2011, Becker 2011, dies. 2016; Lenze/Conradis 2015.

² Dies erfolgt im vorliegenden Bericht nur in knapper Form. Eine ausführliche Erörterung der zentralen Kritikpunkte ist in Becker 2020 zu finden.

³ Vgl. auch die Ausführungen in Diakonie 2020, S. 4.

⁴ Vgl. auch die Ausführungen in Becker 2015a, S. 9 f.

me verdeckter Armut aus der Grundgesamtheit zu einem um etwa 12 € höheren Betrag der Regelbedarfsstufe 1 geführt (Becker 2015a, S. 30, dies. 2015b).

A2) Aus der somit unvollständig bereinigten Grundgesamtheit werden für jeden der vier Referenzhaushaltstypen gesondert „untere Einkommensbereiche“ definiert (Artikel 1 § 4 RBEG 2020). Von den Alleinlebenden werden die unteren 15% als Referenzgruppe zur Bestimmung von Erwachsenenbedarfen bestimmt, von den drei – nach dem Kindesalter differenzierten – Familiengruppen jeweils das unterste Quintil (die untersten 20%) zur Bestimmung der Regelbedarfe von Kindern und Jugendlichen.⁵ Diese Vorgehensweise wird unter mehreren Gesichtspunkten dem Ziel der Berechnung eines soziokulturellen und damit eines relativen Minimums nicht gerecht.

- Die Quantilsbildungen erfolgen ohne jeglichen Blick auf die Lebensbedingungen der unteren Einkommensgruppen. Ob die Konsumausgaben der Referenzgruppen auf Teilhabemöglichkeiten schließen lassen, wird nicht untersucht. Zudem beziehen sich die derzeitigen Untergrenzen der Einkommensbereiche auf die Grundsicherungsschwelle, die aber Gegenstand der Prüfung ist – die Vorgehensweise ist immanent zirkulär⁶.
- Unter Aspekten des Gleichheitsgrundsatzes von Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz (GG) sind die unterschiedlichen Quantilsbreiten nicht einleuchtend. Denn nach vorliegenden Verteilungsanalysen wird damit hinsichtlich des Bedarfs von Erwachsenen auf eine vergleichsweise ärmere Gruppe Bezug genommen (Becker 2011, S. 28 f.).⁷
- Die Berechnung der Bedarfe von zusammenlebenden Eltern aus den Ausgaben von Alleinlebenden, die pauschal um 80% für den zweiten Elternteil erhöht werden, impliziert, dass die Regelsätze für Eltern und Kinder aus verschiedenen Gruppen – sie unterscheiden sich sowohl hinsichtlich des Haushaltstyps als auch hinsichtlich des Referenzeinkommensbereichs – abgeleitet werden. Dies lässt sich unter statistisch-pragmatischen Aspekten zwar nicht immer, aber doch teilweise vermeiden. So könnte der elterliche Bedarf durchaus aus den Ausgaben der Paare mit einem Kind berechnet werden. Die Referenzgruppe wäre dieselbe wie die für die Ermittlung der kindlichen Bedarfe, und Ungenauigkeiten bzw. Fehler bei der Zurechnung von Haushaltsausgaben auf Personen würden sich kompensieren.

B) „Regelbedarfsrelevanter“ Konsum

Das Statistikmodell, nach dem zur Ermittlung pauschalierbarer Bedarfe an durchschnittliche Konsumausgaben

unterer Einkommensgruppen angeknüpft wird, impliziert eine grundlegende Annahme: Unterschiede zwischen individuellen Ausgaben für einzelne Güter und errechneten Mittelwerten – diese Abweichungen spiegeln die jeweiligen persönlichen Umstände und Interessen – saldieren sich insgesamt, so dass der Gesamtbetrag eine Bedarfsdeckung ermöglicht (Annahme des internen Ausgleichs). Je nachdem, ob diese Annahme haltbar ist oder nicht, steht oder entfällt die Eignung der Methode zur Bedarfsermittlung. Damit lassen sich zwei Voraussetzungen für eine sachgerechte Anwendung der Methode ableiten.

- Ausgaben, die nur unregelmäßig anfallen und meist nicht aus dem laufenden Einkommen finanziert werden können (z. B. für Anschaffungen von Großgeräten), oder die nicht grundsätzlich bei allen Mitgliedern der Referenzgruppe anfallen (z. B. für Nachhilfe) oder denen systematische Preisunterschiede zugrunde liegen (z. B. für Wohnungsmieten, Energie⁸), sind auszuklammern. Denn diesen Bedarfskomponenten – im Weiteren als nicht pauschalierbar bezeichnet – stehen keine unterdurchschnittlichen Bedarfe in anderen Bereichen, die zu einem internen Ausgleich führen könnten, gegenüber.⁹
- Da dem Statistikmodell „unechte“ Durchschnittsbeträge von Einzelpositionen, die von Nullfällen nach unten gedrückt sind, zugrunde liegen, ist die modellimmanente These des internen Ausgleichs nur bei Bezugnahme auf die Summe der (pauschalierbaren) Konsumausgaben zu rechtfertigen. Andernfalls können sich im Einzelfall über- und unterdurchschnittliche Bedarfe nicht kompensieren.¹⁰

Mit dem RBEG 2020 wird, wie mit den beiden vorangegangenen Gesetzen, die Annahme des internen Ausgleichs in beiden Punkten unterlaufen. Einerseits wird der pauschalierbare Bedarf sehr weit gefasst, indem die Kosten für die Anschaffung von Möbeln, Kühlschrank und Waschmaschine („weiße Ware“) mit marginalen (unechten) Durchschnittsbeträgen in den Regelbedarf eingehen. Auch die Stromkosten werden einbezogen, obwohl hier starke regionale Preisunterschiede vorliegen (Verivox 2020) und der individuelle Verbrauch von den Lebensumständen der Grundsicherungsbeziehenden abhängt und individuell kaum beeinflussbar ist¹¹. Andererseits werden zahlreiche Einzelpositionen aus den Referenzausgaben – wie aus einem Warenkorb – herausgenommen mit der Behauptung, sie seien zur Sicherung des Existenzminimums nicht relevant. Dies betrifft beispielsweise die Ausgaben für die Nutzung eines Pkw, die Kosten einer Handtasche, von Weihnachtstanne, des Verzehrs in Kantinen oder in einer Eisdiele, einer Flasche Wein, ohne deren Relevanz für ein Mindestmaß an soziokultureller Teilhabe zu berücksichtigen.¹² Infolge dieser weitreichenden Streichungen

⁵ Dabei wird unterschieden zwischen Kindern unter 6 Jahren, Kindern von 6 bis unter 14 Jahren und Jugendlichen von 14 bis unter 18 Jahren.

⁶ Vgl. auch Dudel et al. (2013), S. 32 f.: „Eine ... Abgrenzung mit Hilfe einer ... Untergrenze, die sich an bestehenden Einkommensgrenzen für den Leistungsbezug orientiert, wird, gestützt auf statistische Verfahren zur Analyse des Verbrauchsverhaltens der jeweiligen Referenzgruppe, letztlich immer wieder in etwa diese Grenze reproduzieren.“

⁷ Für Alleinlebende ergeben sich wesentlich höhere Armutsquoten – 26,5% laut Mikrozensus 2019 – als für Paare mit einem Kind – 8,8% laut Mikrozensus 2019 – (<https://www.statistikportal.de/de/sbe/ergebnisse/einkommensarmut-und-verteilung/armutsgefaehrung-0>). Erstere sind also vergleichsweise stark im untersten Segment der Gesamtverteilung vertreten.

⁸ Nicht nur die Wohn- und Heizkosten, auch die Stromkosten variieren regional

– Letztere auch in Abhängigkeit des Tarifs – sehr stark (Verivox 2020).

⁹ Vgl. auch Diakonie 2020, S. 5.

¹⁰ Vgl. in diesem Kontext Becker 2010, S. 10-14, sowie auch Dudel et al. 2013, S. 34 f.

¹¹ Da davon auszugehen ist, dass Grundsicherungsbeziehende entsprechend des hohen Anteils von Erwerbslosen durchschnittlich mehr Zeit in der eigenen Wohnung verbringen als andere Bevölkerungsgruppen und zudem keine Mittel zur Anschaffung von energiesparenden Haushaltsgeräten haben, ist mit vergleichsweise hohem Stromverbrauch zu rechnen; vgl. auch die Ausführungen in DPWW 2020, S. 18.

¹² Vgl. die ausführliche Erörterung in Becker 2011, S. 35-44, und die aktuellen Darstellungen in Diakonie 2020, S. 6 f. und S. 18-51. Mit dem RBEG 2020 werden nun immerhin die Kosten für Mobilfunk als regelbedarfsrelevant anerkannt.

von Konsumelementen ist die modellimmanente Annahme des internen Ausgleichs aber nicht haltbar und damit das Verfahren methodisch unzulänglich. Letztlich erfolgt damit eine Abkehr von realen Lebensweisen, was der Ermittlung eines relativen Existenzminimums zuwiderläuft und für alle Grundsicherungsbeziehenden eine erhebliche Einschränkung bedeutet, auch für diejenigen, die die gestrichenen Güter nicht benötigen.

Einzelne Argumentationen seitens der Regierung zur Begründung der dem RBEG zugrunde liegenden Vorgehensweise – diese sei normativ gerechtfertigt – und anhaltende Kritik an diesen Entscheidungen spiegeln ein Dilemma, das keineswegs zwangsläufig mit dem Statistikmodell verbunden ist. In der derzeitigen Gestaltung der Methode ist aber ein Konflikt zwischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und methodischen Anforderungen an ein zweckmäßiges Verfahren angelegt. Politische Setzungen fließen unmittelbar, aber eher versteckt, in die Berechnungen ein – durch die Wahl des Referenzeinkommensbereichs und durch Kürzungen der Referenzausgaben. Damit erfolgt eine Verquickung der normativen Ebene mit den statistischen Auswertungen, das Ergebnis dieses methodisch unzulänglichen Verfahrens bleibt intransparent. Von diesem Problem sind auch die einschlägigen Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts geprägt. Beispielsweise haben die Richterinnen und Richter einerseits festgestellt, es sei „begründbar, einzelne Verbrauchspositionen nicht als Bedarfe anzuerkennen“ (BVerfG 2014, Rn. 121), haben dies andererseits aber sogleich eingeschränkt: „Wenn in diesem Umfang herausgerechnet wird, kommt der Gesetzgeber jedoch an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist. Verweist der Gesetzgeber auf einen internen Ausgleich zwischen Bedarfspositionen, auf ein Ansparen oder auch auf ein Darlehen zur Deckung existenzsichernder Bedarfe, muss er jedenfalls die finanziellen Spielräume sichern, die dies tatsächlich ermöglichen, oder anderweitig für Bedarfsdeckung sorgen“ (ebd.). Dem entspricht die Mahnung, die Modifikationen des Statistikmodells dürften „insgesamt kein Ausmaß erreichen, das die Tauglichkeit des Modells für die Ermittlung der Höhe existenzsichernder Regelbedarfe in Frage stellt“ (ebd., Rn. 109).

1.1.2 Anmerkungen zu Ergebnissen des Gesetzes 2020

Angesichts der grundsätzlich unveränderten Methode der gesetzlichen Regelbedarfsermittlung ist es nicht verwunderlich, dass die Ergebnisse insgesamt zu einem wenig veränderten Niveau führen. Einige strukturelle Besonderheiten sind allerdings auffällig.¹³ Die regelbedarfsrelevanten Ausgaben der Alleinlebenden liegen 2018 um etwa 10% über denen von 2013 – die relative Veränderung war damit ähnlich wie 2013 gegenüber 2008. Demgegenüber fiel die Erhöhung der den Kindern zugerechneten Ausgaben für die jüngste und für die älteste Gruppe mit gut 20% vergleichs-

weise stark, für Kinder von 6 bis unter 14 Jahren aber mit knapp 7% gering aus. Unterschiedliche Entwicklungen bei den kindspezifischen regelbedarfsrelevanten Ausgaben waren auch für den Zeitraum 2008 bis 2013 zu beobachten, allerdings mit umgekehrter Rangfolge: Die damaligen Erhöhungen waren in der mittleren Altersgruppe wesentlich größer als in der jüngsten und in der ältesten Gruppe. Hier spiegeln sich Veränderungen der Einkommensverteilung, die zwischen 2013 und 2018 – anders als im vorangegangenen Fünfjahreszeitraum – für die Paare mit einem Kind unter 6 Jahren und Paare mit einem Kind von 14 bis unter 18 Jahren des jeweiligen untersten Einkommensquintils günstiger verlaufen ist als für die unteren Einkommensbereiche der anderen Referenzhaushaltstypen. Die hier offenkundige systematische Abhängigkeit der nach den aktuellen Vorschriften berechneten Regelbedarfe von der Verteilungsentwicklung im unteren Einkommensbereich¹⁴ entspricht aber nicht der vom BVerfG geforderten Ausrichtung der „zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen“ (BVerfG 2010, Rn. 133). Denn mit dem gesetzlich bestimmten Verfahren ist der Blickwinkel verengt und nur auf verschiedene, untereinander nicht vergleichbare Teilgruppen des Niedrigeinkommensbereichs gerichtet. Damit wird der Relativität des soziokulturellen Existenzminimums, die eine Berücksichtigung der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung erfordert, nicht genüge getan.

Anders als bei den Effekten der Referenzgruppenbildung, die ohne Kontrolle der Entwicklung der gruppenspezifischen Lebensbedingungen erfolgt, hat sich an den Auswirkungen der Streichungen aus den Referenzausgaben kaum etwas verändert. Sie erreichen mit etwa einem Viertel der Konsumausgaben der Referenzhaushalte (ohne Wohnkosten; Becker 2020, S. 404) ein ähnliches Ausmaß wie nach den RBEG von 2011 und 2016. Wenn von den physischen Grundbedarfen, für die der Gesetzgeber kaum Kürzungen vornehmen kann, abgesehen wird, ergibt sich ein noch anschaulicheres Bild. Die Kürzungen belaufen sich auf etwa 40% der Ausgaben der Referenzgruppen für soziokulturelle Teilhabe. Selbst unter Berücksichtigung des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT) bei Kindern und Jugendlichen, indem den Streichungen eine Pauschale gegengerechnet wird, ergibt sich ein Minus von etwa 30% gegenüber der soziokulturellen Teilhabe der Kinder der Referenzgruppe (ebd., S. 405); Letzteres ist allerdings eine tendenziell zu positive Schätzung, da auch Teile der Referenzgruppe Anspruch auf das BuT haben (Familien mit Kinderzuschlag und Wohngeld). Bei einem derartigen Umfang der Kürzungen aus den Referenzausgaben ist die dem Statistikmodell immanente Annahme des internen Ausgleichs von über- und unterdurchschnittlichen Bedarfen illusorisch. Zudem kann vor dem Hintergrund der Lebenslagen der Referenzgruppen, die bereits im untersten Verteilungssegment leben, bei diesen gravierenden Streichungen von Einzelpositionen aus deren bescheidenem Gesamtbudget nicht angenommen werden, dass Ausgrenzungsprozessen entgegengewirkt wird.

¹³ Sie werden detailliert dargestellt und kommentiert in Becker 2020, S. 402-405.

¹⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang Becker/Schüssler 2014.

1.2 REGELBEDARFS- ERMITTLUNG MIT DATEN DER EVS 2018 NACH ALTERNATIVEM KONZEPT

1.2.1 Grundzüge des Reformvorschlags von 2016 – stringentes Statistikmodell mit normativen Freiheitsgraden

Angesichts des unter 1.1.1 aufgezeigten Konflikts zwischen politischem Gestaltungsspielraum und Implikationen der gewählten Methode, der in der derzeitigen Regelbedarfsermittlung angelegt ist, wurde in der Vorläuferstudie dieses Projekts ein Statistikmodell mit strikter Trennung zwischen normativer Ebene und methodischer Umsetzung entwickelt (Becker/Tobsch 2016). Demnach ist zunächst eine explizite politische Entscheidung über die relative Höhe des Existenzminimums zu treffen, die das Ergebnis eines gesellschaftspolitischen Diskurses sein sollte. Auf dieser Basis werden methodisch stringente Berechnungen durchgeführt – ohne weitere normative Einflussnahme des Gesetzgebers.

Die Anknüpfung an eine externe Vorgabe zum Verhältnis zwischen Existenzminimum und gesellschaftlichem Entwicklungsstand entspricht der Relativität des soziokulturellen Existenzminimums, die Methode an sich ist aber normativ nicht festgelegt. Bisherige Berechnungen alternativer Regelbedarfe sind also als Diskussionsbeiträge unter verschiedenen Annahmen über politische Setzungen zu verstehen (ebd. und dies 2020), ohne notwendige Debatten vorwegzunehmen. Mit dem Basiskonzept wird lediglich eine verfahrenstechnische und methodische Neuausrichtung mit den in Übersicht 1 skizzierten zentralen Arbeitsschritten vorgeschlagen.

A) Politische Ebene (linker Block der Übersicht):

Normative Entscheidungen sind beschränkt auf die Vorgabe eines akzeptablen maximalen Rückstands gegenüber der gesellschaftlichen Mitte, bei dem minimale Teilhabe noch angenommen werden kann.

B) Wissenschaftliche Ebene (rechter Block der Übersicht):

- Zunächst sind die Lebensstandardindikatoren für die gesellschaftliche Mitte zu berechnen, da das Niveau des Existenzminimums darauf bezogen wird.
- Die maßgeblichen unteren Einkommensbereiche werden – nach Ausklammerung von Zirkelschluss-Haushalten aus dem Datensatz – in Abhängigkeit der politischen Vorgaben iterativ gesucht. Dazu wird für potenzielle Referenzbereiche analysiert, wie weit die gruppenschnittlichen Lebensstandardindikatoren hinter der gesellschaftlichen Mitte zurückbleiben.
- Falls keine Gruppe empirisch nachweisbar ist, die auf

dem politisch vorgegebenen Niveau lebt, erfolgt eine Rückmeldung an die politische Ebene, wo die normativen Setzungen geändert werden müssen. Denn wenn Letztere hinter dem Konsumstandard aller getesteten unteren Bereiche zurückbleiben, fehlt der Bezug zur Realität. Insoweit impliziert das Alternativkonzept also eine untere Haltelinie.

- Wenn ein den Normen entsprechender Referenzeinkommensbereich statistisch nachgewiesen werden konnte, werden aus dessen Konsumausgaben die Regelbedarfe berechnet. Dabei erfolgen keine Streichungen wie aus einem Warenkorb, wohl aber Ausklammerungen von nicht pauschalierbaren Bedarfen, die neben den Regelsätzen individuell zu erstatten sind.

Das Konzept unterscheidet sich vom Status quo also insbesondere in zwei Punkten. Zum einen werden Referenzeinkommensbereiche nicht „freihändig“ oberhalb bestehender Einkommensgrenzen für den Leistungsbezug gewählt, das entscheidende Kriterium ist vielmehr ihr relativer Lebensstandard. Zum anderen erfolgt eine Abkehr vom Methoden-Mix, aus den Konsumausgaben der Referenzgruppen werden also keine Einzelpositionen wie aus einem Warenkorb herausgenommen.

Übersicht 1: Grundstruktur des alternativen Konzepts der Regelbedarfsermittlung

Politische (normative) Ebene	Wissenschaftliche (statistische) Ebene
Definition des Existenzminimums als maximale Rückstände gegenüber Mitte der Gesellschaft;	- Berechnung der Lebensstandardindikatoren für die gesellschaftliche Mitte; - iterative Suche nach Quantilen, die normativen Vorgaben entsprechen;
Neudefinition der maximalen Rückstände	← falls kein entsprechender Referenzbereich nachweisbar: Suchprozess auf Basis anderer Normen →
	- Berechnung der Regelbedarfe ohne normative Einflussnahme.

Hinsichtlich der „reinen“ Umsetzung des Statistikmodells wird häufig die Befürchtung geäußert, dass mit jeder Neuberechnung ein quasi automatisches „Hochschrauben“ der Regelbedarfe verbunden wäre. Beispielsweise kommt Martin Werding zu dem Schluss, dass ein rein statistisches Modell ohne Abzüge auf Dauer nicht funktionieren würde: „Wenn man immer eine Einkommensgruppe oberhalb der Grundsicherung zum neuen Maßstab erklärt, würde sich Hartz IV bei jeder Neuberechnung von selbst nach oben schrauben“ (Zitat aus Die Zeit, Ausgabe 32 vom 30. Juli 2020, Wirtschaftsteil).¹⁵ Dies ist jedoch bei dem Alternativkonzept gerade nicht der Fall, weil nicht ein Quantil oberhalb der Grundsicherungsschwelle, sondern das Grundsicherungsniveau in Relation zur gesellschaftlichen Mitte konstant gehalten wird. Nach der

¹⁵ Vgl. auch Becker 2010, S. 15.

ersten Neuberechnung wäre bei Verfügbarkeit einer neuen EVS zu prüfen, ob die fortgeschriebenen Regelbedarfe dem politisch gesetzten Niveau (in Relation zur Mitte) noch entsprechen und dem Lebensstandard eines empirisch nachweisbaren unteren Einkommensbereichs nahekomen. Bei deutlicher Annäherung der Regelbedarfe an die Mitte könnten die Neuberechnungen mit einem anderen Referenzeinkommensbereich durchgeführt werden.

Die dem Reformvorschlag immanente untere Haltelinie, die sich aus der Überprüfung normativer Setzungen anhand des faktischen Lebensstandards in unteren Einkommensbereichen ergibt, ist ein wesentliches Element des Gesamtkonzepts. Denn ohne die empirische Fundierung der maximalen Rückstände gegenüber der gesellschaftlichen Mitte, die mit der Rückkopplung zwischen Wissenschaft und Politik angelegt ist, könnte das Grundsicherungsniveau willkürlich nach unten gedrückt werden. Die Methode ohne Haltelinie würde auch einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht standhalten.¹⁶

1.2.2 Konkretisierung des Alternativmodells unter Berücksichtigung der normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland

Das im vorhergehenden Abschnitt beschriebene Basiskonzept der alternativen Regelbedarfsermittlung ist 2016 vor dem Hintergrund der Urteile des BVerfG 2010 und 2014 sowie der „Erwartungen der Diakonie an die Reform der Grundsicherung“, die im August 2010 in einem Positionspapier veröffentlicht wurden, entwickelt worden (Becker/Tobsch 2016).¹⁷ Auch für die Umsetzung des in vielen Punkten offenen Reformvorschlages in ein spezifisches Modell waren die Vorstellungen der Diakonie (Diakonie 2010) – soweit sie sich auf die Regelbedarfsermittlung beziehen¹⁸ – leitend. Darüber hinaus mussten in der Vorläuferstudie aber nicht nur die normativen Vorgaben quantifiziert, sondern auch Begriffe und Details der methodischen Vorgehensweise konkretisiert werden. Da diese Entscheidungen von der Auftraggeberin als adäquat akzeptiert wurden, sind sie auch für die hiermit vorgelegte Studie zugrunde gelegt worden. Sie sind letztlich aber als Diskussionsgrundlage zu verstehen und nicht abschließend gemeint. Dies gilt sowohl für die normativen Setzungen (vgl. A)), die politisch ausgehandelt werden müssen, als auch für methodische Einzelheiten, die auch alternativ gestaltet werden könnten (vgl. B) bis E) und Kapitel 3) und von Politik und Wissenschaft gemeinsam erarbeitet werden sollten.

A) Normative Setzungen

Mit dem Reformkonzept erfolgen normative Setzungen außerhalb der statistischen Auswertungen. Ein erstes Kriterium bei der Festlegung von Referenzbereichen bezieht sich auf die Differenz zwischen Einkommen und Konsumausgaben.

Sie sollte nicht negativ sein, die laufenden Konsumausgaben sollten also durch das Nettoeinkommen gedeckt sein. Denn wenn der Konsum in unteren Einkommensgruppen teilweise durch die Auflösung von Ersparnissen, mit Krediten oder mit sonstigen Einnahmen (z. B. Verkäufe von gebrauchten Gegenständen) finanziert wird – was allenfalls kurzfristig durchgehalten werden kann –, ist von einer nicht bedarfsdeckenden Einkommenssituation auszugehen. Neben diesem Aspekt sind die normativen Setzungen auf die Frage konzentriert, bei welchem Abstand des Konsums zur gesellschaftlichen Mitte ein Mindestmaß an Teilhabe am Leben in der Gesellschaft gerade noch anzunehmen ist. Dabei werden im Weiteren drei nach der Art des Bedarfs differenzierte Ausgabenbereiche (Übersicht 2) herangezogen. Der lebensnotwendige Grundbedarf (GBA) umfasst die für das physische Überleben zentralen Komponenten – Ernährung, Bekleidung und Wohnung. Der weitere Grundbedarf (GBB) und Bedarfe der sozialen und kulturellen Teilhabe (skT) umfassen ebenfalls Gütergruppen, die in unserer Gesellschaft unverzichtbar sind, bei denen aber Einschränkungen als eher hinnehmbar gelten.

Übersicht 2: Zuordnung von (zwölf) Ausgabenkategorien¹ zu (drei) Arten des Bedarfs

Bedarfsart	Ausgaben für ... ²
Lebensnotwendiger Grundbedarf A (GBA)	Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke (1), Bekleidung und Schuhe (3), Wohnung, Energie, Instandhaltung (4)
Weiterer Grundbedarf B (GBB)	Gesundheitspflege (6), Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände, Güter für die laufende Haushaltsführung (5), sonstige Waren und Dienstleistungen, z. B. Körperpflege(artikel) (12)
Soziokulturelle Teilhabe (skT)	Verkehr (7) und Nachrichtenübermittlung (8), Freizeit, Unterhaltung, Kultur, einschl. bildungsrelevante Güter (9), Bildungswesen (10), Beherbergungs- und Gaststättenleistungen (11), alkoholische Getränke, Tabakwaren (2), Mitgliedsbeiträge an Vereine etc.
¹ Definitionen, die der EVS zugrunde liegen; zu Komponenten der Kategorien vgl. Statistisches Bundesamt 2015: 17 f. ² Die in Klammern ausgewiesenen Nummern der Ausgabenkategorien entsprechen der EVS-internen Nummerierung. Quelle: eigene Darstellung.	

¹⁶ Nach einer Analyse auf Basis der EVS 2013 wird mit dem gegenwärtigen Verfahren zur Regelbedarfsermittlung die untere Haltelinie infolge der Streichungen aus den Referenzausgaben unterschritten (Becker/Tobsch 2020, S. 19 f.): Selbst die untersten Einkommensbereiche, die statistisch nachweisbar sind (z. B. die untersten 5% der Alleinlebenden), erreichen einen Lebensstandard deutlich oberhalb des vom Gesetzgeber definierten Niveaus.

¹⁷ Wie die Äußerungen des BVerfG ist auch das Papier der Diakonie von einem Konflikt durchzogen zwischen der Anerkennung eines politischen Gestaltungsspielraums (Diakonie 2010, S. 9) und der Feststellung, dass eine „Mischung von Warenkorbmodell und EVS-Auswertung bei der Berechnung der pauschalierten Regelsätze ... fachlich nicht vertretbar“ ist (ebd., S. 12).

¹⁸ Ein knapper Überblick findet sich in Becker/Tobsch 2016, S. 3 f.

Mit dieser Differenzierung nach Arten des Bedarfs wird an die verfassungsgerichtliche Feststellung angeknüpft, dass der Wertungsspielraum des Gesetzgebers „enger, soweit der Gesetzgeber das zur Sicherung der physischen Existenz eines Menschen Notwendige konkretisiert, und weiter, wo es um Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht“ (BVerfG 2010, Rn. 138), sei. Dementsprechend werden die Kriterien für die Suche nach Referenzeinkommensbereichen unterschiedlich gesetzt. Wie aus Übersicht 3 hervorgeht, sind die als akzeptabel definierten Rückstände gegenüber der gesellschaftlichen Mitte bei den Nahrungsmittelausgaben mit 15% gering, beim GBA insgesamt mit 25% noch mäßig. Für die anderen beiden Bedarfsarten sind die als vertretbar angenommenen Einschränkungen für Grundsicherungsbeziehende mit 40% gravierender. Dies betrifft zum einen das Aggregat der Ausgaben für (über Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung hinausgehende) Gesundheitspflege, für die Innenausstattung der Wohnung und Geräte und Verbrauchsgüter für die Haushaltsführung sowie für persönliche Bedarfe (z. B. Ausgaben für Friseurdienstleistungen, Tasche, Schirm, Uhr) (GBB). Zum anderen wird auch für die Gesamtheit der der soziokulturellen Teilhabe zugeordneten Bereiche ein Rückstand von 40% als hinnehmbar angenommen, also Mobilität, Telefon und Internet, Freizeitgestaltung und Bildung, Kantinen-, Eisdiele- oder Gaststättenbesuche, Alkohol und Tabakwaren, Vereinsmitgliedschaften. Ein somit recht geringes relatives Niveau mag für Einzelbereiche, z. B. Telefon und Internet, als realitätsfern erscheinen – es ist allerdings nicht auf Einzelbereiche bezogen und wird zudem empirisch überprüft: Mit der vorgeschlagenen Reform wird eine als zumutbar erachtete Budgeteinschränkung für nur drei inhaltlich abgegrenzte Ausgabenkomplexe vorgegeben und statistisch dahingehend untersucht, ob die Normen gesellschaftlichen Lebenswirklichkeiten nahe kommen – bei negativem Ergebnis wird der Prozess mit anderen Setzungen nochmals durchlaufen. Bei welchen Gütern und Dienstleistungen sich Grundsicherungsbeziehende schließlich zurückhalten bzw. verzichten, ist von Lebenssituation und Präferenzordnung im Einzelfall abhängig (interner Ausgleich).

Übersicht 3: Kriterien zur politisch-normativen Bewertung von Abgrenzungen des Referenzeinkommensbereichs – eine Diskussionsgrundlage

Zurückbleiben hinter Durchschnittsbetrag im dritten Quintil bei Ausgaben für ...	um maximal
- Ernährung (einschl. alkoholfreie Getränke)	15%
- Grundbedarf A (GBA) insgesamt (Ernährung, Bekleidung, Wohnen einschl. Energie und Instandhaltung)	25%
- Grundbedarf B (GBB) (Gesundheitspflege, Innenausstattung, Haushaltsgeräte etc., sonstige Waren und Dienstleistungen, z. B. Körperpflege(artikel))	40%
- soziokulturelle Teilhabe (skT) (Verkehr, Nachrichtenübermittlung, Freizeit, Unterhaltung, Kultur, einschl. bildungsrelevante Güter, Bildungswesen, Beherbergungs- und Gaststätten-dienstleistungen, alkoholische Getränke, Tabakwaren, Mitgliedsbeiträge)	40%
Quelle: eigene Darstellung.	

Die hier zugrunde gelegte Differenzierung nach Bedarfsarten und die vorgeschlagenen Mindeststandards, die für die Wahl des Referenzeinkommensbereichs ausschlaggebend sind, wurden von der üblichen relativen Einkommensarmutsgrenze von 60% des Median und vorliegenden Analysen zum schichtspezifischen Konsum inspiriert (Becker 2017). Sie sind als Anstoß für notwendige gesellschaftliche Debatten zu verstehen, denen keineswegs vorgegriffen werden soll. Die Notwendigkeit expliziter Setzungen zum relativen Konsumniveau, das ein soziokulturelles Existenzminimum ermöglichen soll, führt aber zu einer Transparenz des Bemessungsverfahrens, die mit dem derzeitigen gesetzlichen Vorgehen nicht gegeben ist.

B) Ausklammerung von Leistungsbeziehenden

Zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums ist auf die Vermeidung von Zirkelschlüssen zu achten. Somit sind nicht alle privaten Haushalte relevant, sondern eine zielgerecht abgegrenzte Grundgesamtheit. Insbesondere Grundsicherungsbeziehende und Haushalte, die zustehende Leistungen nicht in Anspruch nehmen (Haushalte in verdeckter Armut) – zusammenfassend als Zirkelschluss-Haushalte bezeichnet – sind auszuklammern. Denn deren Ausgaben spiegeln das zu überprüfende Grundsicherungsniveau bzw. noch darunter liegende Konsumbedingungen.

Der Ausschluss von Leistungsbeziehenden ist mit den Daten problemlos möglich, da mit der EVS alle relevanten Einkommensarten enumerativ erhoben werden. Dennoch ist dieser Verfahrensschritt umstritten, da die Meinungen über die Berücksichtigung von Erwerbstätigen mit ergänzendem ALG II-Bezug, der so genannten Aufstockenden, auseinandergehen (vgl. Kapitel 1.1.1, Punkt A1). Für die vorliegende Studie wurden alle Haushalte mit Transfers für den laufenden Lebensunterhalt nach dem SGB II bzw. XII bzw. Asylbewerberleistungsgesetz ausgeklammert, also auch die Aufstockenden unabhängig von der Höhe des Erwerbseinkommens. Dabei waren folgende Gesichtspunkte leitend, die auch in die entsprechende Forderung im Positionspapier der Diakonie (2010) eingeflossen sind.

- Bei Erwerbstätigen mit der Angabe des Bezugs von SGB II-Transfers handelt es sich nicht generell um Aufstockende, sondern auch um Statuswechsler – von Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit während des Befragungsquartals et vice versa –, so dass die Durchschnittsausgaben in nicht erkennbarem Ausmaß von Zirkelschluss-Haushalten beeinflusst sind.
- Wegen des statistischen Dilemmas, dass eine theoretisch zweifelsfreie Abgrenzung der Grundgesamtheit die Kenntnis des zu ermittelnden Existenzminimums voraussetzt, führen die Berechnungen nur zu einer Näherungslösung mit der Gefahr der Bedarfsunterschätzung.

Zur Vermeidung der aus diesen Aspekten resultierenden versteckten Zirkelschlüsse wird im Rahmen der vorliegenden Studie die gegenüber der Gesetzeslage enge Abgrenzung der Grundgesamtheit vorgenommen.

Eine weitere Abweichung gegenüber dem RBEG erfolgt durch die Ausklammerung von Haushalten in verdeckter Armut. Diese sind im Datensatz allerdings nur näherungsweise zu erkennen – am besten auf der Basis eines Mikrosimulationsmo-

dells, was im Rahmen dieses Forschungsauftrags aber nicht möglich war. Deshalb werden im Weiteren vereinfachende Schätzungen vorgenommen. Die genaue Vorgehensweise mit drei Varianten ist im folgenden Kapitel über die empirische Umsetzung (2.1) beschrieben.

C) Ausklammerung von nicht pauschalierbaren Bedarfen

Bei der Abgrenzung der mit der gewählten Methode nicht schätzbaren – nicht pauschalierbaren – Bedarfe ist die Grundannahme des Statistikmodells leitend, dass ein Ausgleich über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe auf der Individualebene möglich ist. Dieser wird bei Gebrauchsgütern nur angenommen, wenn die Kosten innerhalb eines halben Jahres angespart werden könnten (Diakonie 2010, S. 16). Eine entsprechende Konkretisierung unter Beachtung der diesbezüglichen Ausführungen im Positionspapier der Diakonie (2010) findet sich in Übersicht 4.¹⁹ Diese Definition der nicht pauschalierbaren Güter lag bereits den Vorläuferstudien (Becker 2010b, Variante 1; Becker/Tobsch 2016) zugrunde; normative Erwägungen zu Einzelpositionen alltäglicher Bedarfe fließen dabei kaum ein.

- Der größte nicht-regelbedarfsrelevante Ausgabenblock umfasst die Wohnkosten. Darunter fallen hier über die derzeitige gesetzliche Regelung (gesonderte Erstattung von Miete und Heizkosten) hinaus auch die Kosten für Haushaltsstrom. Denn der Stromverbrauch ist wesentlich von der Energieeffizienz der Haushaltsgeräte, die im unteren Einkommensbereich meist gering ist (alte Geräte, „Stromfresser“), abhängig. Dem könnte allerdings durch die direkte Förderung der Anschaffung stromsparender Geräte begegnet werden – unter ökologischen Aspekten wäre dies der bessere Weg, der aber kurzfristig von politischer Seite nicht eingeschlagen wird. Der Stromverbrauch ist über den Einfluss der Energieeffizienz hinaus auch von der Dauer der in der Wohnung verbrachten Zeit, die bei Arbeitslosen länger ist als bei Erwerbstätigen, abhängig. Zudem sind die Kosten regional unterschiedlich (Verivox 2020). Die Gesamtbelastung des Haushaltsbudgets ist also individuell kaum beeinflussbar und nicht aus den entsprechenden Ausgaben der Referenzgruppe ableitbar. Da die Stromkosten ebenso wie die Heizungskosten mit monatlichen Abschlagszahlungen und gegebenenfalls jährlichen Nachzahlungen beglichen werden, könnten sie ohne nennenswerten zusätzlichen Verwaltungsaufwand vom Leistungsträger beglichen werden. Schließlich werden im Weiteren auch die Kosten der Wohnungsinstandhaltung als nicht pauschalierbar eingestuft, da sie je nach Zustand der Wohnung bei Einzug, Dauer des Mietverhältnisses und Wohnungsgröße anfallen und die notwendigen Beträge häufig – insbesondere wenn infolge Alters, Krankheit, Behinderung oder fehlender Grundkenntnisse keine Eigenleistungen erbracht werden können – nicht in einem mittelfristigen Zeitraum von etwa einem halben Jahr angespart werden können.
- Analog zu Aufwendungen für die Wohnungsinstandhal-

tung werden Kosten von selten notwendigen (Ersatz-) Anschaffungen mit investivem Charakter, die in der Referenzgruppe eine Auflösung von Ersparnissen oder eine Kreditaufnahme erfordern, als nicht regelbedarfsrelevant eingeordnet. Darunter fallen nicht nur die sogenannte „weiße Ware“ – beispielsweise Kühlschrank und Waschmaschine –, sondern auch Möbel und Teppiche, das Auto bzw. Kraftrad und das Fahrrad. Entsprechende Bedarfe fallen unregelmäßig, häufig unvorhersehbar (zufällig) an und sind auch abhängig von Qualität und Alter der Ausstattung zu Beginn der Periode des Grundsicherungsbezugs. Sie können dem Einzelfall angemessen außerhalb der Regelleistungen erstattet werden – auch unter Berücksichtigung der Vermögenssituation.²⁰ Dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand stehen Kosteneinsparungen durch entfallende Darlehensbearbeitungen gegenüber.

- Auch Ausgaben, die in der Referenzgruppe unüblich sind und nicht aus dem laufenden Einkommen finanziert werden können (Flugreisen), gelten als nicht pauschalierbar.
- Als wesentlicher Sonderbedarf, der ebenfalls nicht über eine Pauschale gedeckt werden kann, werden Ausgaben für Nachhilfeunterricht ausgeklammert. Sie fallen bei nur einem kleinen Teil der Familien an und belaufen sich im Einzelfall auf ein Vielfaches des geringen Durchschnittsbetrags, dem aber keine unterdurchschnittlichen Bedarfe in anderen Bereichen, die zu einem internen Ausgleich führen könnten, gegenüberstehen. Auch nach derzeitigem Recht wird dieser Sonderbedarf von Schülerinnen und Schülern als Element der „Bedarfe für Bildung und Teilhabe“, die im so genannten BuT zusammengefasst sind, mit einzelfallbezogenen Leistungen außerhalb des pauschalen Transfers geregelt.
- Wenige weitere Ausgabearten gelten im Folgenden als nicht regelbedarfsrelevant, weil sie eher als Sonderbedarfe im Einzelfall außerhalb der Regelleistung erstattet werden sollten (z. B. Prüfungsgebühren), oder nicht dem alltäglichen Bedarf zuzurechnen – bei kurzfristigem Grundsicherungsbezug also nicht wesentlich – sind (Pauschalreisen)²¹.
- Die einzige rein normativ begründete Bedarfseingrenzung erfolgt mit der Ausklammerung der Ausgaben für Glücksspiele. Die Teilnahme an Lotto u. ä. ist offenbar zwar auch in unteren Einkommenssegmenten verbreitet. Ein Verzicht dürfte aber kaum mit einer gesellschaftlichen Ausgrenzungsgefahr verbunden sein, und der damit gestrichene Betrag ist zu gering, um den internen Ausgleich zu beeinträchtigen.

Darüber hinaus bleiben Konsumausgaben nur insoweit unberücksichtigt als sie bei Grundsicherungsbeziehenden definitiv nicht anfallen. Dies ist bei Rundfunk- und Fernsehgebühren unstrittig und wird bei der gesetzlichen Bedarfsermittlung auch für Kinderbetreuungskosten unterstellt. Letzteres kann mit den Daten der EVS nicht genau geprüft werden. Für Grundsicherungsbeziehende ergeben sich zwar für 2018

¹⁹ Vgl. in diesem Zusammenhang Becker 2016f, S. 4; auf die dort aufgeführten weiteren Bedarfe, die nicht zum Konsum zählen und ebenfalls als nicht pauschalierbar eingestuft werden (Absicherung von Risiken), wird hier nicht nochmals eingegangen.

²⁰ Falls Ersparnisse im Rahmen der Schonvermögensgrenzen verfügbar

sind, sind Einmalleistungen des Grundsicherungsträgers nicht unbedingt notwendig.

²¹ Für Fälle mit langfristigem Grundsicherungsbezug könnte ein Urlaubskostenzuschuss eingeführt werden, wenn eine kurze Reise als Bestandteil der sozialen Teilhabe gesellschaftspolitisch anerkannt wird.

Durchschnittsausgaben für die Betreuung von Kindern unter 6 Jahren in Kindergärten von immerhin 24 € monatlich.²² Möglicherweise handelt es sich dabei aber um Beiträge von Statuswechslern, die während eines Teils des Befragungsquartals keine SGB II-Leistungen bezogen haben. Deshalb werden sie in der vorliegenden Arbeit – trotz einiger Bedenken – nicht in die Bedarfsberechnung einbezogen.

Übersicht 4: Nicht-pauschalierbare Bedarfe – Ausklammerung aus dem Regelbedarf nach Alternativkonzept

Ausgaben für ...	Begründung
1. Rundfunk-/Fernsehgebühren	Gebührenbefreiung;
2. Wohnungsmieten u. ä.	Erstattung außerhalb des Regelbedarfs wegen regionaler Preisunterschiede und Abhängigkeit von Lebensumständen;
3. Energie, darunter: Strom	
4. Wohnungsinstandhaltung	
5. Möbel, Einrichtungsgegenstände	Ausgaben mit investivem Charakter, die unregelmäßig und je nach Lebensumständen und Qualität der Ausstattung zu Beginn des SGB II-Leistungsbezugs anfallen (Ansparmöglichkeit häufig nicht gegeben) und denen im Bedarfsfall keine unterdurchschnittlichen Bedarfe in anderen Bereichen gegenüberstehen;
6. Teppiche, elastische Bodenbeläge	
7. Kühlschränke, Gefrierschränke	
8. sonstige größere Haushaltsgeräte	
9. Kraftfahrzeuge	
10. Kraftfahrzeuge	
11. Fahrräder	
12. Park- und TÜV-Gebühren, mit Arbeitsstelle verbundene Garagen- bzw. Stellplatzmiete etc.	Analogie zu Kfz-Steuer und -Versicherung, die nicht im Regelbedarf berücksichtigt werden (evt. Sonderbedarf) ¹ ;
13. Glücksspiele	für soziale Teilhabe unwesentlich, bei Verzicht keine Ausgrenzungsgefahr;
14. Haushaltshilfen etc.	Erstattung außerhalb des Regelbedarfs ¹ ;
15. Studien-/Lehrgangs-/ Prüfungsgebühren	Erstattung außerhalb des Regelbedarfs;

16. Pauschalreisen	seltener bzw. – bei kurzfristigem SGB II-Leistungsbezug – nicht relevante Ausgabe;
17. Luftverkehr	unübliche Ausgabe in Referenzgruppe;
18. Gebühren für Kabelfernsehen etc.	weitgehend in Bruttomiete enthalten;
19. Außerhäusliche Kinderbetreuung	weitgehende Gebührenbefreiung;
20. Nachhilfe	Sonderbedarfe, denen im Bedarfsfall keine unterdurchschnittlichen Bedarfe in anderen Bereichen gegenüberstehen; deshalb Erstattung außerhalb des Regelbedarfs.
¹ Die Erstattung außerhalb des Regelbedarfs kann über Mehrbedarfszuschläge (MBZ) bei Vorliegen bestimmter Lebensumstände erfolgen, z. B. bei unzureichender Anbindung an den ÖPNV oder bei einer Schwerbehinderung – dafür ist bereits mit § 23 Abs. 4 SGB II bzw. § 30 Abs. 1 und 4 SGB XII ein MBZ vorgesehen, wobei die Gruppe der Anspruchsberechtigten allerdings restriktiv eingegrenzt ist. Unter Position 14 sind auch Ausgaben für Dienstleistungen für die Pflege von alten, behinderten oder pflegebedürftigen Personen subsummiert.	

Güterarten, die derzeit im BuT geregelt und bei der gesetzlichen Regelbedarfsbemessung von Kindern und Jugendlichen ausgeschlossen werden, bleiben im hier vorgestellten Berechnungskonzept allerdings einbezogen – sie gelten als pauschalierbar. Dies betrifft laufende Ausgaben für Schreibwaren, Zeichenmaterial und übrige Verbrauchsgüter, für außerschulische Sport- und Musikunterrichte, Hobbykurse sowie für Vereinsmitgliedschaften. Die Berücksichtigung im Rahmen der Regelleistung hat den Vorteil, dass der interne Ausgleich zwischen verschiedenen Formen der sozialen Teilhabe nicht beeinträchtigt wird²³, dass ein erheblicher bürokratischer Aufwand bei allen Beteiligten entfällt²⁴ und dass das Problem der Nichtinanspruchnahme entsprechender BuT-Leistungen sich erübrigt. Voraussetzung für die hier vorgeschlagene „Rückführung“ von laufenden Aufwendungen aus dem 2011 eingeführten BuT-Paket in den Regelbedarf ist allerdings eine angemessene Abgrenzung des unteren Einkommensbereichs, so dass von einer Deckung der schulischen Bedarfe und der sozialen Teilhabe der Kinder und Jugendlichen in der Referenzgruppe ausgegangen werden kann.

²² Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2018 (Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (FEST Heidelberg).

²³ Der Ersatz der Einbeziehung von Ausgaben für soziale Teilhabe in den Regelbedarf durch den entsprechenden Pauschbetrag im BuT von 15 Euro benachteiligt die Kinder und Jugendlichen am meisten, deren Interessen nicht durch Vereinsmitgliedschaften etc. gefördert werden können, sondern beispielsweise auf Bücher, Software oder handwerkliche Tätigkeiten gerichtet sind; benachteiligt sind zudem Kinder, deren Eltern den Anspruch auf Leistungen nach dem BuT nicht geltend machen (können) bzw. nicht erfolgreich durchsetzen können.

²⁴ Vgl. SOFI/IAB/StBA 2015; dort wird beispielsweise der Aufwand im Zusammenhang mit BuT-Leistungen für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben (§28 Abs. 7 SGB II: 1. Mitgliedsbeiträge in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit, 2. Unterricht in künstlerischen Fächern [zum Beispiel Musikunterricht] und vergleichbare angeleitete Aktivitäten der kulturellen Bildung und 3. die Teilnahme an Freizeiten) auf Seiten der Anbieter auf 10,9 Mill. Euro, auf Seiten der Behörden auf 14,8 Mill. Euro geschätzt (ebd.:45).

D) Referenzhaushaltstypen

Als Referenzhaushaltstypen werden Alleinlebende einerseits und Paare mit einem Kind unter 18 Jahren andererseits zugrunde gelegt. Diese pragmatische Vorgehensweise ist analytisch bedingten Grenzen der Bezugnahme auf andere bzw. größere Haushalte geschuldet²⁵ und entspricht insoweit dem gesetzlichen Ermittlungsverfahren. Der Referenz-Familientyp wird allerdings nicht nur für die Berechnung der Kinderbedarfe herangezogen. Das Alternativkonzept wird wie folgt umgesetzt.

- Für Bedarfsgemeinschaften mit nur einer Person (Einpersonenhaushalte und alleinstehende Erwachsene in einem Mehrpersonenhaushalt) wird der pauschalierbare Teil des soziokulturellen Existenzminimums aus den Konsumausgaben der Alleinlebenden abgeleitet.
- Für Paarhaushalte mit Kind(ern) ist das Ausgabeverhalten der Paare mit einem minderjährigen Kind maßgeblich – im Gegensatz zum RBEG auch für den elterlichen Bedarf.
 - Zur Berechnung des Regelbedarfs des Kindes wird nach dem Kindesalter differenziert²⁶ und eine Aufteilung der Haushaltsausgaben auf Eltern und Kind mittels fundierter oder zumindest plausibler Schlüssel vorgenommen (Anhangtabelle A2). Die in der Referenzgruppe dem Kind zugerechneten Ausgabenanteile gelten auch als soziokulturelles Existenzminimum weiterer Kinder in Mehr-Kind-Familien, da eine Schätzung von (schichtspezifischen) Haushaltsgrößenersparnissen im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich ist und generell kaum möglich erscheint.
 - Die den Eltern zugerechneten Ausgaben werden über die nach dem Kindesalter differenzierten Einzelergebnisse gemittelt, der (ungewichtete) Durchschnitt gilt als elterlicher Bedarf aller Eltern – unabhängig von der Kinderzahl.
- Der aus den Ausgaben der Paarfamilien mit einem Kind ermittelte elterliche Bedarf wird auch als Bedarf von Paaren ohne Kind angenommen. Paare mit Kindern haben zwar andere Bedarfsstrukturen als Paare ohne Kinder. Dies führt aber nicht unbedingt zu Unterschieden in der Höhe des notwendigen Gesamtbudgets. So werden beispielsweise elterliche Begleitkosten, die sich sowohl in den Verkehrsausgaben als auch in den Aufwendungen für Eintrittsgelder – zum Schwimmbad, zum Zoo etc. – niederschlagen, tendenziell kompensiert durch vergleichsweise hohe Aufwendungen von Paaren ohne Kind zur Aufrechterhaltung zwischenmenschlicher Beziehungen (z. B. Besuch bei erwachsenen Kindern, Treffen in kleinen Zirkeln, Pflege von Hobbys) oder bei höherem Alter für Gesundheit und Dienstleistungen.²⁷

- Für Kinder in Haushalten von Alleinerziehenden gelten die für Kinder in Paarfamilien abgeleiteten Beträge gleichermaßen.
- Für alleinerziehende Elternteile wird der gleiche Regelbedarf wie für Alleinlebende angenommen. Erstere haben zwar andere Bedarfsstrukturen als Personen ohne Kinder. Dies führt aber – analog zu den Bedarfen insgesamt von Paaren mit Kindern einerseits und Paaren ohne Kinder andererseits – nicht zwangsläufig zu Unterschieden in der Höhe des notwendigen Gesamtbudgets. Als Alternative wäre denkbar, den Bedarf alleinerziehender Elternteile aus den Ausgaben der Eltern mit Kind abzuleiten. Dabei besteht allerdings die Gefahr von Fehleinschätzungen infolge der Ungewissheit hinsichtlich der verwendeten Schlüssel zur personellen Zurechnung der Ausgaben von Paarfamilien. Wenn dabei der Anteil der Haushaltsgemeinkosten, die der ersten Person zugerechnet werden, unterschätzt (überschätzt) wird, wäre der Bedarf von Alleinerziehenden wegen zu gering (hoch) angesetzter Fixkosten entsprechend untererfasst (übererfasst).²⁸ Deshalb wird im Weiteren der Regelbedarf von Alleinerziehenden aus der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte abgeleitet.

E) Zurechnung von Haushaltsausgaben auf Kind und Eltern

Da mit der EVS die Konsumausgaben für den Haushalt insgesamt erfasst werden, müssen sie zur Ermittlung der Regelbedarfe von Kindern bzw. Jugendlichen und von zusammenlebenden Paaren aufgeteilt werden. Für diesen Arbeitsschritt wird die Referenzgruppe der Paare mit einem minderjährigen Kind nach dem Kindesalter unterteilt, um den mit der kindlichen Entwicklung variierenden Bedarfen zumindest ansatzweise gerecht zu werden. Vereinfachend werden die der gesetzlichen Regelbedarfsermittlung zugrunde liegenden Altersgrenzen (unter 6 Jahre, 6 bis unter 14 Jahre, 14 bis unter 18 Jahre) übernommen. Auch bei der personellen Zurechnung von Haushaltsausgaben wird an die gängige Praxis angeknüpft. Die der gesetzlichen Regelbedarfsermittlung zugrunde liegenden Schlüssel basieren zwar auf einer etwa dreißig Jahre zurückliegenden Studie, eine aktuelle Untersuchung (Dudel et al. 2013) hat diese aber nicht eindeutig widerlegt. Deshalb wurden für die vorliegende Arbeit die „alten“ Schlüssel lediglich nach Plausibilitäts Gesichtspunkten überprüft mit der Folge, dass sie weitgehend übernommen, für einige Ausgabenpositionen allerdings modifiziert wurden. Beispielsweise wird bei den Ausgaben für Kommunikationsdienstleistungen wegen der zunehmenden Verbreitung von Flatrates ein hoher Fixkostenanteil angenommen, so dass die dem Kind zugerechneten Kosten auf Ausgabenanteile für

²⁵ Die zusätzliche Einbeziehung eines Typs der Alleinerziehenden wäre mit sehr geringen Fallzahlen – nach Ausklammerung derjenigen mit SGB II-Bezug – verbunden. Die Bezugnahme auf Familien mit mehreren Kindern würde das ohnehin bestehende Problem, Haushaltsausgaben auf einzelne Haushaltsmitglieder zu verteilen, noch vergrößern.

²⁶ Die Differenzierung erfolgt also erst bei der Bedarfsberechnung. Demgegenüber wird bei der derzeitigen gesetzlichen Regelbedarfsermittlung schon bei der Definition der Basis für die Abgrenzung von Grundgesamtheit und Referenzeinkommensbereich nach drei altersspezifischen Familientypen unterschieden. Da diese Gruppen aber innerhalb der Einkommensverteilung der Gesamtgesellschaft – also unter Einbeziehung aller Haushaltstypen – unterschiedlich positioniert sind, sind sie hinsichtlich ihrer sozialen Lage nur eingeschränkt vergleichbar; vgl. Becker 2020, S. 403 f.

²⁷ Der Einwand unterschiedlicher Bedarfe von Eltern einerseits und Haushalten ohne Kinder andererseits gilt zwar durchaus bei der Beurteilung der derzeitigen gesetzlichen Vorschriften (Becker 2016b, S. 5 f.); denn wegen der zahlreichen Streichungen von Ausgaben als nicht regelbedarfsrelevant beeinflusst die Konsumstruktur die Höhe des anerkannten Bedarfs. Er ist aber für das dieser Arbeit zugrunde liegende Konzept, das keine normativ begründete Ausklammerung von Konsumausgaben vorsieht, weniger bedeutsam.

²⁸ Demgegenüber ist dieser Fehler für Paarhaushalte irrelevant: die Unterschätzung der Gemeinkosten bei der ersten Person wird durch die entsprechende Überschätzung bei der zweiten Person kompensiert.

Mobilfunk beschränkt sind. Andererseits werden von bildungsrelevanten Ausgaben (Bücher, Schreibwaren, Zeichenmaterial, Gebrauchsgüter für Schule, Büro etc., Mitgliedschaft in Vereinen) der Paare mit einem Kind ab 6 Jahren vergleichsweise hohe Anteile dem Kind zugerechnet, die Ausgaben für außerschulische Sport- und Musikunterrichte, Hobbykurse werden sogar vollständig dem Kind zugeordnet. Diesen Abweichungen von der Vorgehensweise laut RBEG liegt die Annahme zugrunde, dass bildungs- und entwicklungsrelevante Ausgaben im untersten Einkommensbereich hauptsächlich dem Kind zugutekommen. Die Details der personellen Zurechnung von Ausgaben der Referenz-Familien finden sich in der Tabelle A1 im Anhang.

Mit den vorstehenden Ausführungen sind die wesentlichsten Definitionen und Entscheidungen über zentrale Verfahrensweisen des in vielen Punkten offenen Basismodells zur alternativen Regelbedarfsermittlung dargelegt. Der so spezifizierte Reformvorschlag weicht also in mehrfacher Hinsicht von den aktuellen gesetzlichen Regelungen ab – nicht nur wegen des Übergangs zu einem methodisch stringenten Statistikmodell, sondern auch hinsichtlich allgemeiner Umsetzungsfragen. Auf dieser Grundlage, die dem Ansatz der Vorläuferstudie (Becker/Tobsch 2016) entspricht, erfolgt im Weiteren die empirische Umsetzung des Reformkonzepts mit den Daten der EVS 2018. Im folgenden zweiten Kapitel werden spezielle Aspekte der empirischen Konkretisierung erörtert (2.1) und Ergebnisse über den Lebensstandard in der gesellschaftlichen Mitte – der Relativierungsbasis für das normativ gesetzte Niveau des soziokulturellen Existenzminimums – vorgestellt (2.2). Im dritten Kapitel werden die Ergebnisse zu potenziellen Referenzeinkommensbereichen und schließlich zu den daraus abgeleiteten Regelbedarfen vorgestellt.

2 EMPIRISCHE UMSETZUNG DES ALTERNATIVEN KONZEPTS DER REGELBEDARFSERMITTLUNG

2.1 VERFAHREN ZUR ABGRENZUNG VON GESELLSCHAFTLICHER MITTE UND POTENZIELLEN REFERENZEINKOMMENSBEREICHEN

Zentrales Element des Alternativkonzepts der Regelbedarfsbemessung ist die Ermittlung des für den jeweiligen Haushaltstyp maßgeblichen Referenzeinkommensbereichs in Abhängigkeit des relativen Konsumniveaus. Dementsprechend sind Vergleiche der Lebensstandards von mehreren potenziellen Referenzgruppen mit der gesellschaftlichen „Normalität“ erforderlich und die Ergebnisse vor dem Hintergrund der normativen Setzungen (vgl. Übersicht 3) zu werten. Das „Normale“ oder „Übliche“ ist der Ankerpunkt des Konzepts und wird im Weiteren approximiert durch den Lebensstandard in einer breit abgegrenzten gesellschaftlichen Mitte – dem mittleren Fünftel (Quintil) in der Einkommensverteilung. Mit diesem konzeptionellen Baustein erfolgt die verfassungsrechtlich angemahnte Prüfung, ob „das Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen ... zu erkennen gibt, welche Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind“²⁹.

Für die vorliegende Untersuchung wird, wie bereits in der Vorläuferstudie, die Mitte für jeden Referenzhaushaltstyp gesondert bestimmt („interne Mitte“). Ausgangspunkte sind also die Konsumniveaus des mittleren Einkommensquintils in der Grundgesamtheit der Alleinlebenden bzw. des mittleren Quintils der Paare mit einem Kind unter 18 Jahren³⁰. Damit ist zwar das Problem der nur eingeschränkten Vergleichbarkeit beider internen Mitten verbunden, denn Alleinlebende sind vergleichsweise stark im untersten Segment der Gesamtverteilung vertreten.³¹ Eine nahe liegende Alternative wäre die Bezugnahme auf die Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen³² bzw. auf die Referenzhaushaltstypen im mittleren Quintil dieser Gesamtverteilung.³³ Diese Vorgehensweise ist aber ebenfalls strittig, da die derzeit gängige Äquivalenzskala und die zugrunde liegenden Annahmen fragwürdig sind³⁴, die Ergebnisse der Verteilungsmessung aber wesentlich beeinflussen.³⁵ Vor diesem Hintergrund erscheint es als vertretbar, die Mitte für die beiden Referenzhaushaltstypen gesondert zu bestimmen – trotz der damit verbundenen Schwierigkeiten bei der Ergebnisinterpretation. Letztlich kann der hier gewählte einfache Ansatz auch mit dem besonderen, von einer Verteilungsanalyse abweichenden Ziel dieser Untersuchung begründet werden: Wenn es um die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern und damit um ihre Zukunftschancen in dieser Gesellschaft geht, kann die Anbindung an die „üblichen“ Lebensbedingungen speziell von Familien als zweckmäßiger erachtet werden als die Bezugnahme auf die aus allen Haushaltstypen gebildete Mitte.

²⁹ BVerfG vom 09.02.2010, Az. 1 BvL 1, 3, 4/09, Rn. 133, 135, 166.

³⁰ Eine Differenzierung der Paare mit einem Kind nach dem Kindesalter erfolgt erst bei der Regelbedarfsermittlung, nicht aber bei den Analysen der Mitte und potenzieller Referenzeinkommensbereiche. Denn Paare mit einem Kind unter 6 Jahren, Paare mit einem Kind der mittleren Altersgruppe und Paare mit einem Kind von 14 bis unter 18 Jahren sind in der Gesamtverteilung der Einkommen unterschiedlich positioniert, so dass die Lebensverhältnisse von teilgruppenspezifischen Quantilen nicht vergleichbar sind. Das skizzierte Problem lässt sich durch die hier gewählte Vorgehensweise zwar nicht ausschließen, aber vermindern (vgl. dazu die Diskussion der Ergebnisse in Kapitel 2.2 und 3).

³¹ Für Alleinlebende ergeben sich wesentlich höhere Armutsquoten – 26,5% laut Mikrozensus 2019 – als für Paare mit einem Kind – 8,8% laut Mikrozensus 2019 – (<https://www.statistikportal.de/de/sbe/ergebnisse/einkommens-armut-und-verteilung/armutsgefaehrung-0>). Erstere sind also vergleichsweise stark im untersten Segment der Gesamtverteilung vertreten.

³² Das Nettoäquivalenzeinkommen ist als bedarfsgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen definiert, wobei meist die so genannte neue OECD-Skala zugrunde gelegt wird; demnach wird der ersten Person im Haushalt das

Bedarfsgewicht von 1 und weiteren Haushaltsmitgliedern je nach Alter ein Bedarfsgewicht von 0,5 (Personen ab 14 Jahren) bzw. 0,3 (Personen im Alter unter 14 Jahren) zugeordnet.

³³ Dieser Ansatz liegt der Arbeit von Becker/Tobsch 2020 zugrunde.

³⁴ Vgl. zu dieser Problematik ausführlich Faik 1995.

³⁵ Dies hat sich schon in Untersuchungen für die 1970er bis 1990er Jahre gezeigt. Die in diesen früheren Jahren der Verteilungsberichterstattung gängige alte OECD-Skala ordnet der zweiten Person und weiteren Personen im Haushalt höhere Bedarfsgewichte zu (0,7, bei Kindern unter 14 Jahren 0,5) als die neue OECD-Skala (0,5 bzw. 0,3), was zu vergleichsweise hohen Armutsquoten der Kinder und Jugendlichen führte (Becker/Hauser 2003, S. 186). Eine aktuelle Untersuchung bestätigt noch weitergehende Zweifel an der üblichen Verwendung der neuen OECD-Skala zur Verteilungsmessung: Aus der Analyse von Konsumdaten der EVS wurde eine Einkommensabhängigkeit der Äquivalenzskala abgeleitet; demnach sind die Bedarfsgewichte der zweiten Person und weiterer Haushaltsmitglieder im unteren Einkommensbereich wesentlich höher als in der Mittel- und Oberschicht (Garbuszus et al. 2018).

Nach der Analyse der als Ankerpunkte geeigneten Mitten – der Berechnung ihrer Durchschnittsausgaben für Grundbedarfe und soziokulturelle Teilhabe – sind entsprechende Auswertungen für die maßgeblichen Referenzeinkommensbereiche durchzuführen. Deren Zuschnitte sind allerdings zunächst noch die Unbekannten des Konzepts. Folglich ist eine iterative Vorgehensweise erforderlich, um zu prüfen, welcher Einkommensbereich den normativen Setzungen (vgl. Übersicht 3) am ehesten entspricht. Die Berechnungen sind also im zweiten Schritt auf die Rückstände von mehreren unteren Einkommensbereichen bei den Ausgaben für Grundbedarfe und soziokulturelle Teilhabe gegenüber der Mitte konzentriert. Um die Zahl der Datenauswertungen in Grenzen zu halten, wurde im Sinne eines heuristischen Verfahrens von den in der Vorläuferstudie (Becker/Tobsch 2016) auf Basis der EVS 2013 getesteten Einkommensbereichen – drei Varianten – ausgegangen. Denn deren Konsumniveaus kamen den normativen Setzungen recht nahe, so dass dieses Vorwissen genutzt werden konnte. Zudem können aus dem Vergleich der Ergebnisse für 2013 und 2018 wichtige Erkenntnisse über Teilentwicklungen der Einkommensverteilung erwartet werden. Allerdings ist es keineswegs sicher, dass das für 2013 hinreichende Spektrum potenzieller Referenzbereiche auch für 2018 zielführend ist. Gruppenspezifische Veränderungen der Verteilungspositionen können dazu führen, dass eine Erweiterung der einbezogenen Varianten notwendig ist: Falls sich für die zunächst gewählten Referenzbereiche 2018 zu starke Abweichungen von den normativen Vorgaben ergeben, sind entsprechend dem konzeptionellen Ansatz weitere

Einkommensbereiche mit dem Ziel einer besseren Eignung für die Bedarfsermittlung, also mit größerer Übereinstimmung mit den vorgegebenen Normen, zu analysieren.

In Übersicht 5 sind die Varianten zur Abgrenzung von gesellschaftlicher Mitte und potenziellen Referenzbereichen skizziert, die der Vorläuferstudie zugrunde lagen und den Ausgangspunkt der Aktualisierung bilden. Die Teilgruppen aller drei Varianten umfassen jeweils 20% der generell um alle Leistungsbeziehenden bereinigten Grundgesamtheit³⁶. In einer Variante werden zudem bereits vor der Bildung des mittleren Einkommensquintils – das als Approximation der gesellschaftlichen Mitte herangezogen wird – auch Haushalte in verdeckter Armut ausgeklammert. Dies konnte allerdings nur näherungsweise erfolgen, indem Haushalte mit Einkommen unterhalb einer pauschalen Grundsicherungsschwelle (vgl. Fußnote 1 zur Übersicht 5) aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen werden (Variante 3).³⁷ Demgegenüber werden bei den Varianten 1 und 2 die Haushalte in verdeckter Armut erst vor der Bildung potenzieller Referenzeinkommensbereiche ausgeschlossen – allerdings mit anderen Schätzansätzen: Es wird angenommen, dass die nach Ausklammerung der Leistungsbeziehenden verbliebenen Zirkelschluss-Haushalte in den untersten 10% (unterstes Dezil, Variante 1) bzw. in den untersten 5% (unterstes Semidezil, Variante 2) der Einkommensverteilung konzentriert sind. Dementsprechend werden als Referenzeinkommensbereich das zweite und dritte Dezil (Variante 1) bzw. das sechste bis 25. Perzentil (Variante 2) definiert.

³⁶ Dass auch die Referenzbereiche ein Fünftel der Haushalte des jeweiligen Typs umfassen sollten, ist den recht geringen Fallzahlen bei den Paaren mit einem Kind geschuldet. Sie sind zwar mit 636 bis 532 Haushalten insgesamt unproblematisch (vgl. Fallzahlen im unteren Block von Übersicht 5), bei Differenzierung nach dem Kindesalter ergeben sich aber insbesondere für die älteste Gruppe kritische Werte (Fußnote 6 zu Übersicht 5), die mit einem beträchtlichen Fehlerspielraum verbunden sind. Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes liegt der Näherungswert für den relativen Standardfehler bei 50 bis 100 Fällen zwischen 14% und 10%, bei 100 bis 500 Fällen zwischen 10% und 5% (Statistisches Bundesamt 2015, S. 10).

³⁷ Die Entwicklung eines Mikrosimulationsmodells, das auch die Vermögenssituation, individuelle Wohnkosten und Mehrbedarfzuschläge berücksichtigt, hätte den Projektrahmen gesprengt.

Übersicht 5: Potenzielle Abgrenzungen von gesellschaftlicher Mitte und Referenzeinkommensbereichen

Größe der gesellschaftlichen Mitte: drittes Quintil (mittlere 20%) der nach der Einkommenshöhe geordneten Haushalte des jeweiligen Haushaltstyps, Grundgesamtheit ...		
Variante 1	Variante 2	Variante 3
... bereinigt um alle Leistungsbeziehenden		
keine weitere Bereinigung (sie erfolgt nur bei Bildung der Referenzeinkommensbereiche)		und um sonstige Haushalte bis zur Grundsicherungsschwelle (verdeckte Armut) ¹
Fallzahlen (Einpersonenhaushalte/ Paare mit einem Kind unter 18 Jahren) ²		
15.743 / 3.904		15.208 / 3.886
Anzahl in 1.000 (Einpersonenhaushalte/ Paare mit einem Kind unter 18 Jahren) ³		
14.994 / 2.276		14.506 / 2.249
Größe der Referenzeinkommensbereiche: jeweils 20% der nach der Einkommenshöhe geordneten Haushalte der (bereinigten) Grundgesamtheit des jeweiligen Haushaltstyps		
Variante 1	Variante 2	Variante 3
implizite Berücksichtigung verdeckter Armut und sonstiger Zirkelschluss-Haushalte durch Ausklammerung ...		verdeckte Armut bereits mit Ausklammerung aus Grundgesamtheit berücksichtigt, → Referenzbereich: 1. Quintil
der untersten 10% → Referenzbereich: 2. und 3. Dezil ⁴	der untersten 5% → Referenzbereich: 6. bis 25. Perzentil ⁵	
Fallzahlen (Einpersonenhaushalte/ Paare mit einem Kind unter 18 Jahren) ²		
2.793 / 636 ⁶	2.778 / 577 ⁶	2.754 / 532 ⁶
Anzahl in 1.000 (Einpersonenhaushalte/ Paare mit einem Kind unter 18 Jahren) ³		
2.995 / 455	2.996 / 455	2.899 / 449
¹ Dabei wurde eine pauschale Grundsicherungsschwelle zugrunde gelegt (Regelbedarf 2018 zuzüglich durchschnittliche Kosten für Unterkunft und Heizung); Grenzen für monatliches Haushaltsnettoeinkommen: 770 € (Einpersonenhaushalte), 1.580 € (Paare mit einem Kind unter 6 J.), 1.636 € (Paare mit einem Kind von 6 bis unter 14 J.), 1.656 € (Paare mit einem Kind von 14 bis unter 18 J.). ² ungewichtet, vor Hochrechnung ³ gewichtet, nach Hochrechnung ⁴ Einkommen > Einkommen der untersten 10% bis Einkommensobergrenze der unteren 30% ⁵ Einkommen > Einkommen der untersten 5% bis Einkommensobergrenze der unteren 25% ⁶ Differenzierung nach dem Kindesalter, Variante 1 / Variante 2 / Variante 3: - Kind unter 6 Jahre: 370 / 160 / 106; - Kind von 6 bis unter 14 Jahre: 349 / 136 / 92; - Kind von 14 bis unter 18 Jahre: 331 / 129 / 72.		
Quelle: eigene Darstellung; Fallzahlen und hochgerechnete Zahlen: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2018 (Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (FEST Heidelberg).		

Die Ausklammerung von Leistungsbeziehenden und Haushalten in verdeckter Armut vor Bildung der Referenzbereiche ist unstrittig, da andernfalls von den Ausgaben der Unterstützungsberechtigten auf ihren Bedarf geschlossen werden würde (Zirkelschluss). Eine entsprechende Bereinigung vor Bildung des jeweiligen mittleren Quintils ist allerdings fragwürdig. Denkbar wäre auch die Bildung dieses Quintils aus der unbereinigten Grundgesamtheit unter der Annahme, dass der normale Konsumstandard in der gesellschaftlichen Mitte kurzfristig unabhängig von den Lebenslagen im untersten Segment sei. Der Effekt der alternativen Definition der gesellschaftlichen Mitte konnte im Projektrahmen zwar nicht eingehend untersucht werden. Nach einer ungefähren Einschätzung dürfte er aber begrenzt sein: Das Durchschnittseinkommen des mittleren Quintils der unbereinigten Grundgesamtheit liegt bei den Alleinlebenden zwar um knapp 9% (173 €), bei den Paaren mit einem Kind um gut 2% (111 €) unter den entsprechenden Beträgen des mittleren Quintils der vollständig bereinigten Grundgesamtheit (Variante 3);³⁸ hinsichtlich der Konsumausgaben ist der Effekt aber wahrscheinlich geringer, da in den mittleren Segmenten ein Teil des Einkommens gespart wird.³⁹

Im Weiteren wird die Mitte – trotz denkwürdiger Alternativmöglichkeit –, wie in Übersicht 5 skizziert, auf die weitgehend bereinigte Grundgesamtheit bezogen. Zum einen wird so die Vergleichbarkeit mit der Vorläuferstudie gewahrt. Zum anderen kann über gesamtgesellschaftliche Interdependenzen (z. B. über Lohn- und Gehaltsstrukturen und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage) durchaus ein Einfluss des Wohlstandsniveaus am unteren Verteilungsrand auf den der gesellschaftlichen Mitte erwartet werden.

2.2 ANKERPUNKTE: INDIKATOREN FÜR DEN LEBENSSTANDARD IN DER GESELLSCHAFTLICHEN MITTE 2013 UND 2018

Da die Bestimmung der Referenzeinkommensbereiche nach dem Reformkonzept in Abhängigkeit vom Lebensstandard der gesellschaftlichen Mitte erfolgt, wirkt die Entwicklung dieser Ankerpunkte indirekt auf die Regelbedarfsermittlung ein. Angesichts dieses Zusammenhangs werden in Tabelle 1 zunächst zentrale Lebensstandardindikatoren der maßgeblichen mittleren Einkommensquintile für die EVS-Jahre 2013⁴⁰ und 2018 ausgewiesen – im oberen Tabellenblock für die Alleinlebenden, im unteren Block für die Paare mit einem Kind. Die Ergebnisse werden im Folgenden nur zusammenfassend interpretiert, ohne auf Details – z. B. geringfügige Unterschiede zwischen den Mitten der Varianten 1 und 2 einerseits (linker Tabellenblock) und der Variante 3 (rechter Tabellenblock) andererseits⁴¹ – einzugehen.

Die einkommensbezogenen Indikatoren des jeweiligen mittleren Quintils – Durchschnitt, Median und Höchstbetrag – sind zwischen 2013 und 2018 um etwa 14% bei den Alleinlebenden und um ca. 19% bei den Paaren mit einem Kind unter 18 Jahren gestiegen. Im Vergleich zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum der verfügbaren Einkommen des Sektors „Private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck“ von 16,8%⁴² in diesem Zeitraum haben sich die Einkommen in der Mitte der Alleinlebenden also unterdurchschnittlich, in der Mitte der Paarhaushalte mit einem Kind überdurchschnittlich entwickelt. Die Konsumausgaben sind nach Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) mit 14,4% etwas schwächer als die verfügbaren Einkommen gestiegen⁴³, in den hier betrachteten mittleren Quintilen sind sie aber mit einem Plus von 9% (Alleinlebende) bzw. 13% (Paare mit einem Kind) deutlicher hinter dem gruppenspezifischen Einkommenszuwachs zurückgeblieben (jeweils letzte Zeile im ersten bzw. zweiten Block von Tabelle 1). Unter Berücksichtigung des Anstiegs des Verbraucherpreisindex von 2013 bis 2018 um 6,9%⁴⁴ verbleibt immerhin auch eine reale Zunahme der Konsumausgaben bei den hier zugrunde gelegten Ankerpunkten – um ca. 2% in der Mitte der Alleinlebenden und um immerhin 6% in der Mitte der Paare mit einem Kind.

³⁸ Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2018 (Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (FEST Heidelberg).

³⁹ Vgl. z. B. Becker 2016c, Tabelle 18.2, der allerdings keine einfache Einkommensschichtung, sondern eine Schichtung nach Einkommen und Vermögen zugrunde liegt.

⁴⁰ In der Vorläuferstudie wurden die absoluten Beträge auf Basis der EVS 2013 nicht ausgewiesen; sie waren aber die Grundlage für die tabellarisch dargestellten relativen Einkommens- und Konsumpositionen der alternativen Referenzgruppen (Becker/Tobsch 2016, S. 15-17, Tabellen 1, 2a und 2b).

⁴¹ Die Mitte der Varianten 1 und 2 bezieht sich auf eine nur teilweise bereinigte Grundgesamtheit (Ausschluss aller Leistungsbeziehenden), die Mitte der Variante 3 bezieht sich auf die vollständig bereinigte Grundgesamtheit (zusätzlicher Ausschluss der Haushalte in verdeckter Armut) (vgl. Kapitel 2.1, Übersicht 5).

⁴² Statistisches Bundesamt 2020a, S. 31 und 11, eigene Berechnung.

⁴³ Statistisches Bundesamt 2020a, S. 32 und 12, eigene Berechnung.

⁴⁴ Statistisches Bundesamt 2020b.

Tabelle 1: Einkommens- und Ausgabenindikatoren für das jeweils mittlere Quintil der Alleinlebenden und der Paare mit einem Kind – Beträge laut EVS 2013 und 2018 (gerundet) und relative Veränderungen für verschiedene Varianten des Alternativkonzepts¹

	Varianten 1 und 2			Variante 3		
	2013 (€ p. M.)	2018 (€ p. M.)	relative Veränderung	2013 (€ p. M.)	2018 (€ p. M.)	relative Veränderung
	1	2	3	4	5	6
Alleinlebende Einkommen						
- Durchschnitt	1.697	1.936	14,1%	1.740	1.976	13,6%
- Median	1.691	1.935	14,4%	1.737	1.973	13,6%
- Maximum	1.926	2.191	13,7%	1.966	2.227	13,3%
Konsumausgaben						
- GBA	848	917	8,2%	859	929	8,1%
davon:						
- Ernährung	175	190	8,1%	177	190	7,5%
- Bekleidung	67	70	5,1%	69	72	4,3%
- Wohnen	606	658	8,6%	614	667	8,7%
- GBB	180	202	12,5%	184	207	12,9%
- skT	520	571	9,7%	531	576	8,6%
darunter:						
- Verkehr	181	190	4,8%	187	188	0,9%
- Freizeit etc.	176	200	13,4%	179	204	13,5%
insgesamt	1.548	1.690	9,2%	1.574	1.712	8,8%
Paare mit 1 Kind² Einkommen						
- Durchschnitt	3.909	4.659	19,2%	3.937	4.690	19,1%
- Median	3.906	4.655	19,2%	3.933	4.685	19,1%
- Maximum	4.321	5.172	19,7%	4.342	5.194	19,6%
Konsumausgaben						
- GBA	1.565	1.709	9,2%	1.572	1.711	8,8%
davon:						
- Ernährung	397	438	10,4%	398	437	9,7%
- Bekleidung	166	177	7,1%	166	178	7,3%
- Wohnen	1.002	1.093	9,1%	1.008	1.096	8,7%
- GBB	370	444	19,9%	375	448	19,4%
- skT	1.136	1.317	16,0%	1.131	1.323	17,0%
darunter:						
- Verkehr	522	529	1,2%	513	535	4,4%
- Freizeit etc.	301	382	27,0%	304	381	25,3%
insgesamt	3.070	3.470	13,0%	3.078	3.482	13,1%

¹ Die Erläuterung der Varianten findet sich in Abschnitt 2.1 des Gutachtens, Übersicht 5, die inhaltliche Abgrenzung der Bedarfsarten GBA (überlebensnotwendiger Grundbedarf), GBB (weiterer Grundbedarf) und skT (Bedarfe für soziokulturelle Teilhabe) ist in Übersicht 2 (Kapitel 1.2.2) erfolgt.

² nur zusammenlebende Paare mit einem Kind unter 18 Jahren

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2013 und 2018 (jeweils Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (2018: FEST Heidelberg, 2013: INES Berlin).

Bei einer Differenzierung der Konsumausgaben nach Bedarfsarten⁴⁵ fällt auf, dass die Ausgaben für die physischen Grundbedürfnisse (Grundbedarf A) in der Mitte beider Referenzhaushaltstypen unterdurchschnittlich gestiegen sind – um 8% bei den Alleinlebenden, um 9% bei den Paaren mit einem Kind. Insbesondere die Ausgaben für Bekleidung haben sich zwischen 2013 und 2018 vergleichsweise schwach erhöht, was auch auf die hier sehr moderate Preisentwicklung (Anstieg um 2,6%)⁴⁶ zurückgeführt werden kann. Demgegenüber haben die durchschnittlichen Ausgaben für den Grundbedarf B der Mitten im Beobachtungszeitraum mit 13% bzw. 20% weit überdurchschnittlich – also stärker als die gruppenspezifischen Konsumausgaben insgesamt – zugenommen. Ähnliches, wenn auch weniger ausgeprägt, ist hinsichtlich der Ausgaben für soziokulturelle Teilhabe ablesbar, die in den Mitten um 10% bzw. 16% gestiegen sind. Innerhalb dieser Bedarfsart haben sich die Ausgaben für Freizeit, Unterhaltung und Kultur besonders stark erhöht – bei den Paaren mit einem Kind um gut ein Viertel.

Die bei den Paarhaushalten mit Kind des mittleren Einkommensquintils insgesamt vergleichsweise starken Zuwächse von 2013 bis 2018 deuten darauf hin, dass sich deren Positionierung in der Gesamtverteilung gegenüber den Alleinlebenden verbessert hat. Derartige Verschiebungen sind dem hier zugrunde liegenden Konzept der „internen Mitte“ immanent und bei der Ergebnisinterpretation zu berücksichtigen.⁴⁷

⁴⁵ Die Abgrenzung der Bedarfsarten findet sich in Kapitel 1.2.2, Übersicht 2

⁴⁶ Statistisches Bundesamt 2020c, eigene Berechnung.

⁴⁷ Die alternative Bezugnahme auf die allgemeine Mitte der Verteilung der Äquivalenzeinkommen ist allerdings – wie bereits ausgeführt (vgl. Kapitel 2.1) – ebenfalls strittig. Hierzu sind Forschung und Diskussionen gefordert, die im vorgegebenen Projektrahmen nicht geleistet werden konnten.

3 ERGEBNISSE AUF BASIS DER EVS 2018: POTENZIELLE REFERENZEINKOMMENSBEREICHE UND REGELBEDARFE

3.1 INDIKATOREN FÜR DEN LEBENSSTANDARD IN UNTERSCHIEDLICHEN REFERENZEINKOMMENSBEREICHEN

Analog zu der Darstellung für die mittleren Quintile wird in Tabelle 2a für die potenziellen Referenzeinkommensbereiche, die dem Vorläuferprojekt (Becker/Tobsch 2016) zugrunde lagen, zunächst die Entwicklung der Lebensstandardindikatoren analysiert. Es zeigt sich ein ähnliches Muster der mehr oder minder starken Zuwächse von 2013 bis 2018 wie für die Mitte (Tabelle 1) – bei den Einkommen weniger ausgeprägt, bei einzelnen Ausgabepositionen noch deutlicher.

A) Einkommen 2013 und 2018

Die Erhöhung der durchschnittlichen Nettoeinkommen war bei den Alleinlebenden mit etwa 14% (12% bei Variante 3) geringer als bei den Paaren mit einem Kind mit ca. 17% (16% bei Variante 3). Der Unterschied zwischen beiden Haushaltstypen ist hier aber wesentlich geringer als zwischen den entsprechenden Mitten (14% versus 19%). Die Einkommen in den alternativen unteren Einkommensbereichen der Alleinlebenden haben sich also ähnlich entwickelt wie im mittleren Quintil, die des Referenzfamilientyps haben sich schwächer als im mittleren Quintil erhöht. Dies spiegelt sich in den in Tabelle 2b ausgewiesenen relativen Einkommenspositionen (Einkommen der potenziellen Referenzbereiche in Prozent der Einkommen im jeweiligen mittleren Quintil).

- Sie liegen bei den Alleinlebenden auf dem gleichen Niveau wie nach Ergebnissen der EVS 2013. So erreichen Durchschnitt und Median im Referenzbereich der Variante 1 sowohl 2013 als auch 2018 etwa 64% des Mittelwerts im mittleren Quintil, nach Variante 3 der Bestimmung des Referenzbereichs sind es ungefähr 54%.

- Demgegenüber sind die relativen Einkommenspositionen der Paare mit Kind in den unteren Einkommensbereichen 2018 etwas geringer als 2013. Die Unterschiede belaufen sich allerdings auf nur 1,4 Prozentpunkte bei Variante 1 der Referenzgruppenbestimmung und auf etwa 2 Prozentpunkte bei Variante 3.

Die Verminderungen der relativen Einkommenspositionen in den unteren Gruppen der Paare mit Kind sind aber so marginal, dass die 2013 beobachteten erheblichen Unterschiede gegenüber den Referenzgruppen der Alleinlebenden auch 2018 festzustellen sind: Die Referenzeinkommen der einbezogenen Modellvarianten bei den Paaren mit einem Kind unter 18 Jahren liegen deutlich näher an der gesellschaftlichen Mitte als die der Alleinlebenden – um ca. 4 (Variante 1) bzw. 5 (Variante 2) bzw. 3 (Variante 3) Prozentpunkte (2018).

B) Ausgaben 2013 und 2018

- Die durchschnittlichen Konsumausgaben der potenziellen Referenzeinkommensbereiche (Tabelle 2a) insgesamt sind mit ca. 11% (Alleinlebende) bzw. – je nach Variante – 14% bis 17% (Paare mit Kind) etwas stärker gestiegen als in der jeweiligen Mitte (Tabelle 1: 9% bzw. 13%). Der relative Zuwachs war im Vergleich zur Einkommensentwicklung in den potenziellen Referenzbereichen etwas geringer bzw. gleichauf (Paare mit Kind, Variante 2).
- In den unteren Einkommensbereichen der Alleinlebenden decken sich Konsumausgaben und Durchschnittseinkommen ungefähr (Variante 1) bzw. ergeben einen moderaten Fehlbetrag (Varianten 2 und 3). In den potenziellen Referenzbereichen der Paare mit Kind liegen die Einkommen bei allen Varianten über den Konsumausgaben, so dass von einem gewissen Spielraum für sonstige Ausgaben (z. B. Versicherungsbeiträge, Kfz-Steuer) oder die Bildung von Rücklagen ausgegangen werden kann. Im Vergleich zu 2013 (Becker/Tobsch 2016, S. 15-17) weist der Deckungsgrad der Konsumausgaben eine leichte Verbesserung auf.

Tabelle 2a: Einkommens- und Ausgabenindikatoren für alternative Referenzgruppen zur Regelbedarfsermittlung – Durchschnittsbeträge (€ pro Monat, gerundet) laut EVS 2013 und 2018 und relative Veränderungen für verschiedene Varianten des Alternativkonzepts¹

	Variante 1			Variante 2			Variante 3		
	2013	2018	Veränderung	2013	2018	Veränderung	2013	2018	Veränderung
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Alleinlebende									
- Einkommen	1.085	1.241	14,3%	979	1.118	14,2%	948	1.063	12,2%
- GBA	672	722	7,4%	639	687	7,5%	627	669	6,6%
Nahrungsmittel	152	165	8,4%	147	159	8,1%	145	157	8,6%
Kleidung	47	47	1,3%	41	43	6,6%	39	42	8,2%
Wohnen	473	510	7,7%	451	484	7,3%	444	470	5,8%
- GBB	114	137	19,7%	105	120	14,3%	102	114	12,2%
- skT	326	377	15,5%	289	347	20,1%	275	333	21,2%
Verkehr	101	111	10,0%	83	104	25,4%	76	99	31,5%
Freizeit etc.	110	131	18,5%	98	117	18,8%	94	111	17,9%
Konsum insgesamt	1.112	1.235	11,1%	1.033	1.154	11,7%	1.004	1.117	11,2%
Paare mit 1 Kind²									
- Einkommen	2.731	3.187	16,7%	2.482	2.901	16,9%	2.270	2.627	15,7%
- GBA	1.282	1384	7,9%	1.234	1.335	8,3%	1.179	1.274	8,0%
Nahrungsmittel	359	398	10,9%	355	388	9,3%	339	378	11,6%
Kleidung	127	141	10,4%	119	131	9,4%	110	122	11,1%
Wohnen	796	845	6,2%	760	817	7,6%	731	774	5,9%
- GBB	258	328	26,8%	235	296	25,8%	219	262	19,5%
- skT	893	1068	19,6%	801	1.029	28,5%	754	931	23,4%
Verkehr	397	434	9,1%	346	425	22,7%	335	382	14,1%
Freizeit etc.	218	267	22,7%	194	258	33,2%	178	234	31,3%
Konsum insgesamt	2.433	2779	14,2%	2.270	2.660	17,2%	2.153	2.466	14,6%

¹ Die Erläuterung der Varianten findet sich in Abschnitt 2.1 des Gutachtens, Übersicht 5, die inhaltliche Abgrenzung der Bedarfsarten GBA (überlebensnotwendiger Grundbedarf), GBB (weiterer Grundbedarf) und skT (Bedarfe für soziokulturelle Teilhabe) ist in Übersicht 2 (Kapitel 1.2.2) erfolgt.

² nur zusammenlebende Paare mit einem Kind unter 18 Jahren

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2013 und 2018 (jeweils Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (2018: FEST Heidelberg, 2013: INES Berlin).

Tabelle 2b: Einkommensmittelwerte und -obergrenzen pro Monat (gerundet) von alternativen Referenzgruppen zur Regelbedarfsermittlung¹ in Relation zum jeweiligen mittleren Quintil – Ergebnisse der EVS 2018 und 2013²

	Variante 1		Variante 2		Variante 3	
	absolut (€ p. M.)	in % von Quintil 3	absolut (€ p. M.)	in % von Quintil 3	absolut (€ p. M.)	in % von Quintil 3
	1	2	3	4	5	6
Alleinlebende 2018						
- Durchschnitt	1.241	64,1%	1.118	57,7%	1.063	53,8%
- Median	1.243	64,2%	1.118	57,8%	1.067	54,1%
- Obergrenze ³	1.478	67,5%	1.361	62,1%	1.307	58,7%
Alleinlebende 2013						
- Durchschnitt	1.085	63,9%	979	57,7%	948	54,5%
- Median	1.089	64,4%	979	57,9%	950	54,7%
- Obergrenze	1.287	66,8%	1.189	61,7%	1.151	58,6%
Paare mit einem minderjährigen Kind 2018						
- Durchschnitt	3.187	68,4%	2.901	62,3%	2.627	56,0%
- Median	3.213	69,0%	2.904	62,4%	2.674	57,1%
- Obergrenze ³	3.701	71,6%	3.462	66,9%	3.273	63,0%
Paare mit einem minderjährigen Kind 2013						
- Durchschnitt	2.731	69,9%	2.482	63,5%	2.270	57,7%
- Median	2.750	70,4%	2.524	64,6%	2.332	59,3%
- Obergrenze	3.169	73,3%	2.961	68,5%	2.796	64,4%

¹ Die Erläuterung der Varianten findet sich in Übersicht 5, Abschnitt 2.1 des Gutachtens, die inhaltliche Abgrenzung der Bedarfsarten GBA (überlebensnotwendiger Grundbedarf), GBB (weiterer Grundbedarf) und skT (Bedarfe für soziokulturelle Teilhabe) ist in Übersicht 2 (Kapitel 1.2.2) erfolgt.

² Basis: bereinigte Grundgesamtheit, d. h. nach Ausklammerung von Zirkelschluss-Haushalten (Ausklammerung aller Haushalte mit Grundsicherungs-/Sozialhilfebezug, auch der Aufstockenden mit Erwerbseinkommen); bei Variante 3 wurden zudem vorab Haushalte mit Einkommen unterhalb des geschätzten Grundsicherungsniveaus ausgeschlossen, von denen anzunehmen ist, dass sie in verdeckter Armut leben.

³ Aus dem Berechnungsverfahren laut GE 2020 ergeben sich folgende Obergrenzen (gerundet):

- Alleinlebende: 1.086 €,
- Paare mit einem Kind unter 6 Jahren: 2.984 €,
- Paare mit einem Kind von 6 bis unter 14 Jahren: 3.197 €,
- Paare mit einem Kind von 14 bis unter 18 Jahren: 3.421 €

(Anlage zu BMAS 2020, Tabellen des Statistischen Bundesamtes).

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2013 und 2018 (jeweils Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (2018: FEST Heidelberg; 2013: INES Berlin, Becker/Tobsch 2016, S. 15).

- Die Ausgaben für den Grundbedarf A haben bei beiden Haushaltstypen im Vergleich zu den Konsumausgaben insgesamt mit 7% bzw. 8% unterdurchschnittlich zugenommen. Dieser relative Zuwachs liegt kaum niedriger als in den Mitten (8% bzw. 9%), wobei für die potenziellen Referenzbereiche die Erhöhung der Ausgaben für Bekleidung vergleichsweise stärker ausgefallen ist – mit Ausnahme der Alleinlebenden nach Variante 1.
- Die Ausgaben für den Grundbedarf B sind in den potenziellen Referenzeinkommensbereichen stärker als die Konsumausgaben insgesamt gestiegen. Tendenziell entspricht dies der Entwicklung in den Mitten. Teilweise sind die Unterschiede zur Entwicklung der Konsumausgaben insgesamt aber wesentlich größer. Beispielsweise lagen die GBB-Ausgaben der Referenzgruppe der Variante 1 im Jahr 2018 um ein Fünftel (Alleinlebende) bzw. sogar um gut ein Viertel (Paare mit Kind) über den entsprechenden Durchschnittsbeträgen 2013 gegenüber einem Zuwachs von knapp 13% bzw. einem Fünftel für das jeweilige mittlere Quintil.
- Auch die Ausgaben für soziokulturelle Teilhabe sind – im Vergleich zu den Konsumausgaben insgesamt – überdurchschnittlich gestiegen und zudem stärker als im jeweiligen mittleren Einkommensquintil. Der Zuwachs liegt – je nach Variante – bei 16% bis 21% (Alleinlebende) bzw. 20% bis 29% (Paare mit Kind) gegenüber etwa 10% bzw. 16% in den Mitten. Besonders ausgeprägt sind die Ausgabenerhöhungen beim Teilbereich „Freizeit, Unterhaltung und Kultur“ – wieder tendenziell übereinstimmend mit der Ausgabenentwicklung im jeweiligen mittleren Quintil. Unter dieser Kategorie werden viele bildungsrelevante Güter⁴⁸ erfasst, deren Gewicht möglicherweise zugenommen hat.

⁴⁸ Aufwendungen für Bücher, Zeitschriften, Schulbedarfe, digitale Ausstattung und Zugänge, außerschulische Bildungs- und Sportangebote.

Als erstes Zwischenergebnis kann zusammenfassend festgestellt werden, dass sich Einkommen und Konsum der potenziellen Referenzbereiche zwischen 2013 und 2018 positiv entwickelt haben. Gegenüber der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der verfügbaren Einkommen und des privaten (Individual-)Konsums⁴⁹ sind die unteren Segmente der Alleinlebenden allerdings zurückgeblieben, die der Paare mit Kind liegen hier etwa gleichauf. Dementsprechend zeigen sich für die potenziellen Referenzbereiche der Paarhaushalte mit Kind insgesamt, aber auch bei den einzelnen Bedarfsbereichen stärkere Zuwächse als für die der Alleinlebenden. Die Entwicklungen sind gegenüber den entsprechenden Ergebnissen für das mittlere Quintil der Alleinlebenden bzw. der Paare mit Kind (Kapitel 2.2, Tabelle 1) gleichgerichtet, aber nicht gleich. Der relative Anstieg der Ausgaben für den Grundbedarf B und für soziokulturelle Teilhabe war in den unteren Segmenten vergleichsweise groß, so dass sich eine leichte Annäherung an die Mitte zeigt. Ob dies zu einer gegenüber den Ergebnissen von 2013 veränderten Abgrenzung der Referenzeinkommensbereiche führen sollte, wird im folgenden Abschnitt untersucht.

C) Relative Konsumstandards 2018

Mit Blick auf die Frage, welcher der potenziellen Referenzbereiche den dieser Studie zugrunde liegenden normativen Setzungen am ehesten entspricht, werden die in Tabelle 2a ausgewiesenen Durchschnittsausgaben für Grundbedarfe A und B und für soziokulturelle Teilhabe in Relation zu den entsprechenden Ergebnissen für die jeweilige Mitte (Kapitel 2.2, Tabelle 1) herangezogen. Diese direkten Teilhabeindikatoren sind die maßgeblichen Kriterien für die Entscheidung, ob für den jeweiligen unteren Einkommensbereich die Deckung der physischen Grundbedarfe und ein Mindestmaß an Teilhabe anzunehmen ist.

C1) Referenzgruppe der Alleinlebenden

Tabelle 3a bezieht sich auf den Referenzhaushaltstyp der Alleinlebenden. Erwartungsgemäß sind die relativen Konsumstandards nach Berechnungen mit Variante 1 (Bezugnahme auf das zweite und dritte Dezil) am höchsten und bei Variante 3 (unterstes Quintil nach Ausklammerung von Haushalten unter der pauschalen Grundsicherungsschwelle) am geringsten. Wenn mit Variante 2 die Perzentile 6 bis 25 als Referenzbereich definiert werden, liegen die Indikatoren zwischen denen von Variante 1 und 3.

- Beim (lebensnotwendigen) Grundbedarf A ergibt sich eine Spannweite des Niveaus von 79% (Variante 1) bis 72% (Variante 3) der entsprechenden Ausgaben des mittleren Quintils. Dabei wird bei den Ausgaben für Bekleidung und Schuhe am meisten gespart, während das relative Niveau der Nahrungsmittelausgaben (einschließlich alkoholfreier Getränke) immerhin 87% bis 83% erreicht.
- Beim (weiteren) Grundbedarf B (Gesundheitspflege, Innenausstattung, Haushaltsgeräte etc., sonstige Waren und Dienstleistungen, z. B. Körperpflegeartikel) zeigen sich wesentlich größere Rückstände gegenüber der Mitte.

Die Bandbreite der Ausgaben-niveaus reicht von knapp 68% (Variante 1) bis lediglich 55% (Variante 3).

- Die Ausgaben für soziokulturelle Teilhabe bewegen sich auf ähnlich geringem Niveau wie die für den Grundbedarf B. Im Referenzeinkommensbereich der Variante 1 werden für soziokulturelle Teilhabe 66% des Durchschnittsbetrags in der gesellschaftlichen Mitte ausgegeben, im Falle der Variante 2 bzw. 3 sind es knapp 61% bzw. 58%. Innerhalb dieser Ausgabengruppe zeigen sich besonders große Einschränkungen im Mobilitätsbereich.

⁴⁹ Zuwachs um 16,8% (Einkommen) bzw. 14,4% (Konsum); Statistisches Bundesamt 2020a, S. 31 und 11 sowie S. 32 und 12; eigene Berechnung.

Tabelle 3a: Konsumausgaben¹ von alternativen Referenzgruppen zur Regelbedarfsermittlung² – Ergebnisse der EVS 2018³ für Alleinlebende

Ausgaben für ...	Variante 1		Variante 2		Variante 3	
	absolut (€ p. M.)	in % von Quintil 3	absolut (€ p. M.)	in % von Quintil 3	absolut (€ p. M.)	in % von Quintil 3
	1	2	3	4	5	6
Grundbedarf A	722	78,7%	687	74,8%	669	72,0%
davon						
- Nahrungsmittel	165	87,2%	159	84,0%	157	82,9%
- Bekleidung	47	67,0%	43	61,8%	42	58,8%
- Wohnen	510	77,5%	484	73,6%	470	70,4%
Grundbedarf B	137	67,5%	120	59,4%	114	55,1%
soziokulturelle Teilhabe	377	66,0%	347	60,8%	333	57,8%
darunter						
- Verkehr	111	58,2%	104	54,9%	99	52,7%
- Freizeit etc.	131	65,5%	116	58,4%	111	54,5%
Konsum insgesamt	1.235	73,0%	1.154	68,2%	1.117	65,2%

¹ Abgrenzung des privaten Konsums und der Ausgabenbereiche gemäß der Definitionen, die der EVS zugrunde liegen; vgl. Statistisches Bundesamt 2015; zu den Elementen von Grundbedarf A, Grundbedarf B und soziale/kulturelle Teilhabe vgl. die Übersicht 2 in Kapitel 1.2.2 des Gutachtens (Mitgliedsbeiträge an Vereine wurden einbezogen).

² Die Erläuterung der Varianten findet sich in Abschnitt 2.1 des Gutachtens, Übersicht 5.

³ Basis: bereinigte Grundgesamtheit, d. h. nach Ausklammerung von Zirkelschluss-Haushalten (Ausklammerung aller Haushalte mit Grundsicherungs-/Sozialhilfebezug, auch der Aufstockenden mit Erwerbseinkommen); bei Variante 3 wurden zudem vorab Haushalte mit Einkommen unterhalb des geschätzten Grundsicherungsniveaus ausgeschlossen, von denen anzunehmen ist, dass sie in verdeckter Armut leben.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2018 (Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (FEST Heidelberg).

Für alle einbezogenen Referenzgruppen der Alleinlebenden ergeben sich also deutliche Rückstände gegenüber der gesellschaftlichen Mitte. Dabei geht die Mittelknappheit insbesondere zu Lasten der weiteren Grundbedarfe (B) und der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft, da beim Grundbedarf A nur wenige Einschränkungsmöglichkeiten bestehen.

Vor dem Hintergrund der für diese Studie angenommenen normativen Setzungen (Kapitel 1.2.2, Übersicht 3) erweist sich die Referenzgruppenbildung nach Variante 2 (Perzentile 6 bis 25 aus der bereinigten Grundgesamtheit) als beste Annäherung. Die Ausgaben für Ernährung bzw. für den Grundbedarf A insgesamt bleiben um 16% bzw. 25%, die Ausgaben für den Grundbedarf B und für soziale/kulturelle Teilhabe um jeweils etwa um 40% hinter der gesellschaftlichen Mitte zurück. Damit sind die in Übersicht 3 aufgeführten maximalen Abstände (Kapitel 1.2.2) nur bei den Nahrungsmittelausgaben marginal (um einen Prozentpunkt) überschritten, bei allen drei zusammenfassenden Bedarfsarten ergibt sich aber nahezu eine „Punktlandung“ – die faktischen Rückstände sind den als Norm gesetzten maximalen Rückständen gleich. Die durchschnittlichen Konsumausgaben der nach Variante 2 gebildeten Gruppe übersteigen die Durchschnittseinkommen zwar um 35 €, das weitere Kriterium für die Bestimmung von Referenzeinkommensbereichen ist also nicht ganz erfüllt. Der Fehlbetrag ist allerdings gering und wahrscheinlich eine Folge von

Ausgaben mit investivem Charakter – z. B. Anschaffung von Haushaltsgeräten – bei wenigen Mitgliedern der Gruppe, die bei der Regelbedarfsermittlung als nicht pauschalierbar ausgeklammert werden. Deshalb wird die leichte Unterdeckung der Konsumausgaben hier nicht als entscheidend für die Bestimmung des Referenzeinkommensbereichs gewertet.

Das Ergebnis, dass der Referenzbereich nach Variante 2 abgegrenzt werden sollte, weicht insofern von dem der Vorläuferstudie ab, als auf Basis der EVS 2013 sich die Variante 1 (zweites und drittes Dezil aus der bereinigten Grundgesamtheit) als geeigneter Referenzbereich für die Gruppe der Alleinlebenden erwiesen hatte (Becker/Tobsch 2016, S. 16). Auf Basis der Daten von 2018 fallen die Rückstände gegenüber der Mitte in der nach Variante 1 gebildeten Gruppe aber – mit 21% (Grundbedarf A) bzw. 32% (Grundbedarf B) bzw. 34% (soziokulturelle Teilhabe) – geringer aus als mit den vorangestellten Normen gesetzt (25% bzw. 40% bzw. 40%). Die Berechnungen würden also zu einem Ergebnis oberhalb des vordefinierten Minimums führen. Eine Übererfüllung der Vorgaben kann gesellschaftspolitisch zwar als positiv erachtet werden, sie muss aber nicht akzeptiert werden, so dass davon in dieser Studie abgesehen wird. Dass im Vergleich zu 2013 ein restriktiver abgegrenzter Einkommensbereich als Referenz der Regelbedarfsermittlung für Alleinlebende herangezogen wird, ist mit den

Ergebnissen zur Veränderung der Lebensstandardindikatoren im betrachteten Fünfjahreszeitraum (Unterpunkt B), Tabelle 2a in Verbindung mit Tabelle 1) – leichte Annäherung an die Mitte – durchaus kompatibel. Letztlich verdeutlicht das Ergebnis eines gegenüber 2013 anderen Referenzkommensbereichs einen zentralen Kern des Reformmodells: Nicht die Referenzbereiche sind die konzeptionelle Konstante, sondern die normativen, politisch zu treffenden Entscheidungen.

C2) Referenzgruppe der Paare mit Kind

Als etwas günstiger erweisen sich die Teilhabemöglichkeiten der potenziellen Referenzgruppen der Paare mit einem Kind unter 18 Jahren, die analog zu den Ergebnissen für die Gruppe der Einpersonenhaushalte in Tabelle 3b dargestellt sind. Die Rückstände bei den drei unterschiedenen Bedarfsarten gegenüber dem mittleren Quintil fallen mäßiger aus als bei den unteren Einkommensgruppen der Alleinlebenden. Dies war angesichts der unter B) erörterten Ergebnisse über vergleichsweise größere Ausgabensteigerungen bei dem hier berücksichtigten Familientyp zu erwarten.

- Die Ausgaben für den Grundbedarf A erreichen bei Variante 1 immerhin 81% der entsprechenden Ausgaben in der gesellschaftlichen Mitte, bei Variante 2 sind es etwa 78%, bei Variante 3 noch 75%; bezüglich des Teilbereichs der Nahrungsmittelausgaben ergibt sich eine Spannweite von etwa 91% (Variante 1) bis 87% (Variante 3) der Durchschnittsausgaben des mittleren Quintils.
- Beim Grundbedarf B erreicht das relative Niveau fast drei Viertel (Variante 1) bis knapp drei Fünftel der entsprechenden Ausgaben in der Mitte.
- Die Ausgaben für soziokulturelle Teilhabe liegen wesentlich näher an den Durchschnittsausgaben der gesellschaftlichen Mitte als diese Position in den unteren Einkommensbereichen der Einpersonenhaushalte. Auffallend ist, dass sich für alle potenziellen Referenzbereiche der Paare mit Kind höhere relative Niveaus ergeben – 81% (Variante 1) bis 70% (Variante 3) – als bei den Ausgaben für den Grundbedarf B. Familien im Niedrigeinkommensbereich bewerten Kommunikation, Mobilität, Entwicklungswege der Kinder, zwischenmenschliche Kontakte und Begegnungen offenbar als vordringlich gegenüber anderen Bedürfnissen.

Tabelle 3b: Konsumausgaben¹ von alternativen Referenzgruppen zur Regelbedarfsermittlung² – Ergebnisse der EVS 2018³ für Paare mit einem Kind unter 18 Jahren

Ausgaben für ...	Variante 1		Variante 2		Variante 3	
	absolut (€ p. M.)	in % von Quintil 3	absolut (€ p. M.)	in % von Quintil 3	absolut (€ p. M.)	in % von Quintil 3
	1	2	3	4	5	6
Grundbedarf A	1.384	81,0%	1.335	78,1%	1.274	74,5%
davon						
- Nahrungsmittel	398	90,8%	388	88,5%	378	86,6%
- Bekleidung	141	79,2%	131	73,6%	122	68,4%
- Wohnen	845	77,3%	817	74,7%	774	70,6%
Grundbedarf B	328	73,9%	296	66,6%	262	58,4%
soziokulturelle Teilhabe	1.068	81,0%	1.029	78,1%	931	70,4%
darunter						
- Verkehr	434	82,0%	425	80,4%	382	71,4%
- Freizeit etc.	267	69,9%	258	67,4%	234	61,3%
Konsum insgesamt	2.779	80,1%	2.660	76,7%	2.466	70,8%

Fußnoten und Quellenangabe: vgl. Tabelle 3a.

Nach Maßgabe der für diese Studie angenommenen maximalen Rückstände gegenüber der Mitte wird in den entsprechend den Varianten 1 (zweites und drittes Dezil) und 2 (Perzentile 6 bis 25) gebildeten Einkommenssegmenten das Existenzminimum deutlich überschritten. Beispielsweise bleiben die Ausgaben für soziokulturelle Teilhabe bei Variante 2 um 22% hinter der Mitte zurück – die gesetzte Norm (Kapitel 1.2.2, Übersicht 3) erlaubt ein

Minus von 40%. Bei der restriktivsten Abgrenzung des unteren Einkommensbereichs, der Variante 3 (unterstes Quintil nach Ausklammerung von Haushalten unter der pauschalen Grundsicherungsschwelle), entsprechen die Rückstände zwar bei den Nahrungsmittelausgaben (13%) und beim Grundbedarf A (25%) insgesamt sowie bei Grundbedarf B (62%) ungefähr den normativen Vorgaben. Hinsichtlich der soziokulturellen Teilhabe zeigt sich aber eine Übererfüllung

der Norm um 10 Prozentpunkte – das entspricht etwa 132 € für die dreiköpfige Familie. Da auch das weitere Kriterium für die Eignung als Referenzeinkommensbereich – Deckung der durchschnittlichen Konsumausgaben durch die laufenden Einkommen – mit einem verbleibenden Einkommensbetrag von 160 € erfüllt ist, wurde in einer weiteren Runde des iterativen Suchverfahrens eine vierte Variante getestet. Mit einem nochmals restriktiver abgegrenzten unteren Einkommensbereich soll einer engen Auslegung der hier zugrunde liegenden Normen entsprochen werden. Zu diesem Zweck wurde mit Variante 4 eine Beschränkung des Referenzeinkommensbereichs auf die unteren 15% (statt der untersten 20%) der bereinigten Grundgesamtheit⁵⁰ vorgenommen.

Die Ergebnisse der Variante 4 und die sich ergebenden Unterschiede zu Variante 3 sind in Tabelle 3c dargestellt. Es zeigt sich einerseits eine leichte Untererfüllung der normativen Vorgaben bei den Grundbedarfen A und B – allerdings nicht bei der Ernährung. Andererseits liegt aber bei der soziokulturellen Teilhabe auch in dieser Referenzgruppe eine leichte Übererfüllung (um 3,3% gegenüber der Norm)

vor, die als Absolutbetrag (44 €) erheblicher ist als die Untererfüllung der Norm für Grundbedarf B (27 €). Zudem ist der Durchschnittskonsum insgesamt durch das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen gedeckt, was als weiteres Kriterium für die Eignung eines Referenzbereichs gilt; es verbleibt ein Einkommensüberschuss von immerhin 140 €. Vor diesem Hintergrund kann die Bezugnahme auf die zusätzliche Variante 4 erwogen werden, obwohl keine punktgenaue Übereinstimmung mit den normativen Setzungen vorliegt – Letzteres kann auch nicht generell erwartet werden. Eine eher restriktive Abgrenzung kann insbesondere dann gerechtfertigt werden, wenn – wie in der Gruppe der Paare mit Kind – im Zeitverlauf stärkere Zuwachsraten beim Lebensstandard zu beobachten sind als bei den Alleinlebenden (vgl. Tabellen 2a und 2b im Kontext mit Tabelle 1 in Kapitel 2.2). Es können aber durchaus auch andere Erwägungen leitend sein, die zu einer anderen Entscheidung führen. So kann unter Aspekten der Förderung von Entwicklungspotenzialen der Kinder in Haushalten mit Grundsicherungsbezug die Variante 3 der Referenzgruppenbildung als angemessener angesehen werden.

Tabelle 3c: Weitere Runde des iterativen Verfahrens zur Bestimmung von Referenzeinkommensbereichen: Konsumausgaben¹ und Haushaltsnettoeinkommen der unteren 15% der Familien mit einem minderjährigen Kind² – Ergebnisse der EVS 2018³

Ausgaben für ...	Variante 4		Differenz zu Variante 3	
	absolut (€ p. M.)	in % von Quintil 3	absolut (€ p. M.)	in % von Quintil 3
	1	2	3	4
Grundbedarf A	1.246	72,8%	-28	-1,7%
davon				
- Nahrungsmittel	372	85,1%	-6	-1,5%
- Bekleidung	115	64,4%	-7	-4,0%
- Wohnen	760	69,3%	-14	-1,3%
Grundbedarf B	242	54,0%	-20	-4,4%
soziokulturelle Teilhabe	838	63,3%	-93	-7,1%
darunter				
- Verkehr	328	61,3%	-54	-10,1%
- Freizeit etc.	217	57,0%	-17	-4,3%
Konsum insgesamt	2.326	66,8%	-140	-4,0%
Einkommen	2.466	52,6%	-161	-3,4%

¹ Abgrenzung des privaten Konsums und der Ausgabenbereiche gemäß der Definitionen, die der EVS zugrunde liegen; vgl. Statistisches Bundesamt 2015; zu den Elementen von Grundbedarf A, Grundbedarf B und soziokulturelle Teilhabe vgl. die Übersicht 2 in Abschnitt 1.2.2 des Gutachtens (Mitgliedsbeiträge an Vereine wurden einbezogen).

² Die Erläuterung der zum Vergleich herangezogenen Variante 3 findet sich in Abschnitt 2.1 des Gutachtens, Übersicht 5.

³ Basis: bereinigte Grundgesamtheit, d. h. nach Ausklammerung von Zirkelschluss-Haushalten (Ausklammerung aller Haushalte mit Grundsicherungs-/Sozialhilfebezug, auch der Aufstockenden mit Erwerbseinkommen); bei den Varianten 3 und 4 wurden zudem vorab Haushalte mit Einkommen unterhalb des geschätzten Grundsicherungsniveaus ausgeschlossen, von denen anzunehmen ist, dass sie in verdeckter Armut leben.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2018 (Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (FEST Heidelberg).

⁵⁰ Wie bei Variante 3 wurden vorab alle Leistungsbeziehenden (auch Erwerbstätigenhaushalte mit aufstockendem Grundsicherungsbezug) sowie Haushalte unterhalb einer pauschal errechneten Grundsicherungsschwelle ausgeklammert.

Mit der Ableitung der Regelbedarfe von Familien aus den Ausgabendaten der nach Variante 4 gebildeten Referenzgruppe wird – wie bei der Bedarfsermittlung von Alleinlebenden – wieder einer Abweichung von Ergebnissen der Vorläuferstudie entsprochen. Auf Basis der EVS 2013 wurde Variante 3 als geeigneter Referenzeinkommensbereich für die Paare mit Kind erkannt (Becker/Tobsch 2016, S. 17), obwohl auch hier bereits eine leichte Übererfüllung der Normen vorlag. Der Abstand zur Mitte hat sich aber von 2013 bis 2018 nochmals verringert, so dass für 2018 die weitere Variante (4) einbezogen wurde. Damit ist allerdings ein Rückgang der Fallzahl verbunden (385 gegenüber 532 bei Variante 3), was bei einer Differenzierung nach dem Kindesalter zu einem größeren Fehlerspielraum führt. Dieses Problem ist bei der Ergebnisinterpretation zu berücksichtigen.

3.2 POTENZIELLE REGELBEDARFE AUF DER BASIS DER AUSGABEN VON ALTERNATIVEN REFERENZGRUPPEN VOR DEM HINTERGRUND DER NORMATIVEN VORENTSCHEIDUNGEN

Die Ausgaben der im vorigen Kapitel beschriebenen potenziellen Referenzgruppen gehen nicht vollständig in die Regelbedarfsberechnung ein, sondern nur mit den als pauschalierbar angesehenen Elementen. Welche Ausgaben im Rahmen dieser Studie als nicht pauschalierbar gelten, ist in Kapitel 1.2.2, Übersicht 4, dargelegt und begründet worden. Die folgende Tabelle 4 zeigt die entsprechenden Beträge, um das Verständnis der weiteren Ergebnisse – insbesondere im Vergleich zu den laut RBEG ermittelten Regelbedarfen – zu erleichtern. Dabei wurde auf den Ausweis für alle einbezogenen Varianten verzichtet und nur beispielhaft auf Variante 2 hinsichtlich der Alleinlebenden und Variante 3 hinsichtlich der Paare⁵¹, Kinder und Jugendlichen Bezug genommen.

- Bei den Alleinlebenden summieren sich die nicht pauschalierbaren Ausgaben – einschließlich der Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) – auf 589 €. Wenn die bei Grundsicherungsbeziehenden nicht anfallenden Rundfunk- und Fernsehgebühren und die KdU, die auch nach dem RBEG nicht in die Pauschale eingerechnet, sondern gesondert erstattet werden, abgezogen werden, ergeben sich 132 €. Hier zeigt sich gegenüber 2013 (Becker/

Tobsch 2016, S. 9) ein – im Vergleich zu den Konsumausgaben insgesamt (11,7%; Tabelle 2a) – weit überdurchschnittlicher Anstieg um 28%.

- Für Paare ergeben sich insgesamt nicht pauschalierbare Ausgaben von 963 € bzw. 362 € ohne Rundfunk- und Fernsehgebühren und KdU. Auffallend ist, dass die Ausgaben für Kraftfahrzeuge (im Durchschnitt 157 €) um ein Vielfaches über denen der Alleinlebenden liegen. Hier spiegelt sich die weite Verbreitung des Autos unter Familien auch im unteren Einkommensbereich.
- Für Kinder und Jugendliche wurden mit der letzten Zeile von Tabelle 4 von den nicht pauschalierbaren Ausgaben nicht nur die KdU, sondern auch die Kosten für außerhäusliche Kinderbetreuung und Nachhilfe abgezogen. Denn Grundsicherungsbeziehende sind von Kinderbetreuungskosten weitgehend befreit, und Nachhilfe wird im Bedarfsfall im Rahmen des BuT finanziert. Die verbleibenden nicht pauschalierbaren Bedarfe steigen deutlich mit dem Alter von 30 € (Kinder unter 6 Jahren) über 47 € (Kinder von 6 bis unter 14 Jahre) bis auf 70 € (Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahre), woran die Stromkosten und die Studien-/Lehrgangs-/Prüfungsgebühren einen erheblichen Anteil haben.

Die in der letzten Zeile von Tabelle 4 zusammengefassten Ausgaben umfassen einerseits Positionen, die nach den derzeitigen gesetzlichen Vorschriften als pauschalierbar gelten und in die Regelbedarfe eingerechnet werden – das betrifft die Unterkategorie Strom und die Zeilen 4 bis 8 und Zeile 11. Andererseits gehen hier Ausgaben ein, die nach dem RBEG gestrichen werden, während nach dem Reformkonzept einige der entsprechenden Bedarfe auf Antrag gedeckt werden können, z. B. die Positionen 12 und 14. Schließlich gehen auch Ausgaben ein, die zwar theoretisch mit Einmalzahlungen vom Leistungsträger übernommen werden könnten, was aber an der wahrscheinlich fehlenden Anerkennung einer Dringlichkeit scheitern dürfte – das betrifft die Positionen 9 und 10 (Kraftfahrzeuge, Krafträder) sowie 16 und 17 (Reisen).

⁵¹ Die nicht pauschalierbaren Bedarfskomponenten der Paare werden ebenso wie die Regelbedarfe aus den Durchschnittsausgaben der Paare mit einem Kind abgeleitet (vgl. Kapitel 1.2.2, Unterpunkt D)); die personellen Zurechnungsschlüssel finden sich in Tabelle A1 im Anhang.

Tabelle 4: Nicht-pauschalierbare Bedarfe bzw. nicht relevante Ausgaben (EVS 2018) – Ausklammerung aus dem Regelbedarf nach dem Reformkonzept

Ausgaben für ...	Allein- lebende	Paare	Kinder / Jugendliche		
			u. 6 J.	6 - u. 14 J.	14 - u. 18 J.
			Durchschnitt (€ p. M.) ¹		
1. Rundfunk-/Fernsehgebühren	14,45	15,61	/	/	/
2. Wohnungsmieten u. ä.	396,14	520,15	74,98	109,97	134,37
3. Energie darunter: Strom	85,81 39,21	131,93 66,44	17,62 8,06	28,09 14,80	36,44 19,04
4. Wohnungsinstandhaltung	2,07	8,36	1,20	0,90	3,30
5. Möbel, Einrichtungsgegenstände	11,60	23,45	6,37	3,70	6,70
6. Teppiche, elastische Bodenbeläge	0,97	1,13	0,50	0,13	0,08
7. Kühlschränke, Gefrierschränke	2,32	2,66	0,45	0,41	1,23
8. sonstige größere Haushaltsgeräte	4,02	8,41	2,68	1,54	1,39
9. Kraftfahrzeuge	21,08	157,42	/	/	/
10. Krafträder	2,81	7,19	/	/	1,47
11. Fahrräder	2,41	3,68	1,49	0,84	3,18
12. Park- und TÜV-Gebühren etc.	4,60	18,23	/	/	/
13. Glücksspiele	5,40	7,20	/	/	/
14. Haushaltshilfen etc.	1,98	0,54	/	/	/
15. Studien-/Lehrgangs-/Prüfungsgebühren	5,45	8,98	/	/	16,63
16. Pauschalreisen	19,88	33,87	9,57	24,34	16,82
17. Luftverkehr	3,63	7,88	/	/	/
18. Gebühren für Kabelfernsehen etc.	4,34	6,60	/	/	/
19. Außerhäusliche Kinderbetreuung	/	/	58,61	25,99	1,50
20. Nachhilfe	/	/	0,63	3,10	9,68
Gesamtsumme	588,96	963,28	174,10	199,01	232,80
Summe der Positionen 4 bis 20 und der Ausgaben für Strom	131,77	362,03	89,56	75,74	81,02
Summe der Positionen 4 bis 18 und der Ausgaben für Strom	131,77	362,03	30,32	46,65	69,84

¹ Die Beträge beziehen sich beispielhaft auf die Variante 2 (Alleinlebende) bzw. 3 (Paare (Durchschnitt über alle drei Elterngruppen) sowie Kinder und Jugendliche).

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2018 (Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (FEST Heidelberg)).

Wie hoch die nach dem Reformkonzept berechneten Regelbedarfe – Referenzausgaben insgesamt nach Abzug der in Tabelle 4 ausgewiesenen nicht pauschalierbaren bzw. nicht relevanten Positionen – 2018 ausfallen, ist in Tabelle 5 dargestellt. Auch wenn in Kapitel 3.1 vor dem Hintergrund der dieser Studie zugrunde liegenden normativen Setzungen (Kapitel 1.2.2, Übersicht 3) bereits eine Empfehlung für jeweils eine der untersuchten Referenzgruppen ausgesprochen wurde, sind weiterhin alle drei bzw. vier Varianten einbezogen. Damit soll eine Basis für die Diskussion auch weitergehender Verteilungsziele gelegt werden. Zudem wird mit Tabelle 5 versucht, den aus dem Reformkonzept resultierenden Mehrbetrag gegenüber den Regelbedarfen, die sich laut RBEG 2020 aus der EVS 2018 vor Fortschreibung ergeben haben, darzustellen. Dies ist allerdings nur begrenzt möglich, da beide Ansätze bei der Pauschalierung unterschiedlich weit gehen. Mit dem Alternativmodell werden weniger Bedarfe als pauschalierbar angesehen als mit dem Status quo – Letzterer in Tabelle 5 als „RBEG formal“ bezeichnet –, so dass derart berechnete Mehrbeträge (jeweils zweite Ergebniszeile) zu einer Unterschätzung führen. Deshalb wurde in der jeweils dritten Ergebniszeile die Differenz zu einem eher vergleichbaren Betrag laut RBEG ausgewiesen. Die als „RBEG vergleichbar“ bezeichneten Beträge ergeben sich aus dem jeweiligen Betrag laut „RBEG formal“ abzüglich der im Reformkonzept als nicht pauschalierbar eingestuftes Durchschnittsausgaben für Strom, Wohnungsinstandhaltung, Möbel, Teppiche, Kühl- und Gefriergeräte, Waschmaschinen und sonstige Haushaltsgroßgeräte (zu Einzelheiten vgl. Tabelle A2 im Anhang).

Tabelle 5: Regelbedarfe¹ auf der Basis von iterativ geprüften Referenzgruppen² und daraus folgende Mehrbeträge³ gegenüber dem RBEG 2020 (€ pro Monat) – Ergebnisse der EVS 2018⁴ für das Alternativkonzept (Statistikmodell ohne Abschläge)

	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4
Alleinlebende, Alleinerziehende				
- Regelbedarf Alternativmodell	612,58 €	564,58 €	548,15 €	/
- Mehrbetrag gegenüber				
- RBEG formal ³	177,68 €	129,68 €	113,25 €	
- RBEG vergleichbar ³	226,10 €	178,10 €	161,67 €	
zwei Erwachsene in Paargemeinschaft				
- Regelbedarf Alternativmodell	1.086,99 €	1.028,06 €	981,00 €	947,67 €
- Mehrbetrag gegenüber				
- RBEG formal ³	304,17 €	245,24 €	198,18 €	164,85 €
- RBEG vergleichbar ³	391,33 €	332,40 €	285,34 €	252,01 €
Kind unter 6 Jahren				
- Regelbedarf Alternativmodell	324,61 €	310,24 €	292,10 €	275,80 €
- Mehrbetrag gegenüber				
- RBEG formal ³	48,76 €	34,39 €	16,25 €	-0,05 €
- RBEG vergleichbar ³	50,81 €	36,44 €	18,30 €	2,00 €
Kind von 6 bis unter 14 Jahren				
- Regelbedarf Alternativmodell	445,50 €	411,74 €	374,99 €	357,75 €
- Mehrbetrag gegenüber				
- RBEG formal ³	144,33 €	110,57 €	73,82 €	56,58 €
- RBEG vergleichbar ³	138,20 €	104,44 €	67,69 €	50,45 €
Kind von 14 bis unter 18 Jahren				
- Regelbedarf Alternativmodell	499,96 €	469,24 €	454,53 €	432,42 €
- Mehrbetrag gegenüber				
- RBEG formal ³	136,49 €	105,77 €	91,06 €	68,95 €
- RBEG vergleichbar ³	138,22 €	107,50 €	92,79 €	70,68 €

¹ ohne Aufwendungen für Wohnung/Energie/Instandhaltung und unregelmäßig anfallende Anschaffungen mit investivem Charakter; zu Einzelheiten vgl. Tabelle 4 sowie Übersicht 3 in Abschnitt 1.2.2 des Gutachtens.

² Die Erläuterung der Varianten findet sich in Abschnitt 2.1 des Gutachtens, Übersicht 5.

³ Zur Berechnung der Mehrbeträge vgl. Tabelle A2 im Anhang. Zunächst werden die Mehrbeträge der jeweiligen Variante des Alternativmodells gegenüber den entsprechenden Beträgen laut „RBRG formal“ ausgewiesen. Da im Alternativmodell die nicht pauschalierbaren Ausgaben aber weiter abgegrenzt sind als im RBEG, sind die ermittelten Beträge nicht unmittelbar mit den Ergebnissen des gesetzlichen Ermittlungsverfahrens vergleichbar. Deshalb wurden die Beträge laut RBEG um die Ausgabenpositionen Strom, Wohnungsinstandhaltung, Möbel, Teppiche, Kühl- und Gefriergeräte, Waschmaschinen und sonstige Haushaltsgroßgeräte reduziert und auf dieser Basis die Mehrbeträge gegenüber „RBEG vergleichbar“ berechnet. Für Kinder und Jugendliche mussten die von den gesetzlichen Beträgen abzuziehenden Ausgaben für Teppiche und Haushaltsgroßgeräte (Kühl-, Gefriergeräte, Waschmaschinen und sonstige Großgeräte) geschätzt werden, da die Beträge wegen Fallzahlen unter 25 Haushalten vom Statistischen Bundesamt nicht ausgegeben werden. Zudem wurden hier Pauschbeträge für das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) des Status quo gegengerechnet: 13,00 € für die jüngste Gruppe, 25,50 € für ältere Kinder.

⁴ Basis: bereinigte Grundgesamtheit, d. h. nach Ausklammerung von Zirkelschluss-Haushalten (Ausklammerung aller Haushalte mit Grundsicherungs-/Sozialhilfebezug, auch der Aufstockenden mit Erwerbseinkommen); bei den Varianten 3 und 4 wurden zudem vorab Haushalte mit Einkommen unterhalb des geschätzten Grundsicherungsniveaus ausgeschlossen, von denen anzunehmen ist, dass sie in verdeckter Armut leben.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2018 (Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (FEST Heidelberg), BMAS 2020, S. 4-6, 23-56.

Die sich aus den Ausgaben der potenziellen Referenzgruppen der Alleinlebenden ergebende Spannweite der Regelbedarfe reicht von 613 € (Variante 1) bis 548 € (Variante 3). Die Pauschbeträge gelten – wie in Kapitel 1.2.2 (Unterpunkt D)) begründet – für alle Erwachsenen, die nicht mit einem Partner bzw. einer Partnerin zusammenleben, also insbesondere für Einpersonenhaushalte und alleinerziehende Elternteile. Wenn zur Abgrenzung des „unteren“ Einkommensbereichs Variante 2 (Perzentile 6 bis 25 der bereinigten Grundgesamtheit)

gewählt wird, um die in Übersicht 3 (Kapitel 1.2.2) genannten Kriterien zu erfüllen, ergibt sich ein formaler Mehrbetrag gegenüber der Regelbedarfsstufe 1 laut RBEG 2020 (vor Fortschreibung: 434,90 €) von immerhin 130 € monatlich bzw. 30% (zweite Ergebniszeile im ersten Tabellenblock). Die Differenz der eher vergleichbaren Beträge (dritte Ergebniszeile im ersten Tabellenblock) beläuft sich allerdings auf 178 €, das entspricht einem Plus von 46% hinsichtlich der in beiden Konzepten als pauschalierbar erachteten Ausgaben.

Für alle in einer Paargemeinschaft zusammenlebenden Erwachsenen werden – entsprechend dem in Kapitel 1.2.2, Unterpunkt D), entwickelten Konzept – die den Erwachsenen zugerechneten Ausgaben der Paare mit einem minderjährigen Kind als Basis der Regelbedarfsermittlung herangezogen. Bei Bezugnahme auf Variante 1 der Abgrenzung des „unteren“ Einkommensbereichs ergeben sich 1.087 €, auf Basis der zweiten Variante 1.028 €, auf Basis der dritten Variante 981 € und auf Basis der vierten Variante 948 €. Daraus resultiert eine Spannweite der Mehrbeträge von 304 € bis 165 €, wenn mit „RBEG formal“ verglichen wird, bzw. von 391 € bis 252 €, wenn nur die in beiden Ansätzen als pauschalierbar eingestuft Bedarfe betrachtet werden. Da die hier zugrunde liegenden normativen Kriterien (Kapitel 1.2.2, Übersicht 3) bereits mit der restriktiven Variante 4 annähernd erfüllt sind, wäre das notwendige Plus für die Paare – 165 € (21%) gegenüber dem formalen, 252 € (36%) gegenüber dem vergleichbaren Ergebnis des RBEG 2020 – nur wenig höher als die notwendige Aufstockung bei den Erwachsenen ohne Partner/in (130 € bzw. 178 €, Variante 2). Dies ist auf die implizite Äquivalenzskala, die sich bei dem hier vorgeschlagenen Verfahren (Abgrenzung der Alleinlebenden nach Variante 1, Abgrenzung

der Paarhaushalte nach Variante 4) ergibt, zurückzuführen – der Bedarf von Paaren liegt um nur 68% über dem Bedarf von Alleinlebenden, laut RBEG aber um 80%.

Bei der Berechnung der Regelbedarfe von Kindern und Jugendlichen stellt sich – für die gesetzliche Vorgehensweise ebenso wie für die Umsetzung des Reformkonzepts – das Problem geringer Fallzahlen, da die Referenzfamilien in nach dem Kindesalter differenzierte Gruppen aufgeteilt werden müssen. Wie aus Tabelle 6 hervorgeht, sind in den hier gewählten unteren Einkommensbereichen nur wenige Paare mit einem Kind der ältesten Gruppe vorhanden. Insbesondere die Fallzahl von 50 Haushalten bei Variante 4 ist kritisch zu sehen. Auch wenn für die EVS keine genaue Fehlerberechnung möglich ist, da es sich nicht um eine Zufallsstichprobe handelt, muss hier von einer vergleichsweise hohen statistischen Ungenauigkeit (ca. 14%) ausgegangen werden.⁵² Im Weiteren werden dennoch auch für die Gruppe der Jugendlichen alle Varianten einbezogen; die damit einhergehende Ungenauigkeit wird als noch vertretbar gewertet, weil in den Berechnungen nicht auf einzelne Ausgabenpositionen, sondern auf zusammenfassende Bedarfskategorien Bezug genommen wird.

Tabelle 6: Fallzahlen der Paare mit einem Kind in den potenziellen Referenzbereichen¹ (EVS 2018)

	Gruppe insgesamt	Alter des Kindes		
		unter 6 J.	6 bis unter 14 J.	14 bis unter 18 J.
Variante 1	636	370	160	106
Variante 2	577	349	136	92
Variante 3	532	331	129	72
Variante 4	385	238	97	50

¹ Die Erläuterung der Varianten findet sich in Abschnitt 2.1 des Gutachtens, Übersicht 5.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2018 (Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (FEST Heidelberg).

Die Kindesbedarfe, die sich aus den vier Varianten des Statistikmodells ergeben (Tabelle 5), differieren wesentlich stärker zwischen Kindern im Vorschulalter und älteren Kindern als die mit dem RBEG 2020 errechneten altersspezifischen Beträge. Für die Gegenüberstellung mit dem RBEG ist zu beachten, dass die Ergebnisse des vergleichbar berechneten Regelbedarfs laut Gesetz um Pauschbeträge für das BuT erhöht wurden (vgl. Fußnote 3 zu Tabelle 5); dies führt angesichts der verbreiteten Nichtinanspruchnahme von BuT-Elementen tendenziell zu einer Überschätzung des Niveaus laut RBEG.

- Für Kinder unter 6 Jahren ergeben sich 325 € als pauschaler Mindestbedarf bei der ersten Variante, aber

nur 276 € bei der vierten Variante. Damit ergibt sich gegenüber dem RBEG 2020 formal bzw. vergleichbar ein Mehrbetrag bei Variante 1 von 49 € (18%) bzw. 51 € (19%), während bei Variante 4 das derzeitige Niveau durch die Reform unverändert bliebe.⁵³ Dieses Ergebnis kann verschiedene Ursachen haben. Zum einen führt die gesetzliche Berechnungsmethode für den Zeitraum 2013 bis 2018 zu einem Anstieg des den Kindern unter 6 Jahren zugerechneten regelbedarfsrelevanten Konsums um 21% (Becker 2020, S. 402), was wesentlich mehr ist als der gesamtwirtschaftliche Zuwachs bei den privaten Konsumausgaben (Statistisches Bundesamt 2020a, S. 12, 32) und der in den hier betrachteten unteren Einkommens-

⁵² Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes liegt der Näherungswert für den relativen Standardfehler bei 50 bis 100 Fällen zwischen 14% und 10%, bei 100 bis 500 Fällen zwischen 10% und 5% (Statistisches Bundesamt 2015, S. 10).

⁵³ Auch in der Vorläuferstudie ergaben sich für die Jüngsten vergleichsweise geringe Mehrbeträge gegenüber dem Ergebnis des RBEG (Becker/Tobsch 2016, S. 19, Tabelle 3) – bei der Variante 3 in Höhe von 17 € auf Basis der EVS 2013 gegenüber 16 € laut EVS 2018.

gruppen festgestellte Anstieg um etwa 14% (Kapitel 2.1, Tabelle 2a). Zum Anderen sind die Jüngsten möglicherweise von einigen der mit dem RBEG erfolgten, normativ begründeten Streichungen aus dem regelbedarfsrelevanten Konsum am wenigsten betroffen (Aufwendungen für Schmuck, sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände, für Gaststätten- und Beherbergungsdienstleistungen⁵⁴), so dass deren Effekt gering ist.

- Der Regelbedarf von Schulkindern fällt demgegenüber deutlich höher aus. Für Kinder von 6 bis unter 14 Jahren ergeben sich 446 € bei der ersten Variante und 358 € bei der vierten Variante. Der Bedarfszuwachs gegenüber der jüngeren Gruppe wird also auf 121 € (37%) bzw. 82 € (30%, Variante 4) geschätzt, laut RBEG 2020 beläuft er sich auf nur 25 € (9%) bzw. auf 38 € bei Einbeziehung der BuT-Pauschalen. Als Mehrbeträge gegenüber dem Ergebnis laut RBEG 2020 resultieren bei formaler Betrachtung 144 € bzw. 48% (Variante 1) bis 57 € bzw. 19% (Variante 4). Wenn auf die vergleichbar eingegrenzten RBEG-Ergebnisse Bezug genommen wird, fallen die Mehrbeträge etwas geringer aus, weil in der mittleren Altersgruppe die BuT-Pauschale die als nicht pauschalierbar herausgerechneten Beträge übersteigt.
- Beim Übergang von der zweiten zur dritten Altersgruppe zeigen sich wieder deutliche altersspezifische Unterschiede. Für Kinder bzw. Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren ergeben sich 500 € bei der ersten Variante und 432 € bei der vierten Variante. Der Bedarfszuwachs gegenüber der jüngeren Gruppe wird also auf 54 € (12%, Variante 1) bzw. 75 € (21%, Variante 4) geschätzt, laut RBEG 2020 beläuft er sich auf 62 € (21%). Die Spannweite der – formal ermittelten – Mehrbeträge gegenüber dem per Gesetz ermittelten Betrag reicht damit von 136 € bzw. 38% (Variante 1) bis 69 € bzw. 19% (Variante 4). Die vergleichbar ermittelten Mehrbeträge weichen davon kaum ab, weil die BuT-Pauschale und die als nicht pauschalierbar herausgerechneten Beträge nahezu gleich sind. Bei allen Varianten hat sich also eine beträchtliche Höhererschätzung der Bedarfe von Jugendlichen ergeben, obwohl das RBEG 2020 für diese Altersgruppe bereits einen mit 21% ebenso starken Zuwachs gegenüber 2013 vorschreibt wie für die jüngste Gruppe (Becker 2020, S. 402).

Selbst wenn der untere Einkommensbereich für die Referenzfamilien der Paare mit einem minderjährigen Kind nach der restriktiven Variante 4 abgegrenzt wird – die normativen Kriterien (Übersicht 3) wären damit ungefähr erfüllt –, liegen die Regelbedarfe von Kindern ab 6 Jahren also nach dem Reformkonzept beträchtlich über den im RBEG 2020 bestimmten Beträgen; die hier als notwendig abgeleitete Erhöhung macht gut ein Drittel (Kinder von 6 bis unter 14 Jahre) bzw. zwei Fünftel (Jugendliche) des entsprechenden Erhöhungsbetrags für Elternpaare aus. Nur bei Klein- und Vorschulkindern liegt das Resultat der Variante 4 mit dem gesetzlich ermittelten Betrag nahezu gleichauf. Dies kann auf die 2018 ge-

genüber 2013 sehr starke Erhöhung des gesetzlichen Betrags zurückgeführt werden, ursächlich kann aber auch die Struktur der den Kindern unter 6 Jahren zugerechneten Ausgabenanteile sein.

3.3 GEGENÜBERSTELLUNG DER ERGEBNISSE AUS EVS 2018 UND EVS 2013 UND SCHLUSSFOLGERUNG – REGELBEDARFE NACH ALTERNATIVKONZEPT UND NORMATIVEN VORENTSCHEIDUNGEN

Da die Regelbedarfsermittlung mit der vorliegenden Untersuchung den normativen und methodischen Ansätzen der Vorläuferstudie folgt, werden abschließend die Ergebnisse mit denen der EVS 2013 verglichen. So kann die Entwicklung der potenziellen Regelbedarfe von Alleinlebenden und Alleinerziehenden, Paaren sowie Kindern und Jugendlichen für die drei bzw. vier Varianten der Abgrenzung des unteren Einkommensbereichs verfolgt werden. Die Ergebnisse spiegeln Veränderungen der relativen Lebensstandards der zugrunde liegenden Referenzgruppen allerdings nur teilweise, weil die nicht pauschalierbaren Güter und Dienstleistungen ausgeklammert sind. In Kapitel 3.1 (Tabellen 3a und 3b) wurden die Entwicklungen der Konsumstandards zwar insgesamt bereits untersucht, allerdings ohne Differenzierung nach dem Kindesalter. Deshalb wird mit der Betrachtung der potenziellen Regelbedarfe 2013 und 2018 in Tabelle 7 abschließend nochmals der Frage nachgegangen, ob die in Kapitel 3.1 begründete Empfehlung der Variante 2 für Alleinlebende und Alleinerziehende und der Variante 4 für Paare und Kinder angemessen erscheint. Dabei werden die Beträge der Variante 4 dem jeweiligen altersspezifischen Betrag der Variante 3 des Jahres 2013 gegenübergestellt; denn 2013 wurde keine Variante 4 berechnet, da Variante 3 den normativen Setzungen ausreichend nahe kam.

- Für die Gruppe der Alleinlebenden und Alleinerziehenden ergibt sich – unabhängig von der Variante der Bestimmung des Referenzbereichs – eine Erhöhung um etwa 13%.
- Für zwei Erwachsene in einer Paargemeinschaft zeigt sich eine Spannweite von 11% bis 15%. Die im Vorher-

⁵⁴ Diese Positionen werden bei der gesetzlichen Regelbedarfsermittlung gestrichen bzw. lediglich mit dem Warenwert angesetzt (auswärtige Verpflegung). Da nach den dieser Studie zugrunde liegenden personellen Verteilungsschlüsseln den Kindern unter 6 Jahren keine Ausgaben für Schmuck und für sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände sowie auch keine Ausgaben für Kantinen und Mensen zugerechnet werden (Ta-

belle A1 im Anhang), ergibt sich aus den Streichungen laut Gesetz insoweit kein faktischer Minderbetrag gegenüber dem Reformansatz. Ausgaben für Speisen und Getränke in Restaurants, Cafés, Eisdielen, an Imbissständen und für Lieferservice werden allerdings in dieser Studie mit 23,5% dem Kind zugerechnet.

gehenden empfohlene Variante 4 ist mit einer Erhöhung von gut 11% gegenüber der für 2013 ermittelten besten Näherungslösung (Variante 3) also ungefähr kompatibel mit Variante 2 der Bedarfsermittlung von Erwachsenen ohne Partner bzw. Partnerin.

- Gleiches gilt für die Variante 4 der Bedarfsermittlung von Kindern unter 6 Jahren und von Jugendlichen von 14 bis unter 18 Jahren. Die Regelbedarfsermittlung nach Variante 4 des Reformkonzepts führt zu einer Erhöhung gegenüber 2013 von 13% bzw. 15%.

Tabelle 7: Zeitlicher Vergleich der potenziellen Regelbedarfe¹ auf der Basis von iterativ geprüften Referenzgruppen² (€ pro Monat) – Ergebnisse der EVS 2013 und 2018³ für das Alternativkonzept (Statistikmodell ohne Abschläge)

	potenzielle Regelbedarfe		Veränderung ⁴	
	2013	2018	absolut	relativ
Alleinlebende, Alleinerziehende				
- Variante 1	541,49 €	612,58 €	71,09 €	13,1%
- Variante 2	491,81 €	564,58 €	65,77 €	13,2%
- Variante 3	484,02 €	548,15 €	64,13 €	13,2%
zwei Erwachsene in Paargemeinschaft				
- Variante 1	961,63 €	1.086,99 €	123,39 €	12,8%
- Variante 2	909,28 €	1.028,06 €	116,88 €	12,8%
- Variante 3	851,17 €	981,00 €	128,17 €	15,0%
- Variante 4	/	947,67 €	96,50 €	11,3%
Kind unter 6 Jahren				
- Variante 1	276,54 €	324,61 €	48,07 €	17,4%
- Variante 2	258,13 €	310,24 €	52,11 €	20,2%
- Variante 3	245,16 €	292,10 €	46,94 €	19,2%
- Variante 4	/	274,80 €	30,64 €	12,5%
Kind von 6 bis unter 14 Jahren				
- Variante 1	399,84 €	445,50 €	45,66 €	11,4%
- Variante 2	381,16 €	411,74 €	30,58 €	8,0%
- Variante 3	350,11 €	374,99 €	24,88 €	7,1%
- Variante 4		357,75 €	7,64 €	2,2%
Kind von 14 bis unter 18 Jahren				
- Variante 1	417,51 €	499,96 €	82,45 €	19,8%
- Variante 2	394,97 €	469,24 €	74,27 €	18,8%
- Variante 3	375,89 €	454,53 €	78,64 €	20,9%
- Variante 4	/	432,42 €	56,53 €	15,0%

¹ ohne Aufwendungen für Wohnung/Energie/Instandhaltung und unregelmäßig anfallende Anschaffungen mit investivem Charakter; zu Einzelheiten vgl. Tabelle 4 sowie Übersicht 3 in Abschnitt 1.2.2 des Gutachtens.

² Die Erläuterung der Varianten findet sich in Abschnitt 2.1 des Gutachtens, Übersicht 5.

³ Basis: bereinigte Grundgesamtheit, d. h. nach Ausklammerung von Zirkelschluss-Haushalten (Ausklammerung aller Haushalte mit Grundsicherungs-/Sozialhilfebezug, auch der Aufstockenden mit Erwerbseinkommen); bei den Varianten 3 und 4 wurden zudem vorab Haushalte mit Einkommen unterhalb des geschätzten Grundsicherungsniveaus ausgeschlossen, von denen anzunehmen ist, dass sie in verdeckter Armut leben.

⁴ Bei Variante 4 wird der Unterschied zum Ergebnis der Variante 3 in 2013 ausgewiesen.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2013 und EVS 2018 (jeweils Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (2013: INES Berlin, vgl. Becker/Tobsch 2016, S. 19 (Tabelle 3); 2018: FEST Heidelberg).

- Ein ganz anderes Bild ergibt sich für die mittlere Altersgruppe der Kinder. Alle Varianten führen zu einer wesentlich geringeren Regelbedarfserhöhung als bei den anderen Gruppen. Für Variante 4 resultiert ein Anstieg um nur 2%. Hier wird offensichtlich, dass die Paare mit einem Kind der mittleren Altersgruppe zwischen 2013 und 2018 „verloren“ haben, dass ihr relativer Lebensstandard innerhalb der gesamten Referenzgruppe der Paare mit Kind gesunken ist. Ein ähnliches Ergebnis hat sich auch im RBEG 2020 gezeigt (Becker 2020, S. 402 ff.). Da derartige strukturelle bzw. Verteilungsentwicklungen⁵⁵ nicht maßgeblich das soziokulturelle Existenzminimum bestimmen sollten, wird empfohlen, abweichend von der Bemessung des Bedarfs von jüngeren Kindern und Jugendlichen bei den Kindern der mittleren Altersgruppe auf Variante 3 zu rekurrieren. Damit ergibt sich zwar mit 7% auch nur ein geringer Anstieg des Regelbedarfs gegenüber 2013. Er ist aber näher an der Entwicklung der anderen Gruppen als bei Variante 4. Die weitere Option
 - die Bezugnahme auf Variante 2 oder gar auf Variante 1 – würde zu einer Regelbedarfserhöhung in der mittleren Altersgruppe um 18% bzw. 27% führen, also zu einem sehr großen „Sprung“, der im Vergleich zu den anderen Gruppen kaum zu rechtfertigen wäre.
- Die vorstehende Argumentation zur Auswahl von Varianten der Referenzeinkommensbereiche – bei gegebenen normativen Setzungen – führt letztlich zu den in Tabelle 8 ausgewiesenen Regelbedarfen für 2013 und 2018. Hinzu kämen je nach individuellem Bedarf nicht pauschalierbare Zahlungen. Für Erwachsene ohne Partner bzw. Partnerin ergibt sich 2018 ein Pauschbetrag von 565 €, für zwei Erwachsene in einer Paargemeinschaft 948 €, was ein Äquivalenzgewicht von 68% für die zweite Person impliziert. Für Kinder und Jugendliche ergeben sich Regelbedarfe von 276 € bis 432 €. Damit wären unterschiedliche relative Erhöhungen der Pauschalen gegenüber den nach dem gleichen Reformkonzept ermittelten Bedarfen von 2013 verbunden.

Tabelle 8: Zeitlicher Vergleich von Regelbedarfen¹ gemäß Reformkonzept bei weitestgehender Annäherung an die normativen Vorgaben² (€ pro Monat) – Ergebnisse der EVS 2013 und 2018³

	2013	2018	Veränderung	
			absolut	relativ
Erwachsene ohne Partner*in	541,49 €	564,58 €	23,09 €	4,3%
zwei Erwachsene in Paargemeinschaft	851,17 €	947,67 €	96,50 €	11,3%
Kinder...				
- unter 6 Jahren	245,16 €	275,80 €	30,64 €	12,5%
- von 6 bis unter 14 Jahren	350,11 €	374,99 €	24,88 €	7,1%
- von 14 bis unter 18 Jahren	375,89 €	432,42 €	56,53 €	15,0%

¹ ohne Aufwendungen für Wohnung/Energie/Instandhaltung und unregelmäßig anfallende Anschaffungen mit investivem Charakter; zu Einzelheiten vgl. Tabelle 4 sowie Übersicht 3 in Abschnitt 1.2.2 des Gutachtens.

² Diese sind in Abschnitt 1.2.2, Übersicht 4, aufgeführt. Dementsprechend liegt den Regelbedarfen des Alternativmodells

- für Erwachsene ohne Partner*in die Variante 1 (2013) bzw. die Variante 2 (2018),
- für zwei Erwachsene in Paargemeinschaften die Variante 3 (2013) bzw. die Variante 4 (2018),
- für Kinder der jüngsten und der ältesten Gruppe die Variante 3 (2013) bzw. die Variante 4 (2018),
- für Kinder der mittleren Altersgruppe die Variante 3 (2013 und 2018)

der potenziellen Referenzeinkommensbereiche zugrunde.

³ Basis: bereinigte Grundgesamtheit, d. h. nach Ausklammerung von Zirkelschluss-Haushalten (Ausklammerung aller Haushalte mit Grundsicherungs-/Sozialhilfebezug, auch der Aufstockenden mit Erwerbseinkommen); bei den Varianten 3 und 4 wurden zudem vorab Haushalte mit Einkommen unterhalb des geschätzten Grundsicherungsniveaus ausgeschlossen, von denen anzunehmen ist, dass sie in verdeckter Armut leben.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2013 und EVS 2018 (jeweils Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (2013: INES Berlin, vgl. Becker/Tobsch 2016, S. 23 (Tabelle 4); 2018: FEST Heidelberg).

⁵⁵ Dass sich Unterschiede zwischen gruppenspezifischen Entwicklungen des relativen Lebensstandards in den ermittelten Regelbedarfen niederschlagen, folgt aus der Bezugnahme auf die interne Mitte des jeweiligen Referenzhaushaltstyps. Diesem Problem könnte mit der Alternative, für alle

Referenzhaushaltstypen die Mitte der Gesamtverteilung zugrunde zu legen, zumindest tendenziell begegnet werden; dazu müsste aber zunächst die Frage einer im vorliegenden Kontext angemessenen Äquivalenzskala diskutiert und entschieden werden.

Auffallend ist insbesondere der schwache Anstieg von nur gut 4% bei den der gesetzlichen Regelbedarfsstufe 1 entsprechenden Gruppen (Erwachsene ohne Partner*in). Dies ist teilweise auf den etwas stärkeren Anstieg der Lebensstandardindikatoren in den unteren Einkommensbereichen im Vergleich zum mittleren Quintil der Einpersonenhaushalte (Tabellen 2a und 1) zurückzuführen. Damit war eine leichte Annäherung an die gesellschaftliche Mitte verbunden, so dass den normativ vorgegebenen Rückständen im Referenzeinkommensbereich mit der nur geringen Erhöhung der Regelbedarfspauschale genügt wird. Zudem haben sich in der Referenzgruppe der Alleinlebenden insbesondere die Ausgaben für nicht pauschalierbare Bedarfe erhöht, nämlich um 28% ohne KdU bzw. um 35% einschließlich KdU.⁵⁶ Dies spiegelt sich in einer unterdurchschnittlichen Erhöhung der pauschalierbaren Bedarfe bzw. Regelbedarfe.

Die Pauschbeträge für Paare und Kinder steigen gegenüber 2013 stärker als die der Alleinlebenden und Alleinerziehenden. Dies entspricht – abgesehen von der vergleichsweise geringen Zunahme der Regelbedarfe der Kinder der mittleren Altersgruppe⁵⁷ – ungefähr der Entwicklung im mittleren Quintil der Paare mit einem Kind – die Konsumausgaben insgesamt weisen einen Zuwachs von 13% auf. Insoweit dürften die Regelbedarfe 2018 auch real ein leichtes Plus gegenüber 2013 umfassen; der Verbraucherpreisindex ist um 6,9% gestiegen, die Entwicklung der Preise für die pauschalierbaren Güter weicht wahrscheinlich nicht allzu stark davon ab.

⁵⁶ Vgl. Tabelle 4, bezogen auf Variante 2, im Vergleich zu Übersicht 2 in Becker/Tobsch 2016, S. 9.

⁵⁷ Vgl. dazu die Ausführungen im Kontext von Tabelle 7.

4 ZUSAMMENFASSUNG

Gesetzlich vorgegebenes Verfahren der Regelbedarfsermittlung nicht sachgerecht

Das dem Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) 2020 zugrunde liegende Berechnungsverfahren entspricht weitgehend der bereits für das RBEG 2016 und 2011 angewendeten Vorgehensweise; kritischen Einwendungen von sozialwissenschaftlicher und juristischer Seite (Becker 2011, Münder 2011, Lenze/Conradis 2015, BVerfG 2014: Rn. 121) wurde nicht entsprochen. Damit wird die Neuermittlung der Regelbedarfe weiterhin der vom Gesetzgeber (angeblich) gewählten empirisch-statistischen Methode (kurz: Statistikmodell) – Berechnung der durchschnittlichen Konsumausgaben eines unteren Einkommensbereichs als Indikator für den Mindestbedarf – und dem verfassungsgerichtlich geforderten Gebot der Transparenz nicht gerecht. Zum einen erfolgt die Abgrenzung der Referenzgruppen ohne Prüfung, ob sie für die Ableitung eines soziokulturellen Existenzminimums geeignet sind oder aber Haushalte mit so geringen Einkommen umfassen, dass Möglichkeiten sozialer und kultureller Teilhabe nicht gegeben sind. Zum anderen ist die normative Einflussnahme auf Bestandteile des soziokulturellen Existenzminimums mit dem methodischen Ansatz nicht kompatibel. Denn die zahlreichen Streichungen von einzelnen Güterarten aus dem als regelbedarfsrelevant bezeichneten Konsum stehen der Grundannahme des Statistikmodells, dass sich über- und unterdurchschnittliche Bedarfe auf der Individualebene ausgleichen, entgegen.

Konzept für eine stringente und transparente Regelbedarfsermittlung

Im Gegensatz zum gesetzlich vorgegebenen Verfahren wurde in der Vorläuferstudie zur vorliegenden Arbeit (Becker/Tobsch 2016) ein konsistentes Statistikmodell vorgestellt und auf dieser Basis ein normativer Spielraum – der laut BVerfG beim physischen Grundbedarf kleiner, beim sozialen und kulturellen Teilhabebedarf größer ist – abgesteckt. An dieses Basismodell und dessen Konkretisierungen unter Berücksichtigung der normativen Vorgaben der Diakonie wird hier angeknüpft, um vergleichbare Berechnungen auf Basis der

EVS 2018 durchzuführen. Ein politischer Gestaltungsspielraum besteht insbesondere bei der Definition des unteren Einkommensbereichs; der Spielraum ist allerdings nicht unbegrenzt, sondern am Analyseziel – der Ermittlung eines soziokulturellen Existenzminimums – auszurichten. Zu diesem Zweck werden vorab Kriterien zur Beurteilung der Eignung von Segmenten entwickelt und diesbezügliche Grenzwerte quantifiziert. Da das soziokulturelle Existenzminimum ein relativ ausgerichtetes Konzept ist, wird der relative Abstand potenzieller Referenzbereiche von der gesellschaftlichen Mitte – approximiert durch das mittlere Quintil der nach der Einkommenshöhe geordneten Haushalte des jeweiligen Haushaltstyps – als Kriterium für die Bewertung von verschiedenen Varianten zugrunde gelegt. Zur Konkretisierung des Lebensstandards, der minimale Teilhabe gerade noch ermöglicht, wird in dieser Studie davon ausgegangen, dass die Ausgaben der Referenzgruppe

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

hinter den entsprechenden Ausgaben der gesellschaftlichen Mitte zurückbleiben. Diese Grenzwerte sind als Diskussionsgrundlage für die weitere gesellschaftspolitische Auseinandersetzung gemeint. Bei der Umsetzung der Methode wurden (Becker/Tobsch 2016) und werden die Grundgesamtheit (nach Ausschluss von Zirkelschluss-Haushalten), Referenz-Haushaltstypen (Alleinlebende und Paare mit einem minderjährigen Kind)⁵⁸ und pauschalierbare Bedarfe (ohne Wohn- und Energiekosten, ohne Ausgaben für größere Anschaffungen) unter theoretisch-methodischen Aspekten⁵⁹ eingegrenzt.

Empirische Ergebnisse auf Basis der EVS 2018

Vor dem Hintergrund der Veränderung der Lebensstandardindikatoren des mittleren Quintils der Alleinlebenden bzw. der Paare mit Kind 2018 gegenüber 2013 wird zunächst die

⁵⁸ Die Referenzgruppe der Alleinlebenden wird der Regelbedarfsermittlung für alle Erwachsenen, die nicht mit einem Partner bzw. einer Partnerin zusammenleben, zugrunde gelegt, der Familientyp der Paare mit einem minderjährigen Kind wird als Basis nicht nur zur Ableitung von Kindesbedarfen, sondern auch zur Regelbedarfsermittlung für alle zusammenlebenden Paare herangezogen.

⁵⁹ Diese Aspekte ergeben sich aus den zentralen Anforderungen (Ausschluss von Zirkelschluss-Haushalten – das sind Haushalte, die unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums leben –, Möglichkeiten des internen Ausgleichs) sowie auch aus den Grenzen bzw. Umsetzungsschwierigkeiten (bei der Erkennung von Zirkelschluss-Haushalten, bei der personellen Zurechnung von Haushaltsausgaben auf Personen) der empirisch-statistischen Methode.

Eignung der drei in der Vorläuferstudie berücksichtigten Abgrenzungen des unteren Einkommensbereichs getestet. Diese Varianten sind jeweils auf ein Quintil gerichtet, unterscheiden sich aber in der Annahme über die auszuschließenden Haushalte in verdeckter Armut. Dabei zeigt sich, dass die normativen Vorgaben in mehr Varianten übererfüllt sind als 2013. Dies ist angesichts der leichten Annäherung der potenziellen Referenzbereiche an die Mitte, die in Kapitel 3.2 herausgearbeitet ist, nicht überraschend. Bei den Alleinlebenden wird deshalb eine gegenüber 2013 restriktivere Abgrenzung des Referenzbereichs als angemessen ausgewählt. Bei den Paaren mit Kind resultieren sogar für alle drei Testvarianten des unteren Einkommensbereichs stärkere Annäherungen an die Mitte als normativ gefordert – insbesondere bei den Ausgaben für soziokulturelle Teilhabe. Deshalb wird in dieser Arbeit eine weitere Variante einbezogen, die in der Vorläuferstudie nicht berücksichtigt wurde. Diese vierte Variante bezieht sich auf die unteren 15% der Grundgesamtheit nach Ausklammerung der Zirkelschluss-Haushalte und führt zu einer ungefähren Übereinstimmung der Rückstände gegenüber der Mitte mit den normativen Vorgaben. Die letztlich aus den Konsumausgaben der Referenzeinkommensbereiche mit der weitest gehenden Annäherung an die angenommenen Normen folgenden Regelbedarfe zeigt Tabelle 9. Die Beträge sind bis 2021 fortgeschrieben und den Ergebnissen des RBEG 2020 – formal und zur besseren Vergleichbarkeit reduziert um hier als nicht pauschalierbar ausgeklammerte Ausgabenpositionen – gegenübergestellt.

- Der nach dem Reformkonzept ermittelte Regelbedarf von Erwachsenen ohne Partner bzw. Partnerin von 579 € übersteigt den Betrag nach derzeitiger Gesetzeslage (446 € formal) um 133 € bzw. 30%. Damit wird der Unterschied allerdings unterschätzt, weil das Alternativkonzept neben dem Regelbedarf weitere Zahlungen für Strom und größere Anschaffungen vorsieht. Wenn der gesetzliche Regelbedarf zwecks besserer Vergleichbarkeit um diese Kosten reduziert wird, fällt das mit dem Reformansatz verbundene Plus mit 183 € bzw. 46% noch deutlicher aus. Es betrifft insbesondere Alleinlebende und Alleinerziehende.
- Für Paare ergibt sich nach dem alternativen Berechnungskonzept ein Regelbedarf von 948 €, das entspricht einem Mehrbetrag von 258 € bzw. 36% bei vergleichbarer Abgrenzung des Betrags im Status quo.
- Im Gegensatz zu den Erwachsenenbedarfen fallen die sich aus dem Reformansatz ergebenden Höherbeträge für Kinder und Jugendliche mäßiger aus. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass mit dem RBEG in den Referenzgruppen zur Ermittlung von Kindesbedarfen – das sind die unteren 20% der Paare mit Kind – ein höherer Lebensstandard erreicht wird als in der für Erwachsenenbedarfe maßgeblichen Gruppe der unteren 15% der Alleinlebenden. Das Ausgangsniveau des Status quo ist also höher als bei den Erwachsenenbedarfen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass für Tabelle 9 die BuT-Pauschale in die vergleichbar abgegrenzten RBEG-Beträge eingerechnet wurde, so dass wegen der verbreiteten Nichtinanspruchnahme die Ergebnisse des Gesetzes tendenziell etwas zu positiv dargestellt sind. Dennoch ergeben sich für Kinder von 6 bis unter 14 Jah-

ren sowie für Jugendliche erhebliche Mehrbeträge von jeweils etwa 70 € bzw. 20%. Lediglich für Kinder unter 6 Jahren zeigt sich mit 283 € ein nahezu gleicher Regelbedarf laut Reformkonzept und Status quo. Wie in Kapitel 3.2 zu Tabelle 5 ausgeführt, kann dies zum einen auf die mit dem RBEG 2020 erfolgte, sprunghafte Erhöhung für die Jüngsten zurückgeführt werden, zum anderen auf die in dieser Altersgruppe möglicherweise geringen Effekte der normativ begründeten Streichungen aus dem regelbedarfsrelevanten Konsum.

Tabelle 9: Regelbedarfe 2021 gemäß Reformkonzept¹ bei weitestgehender Annäherung an die normativen Vorgaben² und daraus folgende Mehrbeträge³ gegenüber dem RBEG 2020 (€ pro Monat) – Ergebnisse der EVS 2018 nach Fortschreibung⁴

	Reformkonzept 2020	RBEG 2020		Differenz ⁵	
		formal	vergleichbar	absolut	relativ
Erwachsene ohne Partner*in	578,98 €	446,00 €	396,34 €	182,64 €	46,1%
zwei Erwachsene in Paargemeinschaft	971,36 €	802,00 €	713,40 €	257,96 €	36,2%
Kinder ...					
- unter 6 Jahren	282,97 €	283,00 €	280,92 €	2,05 €	0,7%
- 6 bis unter 14 Jahre	384,74 €	309,00 €	315,29 €	69,45 €	22,0%
- 14 bis unter 18 Jahre	443,66 €	373,00 €	371,15 €	72,52 €	19,5%

¹ Basis: bereinigte Grundgesamtheit, d. h. nach Ausklammerung von Zirkelschluss-Haushalten (Ausklammerung aller Haushalte mit Grundsicherungs-/Sozialhilfebezug, auch der Aufstockenden mit Erwerbseinkommen); bei der Schätzung des Bedarfs von zusammenlebenden Paaren und von Kindern (Varianten 3 bzw. 4 der potenziellen Referenzeinkommensbereiche) wurden zudem vorab Haushalte mit Einkommen unterhalb des geschätzten Grundsicherungsniveaus ausgeschlossen, von denen anzunehmen ist, dass sie in verdeckter Armut leben; ohne Aufwendungen für Wohnung/Energie/Instandhaltung und unregelmäßig anfallende Anschaffungen mit investivem Charakter; zu Einzelheiten vgl. Tabelle 4 sowie Übersicht 3 in Abschnitt 1.2.2 des Gutachtens.

² Diese sind in Abschnitt 1.2.2, Übersicht 4, aufgeführt. Dementsprechend liegt den Regelbedarfen des Alternativmodells

- für Erwachsene ohne Partner*in die Variante 2,
 - für zwei Erwachsene in Paargemeinschaften die Variante 4,
 - für Kinder der jüngsten und der ältesten Gruppe die Variante 4,
 - für Kinder der mittleren Altersgruppe die Variante 3
- der potenziellen Referenzeinkommensbereiche zugrunde.

³ Zur Berechnung der Mehrbeträge vgl. Tabelle A2 im Anhang. Zunächst werden die Mehrbeträge der jeweiligen Variante des Alternativmodells gegenüber den entsprechenden Beträgen laut „RBEG formal“ ausgewiesen. Da im Alternativmodell die nicht pauschalierbaren Ausgaben aber weiter abgegrenzt sind als im RBEG, sind die ermittelten Beträge nicht unmittelbar mit den Ergebnissen des gesetzlichen Ermittlungsverfahrens vergleichbar. Deshalb wurden die Beträge laut RBEG um die Ausgabenpositionen Strom, Wohnungsinstandhaltung, Möbel, Teppiche, Kühl- und Gefriergeräte, Waschmaschinen und sonstige Haushaltsgroßgeräte reduziert und auf dieser Basis die Mehrbeträge gegenüber „RBEG vergleichbar“ berechnet. Für Kinder und Jugendliche mussten die von den gesetzlichen Beträgen abzuziehenden Ausgaben für Teppiche und Haushaltsgroßgeräte (Kühl-, Gefriergeräte, Waschmaschinen und sonstige Großgeräte) geschätzt werden, da die Beträge wegen Fallzahlen unter 25 Haushalten vom Statistischen Bundesamt nicht ausgegeben werden. Zudem wurden hier Pauschbeträge für das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) des Status quo gegengerechnet: 13,00 € für die jüngste Gruppe, 25,50 € für ältere Kinder.

⁴ Fortschreibungsfaktor 2018 bis 2021: 2,25%; dieser wurde abgeleitet aus dem Vergleich von Ergebnissen der EVS 2018 laut RBEG 2020 und den endgültig für 2021 veröffentlichten Beträgen, die im Laufe des parlamentarischen Verfahrens über einen Änderungsantrag in den Gesetzentwurf eingearbeitet werden; vgl. www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/hoehere-regelbedarfe-in-der-grundsicherung-und-sozialhilfe.html (Abruf am 18. 9. 2020).

⁵ Die Differenz bezieht sich auf den zwecks Vergleichbarkeit modifizierten Betrag laut Gesetz (Ausklammerung der im Reformkonzept als nicht pauschalierbar erachteten Ausgaben).

Quellen: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2018 (Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (FEST Heidelberg), BMAS 2020, S. 4-6, 23-56.

Abschließend bleibt anzumerken, dass die auf Basis des Reformkonzepts errechneten Höherbeträge unseres Erachtens moderate normative Kriterien spiegeln und insbesondere auf die Unzulänglichkeiten der derzeitigen Vorgehensweise bei der Regelbedarfsermittlung zurückzuführen sind. Die hier zugrunde gelegten normativen Vorgaben sind lediglich als Diskussionsgrundlage zu interpretieren und können durchaus modifiziert werden, sofern sich ein entsprechender Referenzeinkommensbereich empirisch nachweisen lässt. Aber selbst wenn die maximalen Rückstände gegenüber der Mitte restriktiver gestaltet werden, ist von erheblichen Mehrbeträgen gegenüber dem Status quo auszugehen. Denn Letzterer geht infolge der zahlreichen Ausklammerungen von Gütern aus dem Referenzkonsum an realen Lebensumständen vorbei. Eine Regelbedarfsbemessung mit einem stringent umgesetzten Statistikmodell würde die Lebenssituation von Grundsicherungsbeziehenden verbessern. Sie würde darüber hinaus aber auch zu einer Erhöhung von Grund- und

Kinderfreibeträgen des Einkommensteuergesetzes führen. Denn diese basieren auf den Regelbedarfen des SGB II und werden um minimale durchschnittliche Kosten der Unterkunft und Heizung sowie eine altersspezifische Pauschale für das BuT ergänzt. Auch das Unterhaltsrecht (Düsseldorfer Tabelle) und die Pfändungsfreigrenzen knüpfen an die gesetzlichen Regelbedarfe an. Eine Reform des Verfahrens zur Ermittlung des Existenzminimums würde also in etliche Rechtsgebiete ausstrahlen.

ANHANG

Tabelle A1: Anteile des Kindes an den Haushaltsausgaben der Paare mit einem Kind
a) Pauschalierbare Bedarfe des Reformkonzepts

Güter- und Verbrauchsgruppen	Variable ¹	Kind		
		unter 6 J.	6 bis unter 14 J.	14 bis unter 18 J.
Nahrungsmittel	ef242	0,255	0,304	0,397
Alkoholfreie Getränke	ef243	0,255	0,304	0,397
Alkoholische Getränke	ef244	0,000	0,000	0,000
Tabakwaren	ef245	0,000	0,000	0,000
Bekleidungsstoffe	ef247	0,333	0,333	0,333
Bekleidung für Herren ab 14 Jahre	ef248	0,000	0,000	0,333
Bekleidung für Damen ab 14 Jahre	ef249	0,000	0,000	0,333
Bekleidung für Kinder unter 14 Jahre	ef250	1,000	1,000	1,000
Bekleidungszubehör	ef251	0,333	0,333	0,333
fremde Änderungen und Reparaturen an Bekleidung (einschl. Leihgebühren)	ef252	0,333	0,333	0,333
chemische Reinigung, Waschen, Bügeln und Färben von Bekleidung	ef253	0,333	0,333	0,333
Schuhe für Herren ab 14 Jahre	ef254	0,000	0,000	0,333
Schuhe für Damen ab 14 Jahre	ef255	0,000	0,000	0,333
Schuhe für Kinder unter 14 Jahre	ef256	1,000	1,000	1,000
Schuhzubehör	ef257	1,000	1,000	1,000
fremde Änderungen und Reparaturen an Schuhen (einschl. Leihgebühren)	ef258	0,333	0,333	0,333
Reparatur von Möbeln, Einrichtungsgegenständen und Bodenbelägen	ef330	0,167	0,167	0,250
Heimtextilien	ef331	0,167	0,167	0,250
Anfertigen sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien	ef332	0,167	0,167	0,250
kleine elektrische Haushaltsgeräte	ef337	0,167	0,167	0,250
Reparaturen an Haushaltsgeräten (einschl. Mieten)	ef338	0,167	0,167	0,250
Reparaturen an Glaswaren, Geschirr und anderen Gebrauchsgegenständen für die Haushaltsführung	ef339	0,167	0,167	0,250
Glaswaren, Geschirr und andere Haushaltsgegenstände	ef340	0,167	0,167	0,250
Motorbetriebene Gartengeräte (inkl. Reparaturen, Miete)	ef341	0,000	0,000	0,000

elektrische Werkzeuge (inkl. Reparaturen, Miete)	ef342	0,000	0,000	0,000
andere Gebrauchsgüter fürs Haus (Metallwaren, Elektroartikel)	ef343	0,167	0,167	0,250
nicht motorbetriebene Gartengeräte (inkl. Reparaturen, Miete)	ef344	0,000	0,000	0,000
nicht elektrische Werkzeuge (inkl. Reparaturen, Miete)	ef345	0,000	0,000	0,000
Verbrauchsgüter für die Haushaltsführung	ef346	0,167	0,167	0,250
pharmazeutische Erzeugnisse - für gesetzlich Krankenversicherte -mit Rezept (nur Eigenanteil/Zuzahlung)	ef349	0,333	0,333	0,333
pharmazeutische Erzeugnisse mit/ohne Rezept (verauslagter Gesamtbetrag)	ef350	0,333	0,333	0,333
andere medizinische Erzeugnisse - für gesetzlich Krankenversicherte - mit Rezept (nur Eigenanteil/Zuzahlung)	ef354	0,333	0,333	0,333
andere medizinische Erzeugnisse mit/ohne Rezept (verauslagter Gesamtbetrag)	ef355	0,333	0,333	0,333
orthopädische Schuhe (einschl. Eigenanteile)	ef359	0,333	0,333	0,333
Zahnersatz Materialkosten (einschl. Eigenanteile)	ef360	0,000	0,000	0,000
Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen (einschl. Eigenanteile)	ef361	0,333	0,3332	0,333
therapeutische Mittel und Geräte (einschl. Eigenanteile)	ef362	0,333	0,333	0,333
Praxisgebühren (Nachzahlungen)	entf.	0,000	0,000	0,0002
Arztleistungen (einschl. Eigenanteile)	ef363	0,333	0,333	0,333
Zahnarztleistungen (einschl. Eigenanteile)	ef364	0,333	0,333	0,333
Miete von therapeutischen Geräten	ef365	0,333	0,333	0,333
sonstige medizinische Versorgung außerhalb von Krankenhäusern (einschl. Eigenanteile)	ef366	0,333	0,333	0,333
Dienstleistungen der Krankenhäuser (einschl. Eigenanteile)	ef367	0,333	0,333	0,333
Zubehör, Einzel- und Ersatzteile für Fahrräder	ef374	0,150	0,150	0,150
Ersatzteile und Zubehör für Kraftfahrzeuge und Krafträder	ef375	0,150	0,150	0,150
Kraftstoffe, Autogas, Strom für Elektroauto, Schmiermittel	ef376	0,150	0,150	0,150
Wartungen, Pflege und Reparaturen von Fahrzeugen	ef377	0,150	0,150	0,150
fremde Verkehrsdienstleistungen im Schienenverkehr	ef379	0,250	0,250	0,250
fremde Verkehrsdienstleistungen im Straßenverkehr	ef380	0,250	0,250	0,250
fremde Verkehrsdienstleistungen im Schiffsverkehr	ef382	0,250	0,250	0,250
fremde Verkehrsdienstleistungen, kombinierte Personenbeförderungsdienstleistungen	ef383	0,250	0,250	0,250
fremde Verkehrsdienstleistungen, sonstige	ef384	0,250	0,250	0,250
Brief- und Paketdienstleistungen (Gebühren und Entgelte)	ef385	0,000	0,333	0,333
Kauf und Reparatur von Festnetz und Mobiltelefonen sowie anderen Kommunikationsgeräten	ef386	0,000	0,500	0,333
Kommunikationsdienstleistungen - Mobiltelefon (Gebühren, Einzelflatrate)	ef387	0,000	0,333	0,333

Kommunikationsdienstleistungen - Internet/Onlinedienste (Gebühren, Einzelflatrate)	ef388	0,000	0,000	0,000
Kommunikationsdienstleistungen - Doppelflatrate Festnetztelefon und Internet (Kombipaket)	ef389	0,000	0,000	0,000
Kommunikationsdienstleistungen - Doppelflatrate Mobiltelefon und Internet (Kombipaket)	ef390	0,000	0,333	0,333
Kommunikationsdienstleistungen - Sonstige Kombi-Flatrates	ef391	0,000	0,333	0,333
Kommunikationsdienstleistungen - Festnetztelefon, Fax, Telegramme (Gebühren, Einzelflatrate)	ef392	0,000	0,000	0,000
Tonempfangs-, -aufnahme- und -wiedergabegeräte	ef393	0,000	0,000	0,500
Fernseher, DVD-Player/Recorder, TV-Antennen etc.	ef394	0,000	0,000	0,000
Foto- und Filmausrüstungen, optische Geräte und Zubehör	ef395	0,000	0,000	0,500
Datenverarbeitungsgeräte sowie System- und Anwendungssoftware (einschl. Downloads und Apps)	ef396	0,000	0,333	0,500
Bild-, Daten- und Tonträger (einschl. Downloads von Filmen, Musik, Fotos und entsprechenden Apps)	ef397	0,000	0,333	0,500
Reparaturen von Geräten für Empfang, Aufnahme und Wiedergabe von Ton und Bild, von Foto- und Filmausrüstungen und von optischen und Datenverarbeitungsgeräten	ef398	0,000	0,333	0,333
langlebige Gebrauchsgüter und Ausrüstungen für Sport, Camping und Erholung, Musikinstrumente	ef399	0,167	0,167	0,250
Reparaturen und Installationen von langlebigen Gebrauchsgütern und Ausrüstungen für Sport, Camping und Erholung, Musikinstrumente sowie Sport- und Campingartikeln	ef400	0,167	0,167	0,250
Spielwaren (auch Computer-, Onlinespiele, Downloads und Apps)	ef401	1,000	1,000	1,000
Sportartikel	ef402	0,000	0,500	0,500
Campingartikel	ef403	0,000	0,500	0,500
Gartenerzeugnisse und Verbrauchsgüter für die Gartenpflege	ef404	0,000	0,000	0,000
Schnittblumen und Zimmerpflanzen	ef405	0,000	0,000	0,000
Haustiere einschl. Veterinär- u. a. Dienstleistungen	ef406	0,333	0,333	0,333
außerschulische Sport- und Musikunterrichte, Hobbykurse	ef407	1,000	1,000	1,000
Miete/Leihgebühren für Sport- und Campingartikel	ef408	0,167	0,167	0,250
Eintrittsgelder, Nutzungsentgelte beim Besuch von Sport- und Freizeitveranstaltungen bzw. -einrichtungen	ef409	0,333	0,500	0,500
Dienstleistungen von Fotografen, Fotolabors, Fotoservices u. Ä.	ef413	0,500	0,500	0,500
Miete/Leihgebühren für TV-, Videogeräte u. Ä., Videofilme, DVDs	ef414	0,333	0,333	0,333
Eintrittsgelder, Nutzungsentgelte beim Besuch von Kulturveranstaltungen bzw. -einrichtungen	ef415	0,333	0,500	0,500
sonstige Freizeit- und Kulturdienstleistungen	ef416	0,333	0,333	0,333
Bücher und Broschüren (einschließlich Downloads und Apps)	ef418	0,333	0,500	0,500
Miete/Leihgebühr für Bücher, Zeitschriften	ef419	0,333	0,333	0,333
Zeitungen und Zeitschriften, Landkarten und Globen (einschl. Downloads und Apps)	ef420	0,000	0,333	0,333

sonstige Gebrauchsgüter für Schule, Büro, Unterhaltung und Freizeit	ef421	0,000	0,500	0,500
Schreibwaren, Zeichenmaterial und übrige Verbrauchsgüter	ef422	0,333	0,500	0,500
Gebühren für Kurse (ohne Erwerb von Bildungsabschlüssen)	ef430	0,000	1,000	1,000
Speisen und Getränke in Restaurants, Cafés, Eisdielen, an Imbissständen und Lieferservice	ef431	0,235	0,274	0,350
Speisen und Getränke in Kantinen und Mensen (auch in Kitas, Schulen)	ef432	0,000	0,333	0,333
Übernachtungen	ef433	0,200	0,333	0,333
andere Dienstleistungen für die Körperpflege	ef434	0,000	0,000	0,000
Friseurdienstleistungen für Herren (Kosten einschl. Trinkgelder)	ef435	0,000	0,000	0,000
Friseurdienstleistungen für Kinder (Kosten einschl. Trinkgelder)	ef436	1,000	1,000	1,000
Friseurdienstleistungen für Damen (Kosten einschl. Trinkgelder)	ef437	0,000	0,000	0,000
elektrische Geräte für die Körperpflege (einschl. Reparaturen)	ef438	0,000	0,000	0,333
nichtelektrische Gebrauchsgüter für die Körperpflege	ef439	0,000	0,000	0,333
Toilettenpapier, Papiertaschentücher und ähnliche Hygieneartikel	ef440	0,333	0,333	0,333
Körperpflegemittel, Duft- und Schönheitserzeugnisse	ef441	0,167	0,167	0,250
Schmuck (auch Reparaturen)	ef443	0,000	0,500	0,500
Uhren (auch Reparaturen)	ef444	0,000	0,500	0,500
sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände	ef445	0,000	0,500	0,500
Versicherungsdienstleistungen	ef450	0,0002	0,0002	0,0002
Finanzdienstleistungen	ef451	0,000	0,000	0,000
sonstige Dienstleistungen, a. n. g.	ef452	0,000	0,500	0,500
Mitgliedsbeiträge für Vereine, Parteien u. Ä.	ef468	0,500	0,500	0,500

¹ Die Variablenamen beziehen sich auf das Grundfile 5 der EVS 2018.

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

b) Nicht pauschalierbare Bedarfe des Reformkonzepts

Güter- und Verbrauchsgruppen	Variable ¹	Kind		
		unter 6 J.	6 bis unter 14 J.	14 bis unter 18 J.
Rundfunk-/Fernsehgebühren	ef410	0,000	0,000	0,000
Wohnungsmieten u. ä.	ef76, ef77	0,125	0,171	0,211
Energie	ef79	0,125	0,171	0,211
darunter: Strom	ef313	0,125	0,171	0,211
Wohnungsinstandhaltung	ef78	0,125	0,171	0,211
Möbel, Einrichtungsgegenstände	ef326, ef327	0,167	0,167	0,250
Teppiche, elastische Bodenbeläge	ef328, ef329	0,167	0,167	0,250
Kühlschränke, Gefrierschränke	ef333	0,167	0,167	0,250
sonstige größere Haushaltsgeräte	ef334, ef335, ef336	0,167	0,167	0,250
Kraftfahrzeuge	ef368, ef369, ef373	0,000	0,000	0,000
Krafträder	ef370	0,000	0,000	0,333
Fahrräder	ef371	0,333	0,333	0,333
Park- und TÜV-Gebühren etc.	ef378	0,000	0,000	0,000
Glücksspiele	ef417	0,000	0,000	0,000
Haushaltshilfen etc.	ef348	0,000	0,000	0,000
Studien-/Lehrgangs-/Prüfungs-gebühren	ef428	0,000	0,000	1,000
Pauschalreisen	ef423, ef424	0,333	0,333	0,333
Luftverkehr	ef381	0,000	0,000	0,000
Gebühren für Kabelfernsehen etc.	ef411, ef412	0,000	0,000	0,000
Außerhäusliche Kinderbetreuung ... durch Privatpersonen (auch privat organisierte Krabbelgruppen)	ef347	1,000	1,000	1,000
... in Vorschulklassen	ef425	1,000	1,000	1,000
... durch Tagesmütter/-väter	ef426	1,000	1,000	1,000
... in Kindergärten, Krippen	ef427	1,000	1,000	1,000
... in Heimen, Schulhorten	ef448	1,000	1,000	1,000
... in Kinderfreizeiten, Spielgruppen	ef449	1,000	1,000	1,000
Nachhilfe	ef429	1,000	1,000	1,000

Tabelle A2: Modifizierung der regelbedarfsrelevanten Ausgaben laut RBEG 2020 zwecks Vergleichbarkeit mit dem Alternativkonzept – Abzug nicht pauschalierbarer Ausgaben¹

	RBEG faktisch	nicht pauschalierbare Ausgaben gemäß Alternativkonzept				RBEG modifiziert
		Strom	Instand- haltung	Möbel/ Teppiche²	HH- Großgeräte²	
Alleinlebende	434,90 €	35,30 €	1,57 €	7,43 €	4,12 €	386,48 €
Kinder						
- unter 6 Jahren	275,85 €	7,80 €	0,83 €	4,37 €	2,05 €	260,80 €
		RBEG modifiziert zuzüglich BuT-Pauschale				273,80 €
- 6 bis unter 14 Jahre	301,17 €	13,53 €	0,37 €	3,67 €	1,80 €	281,80 €
		RBEG modifiziert zuzüglich BuT-Pauschale				307,30 €
- 14 bis unter 18 Jahre	363,47 €	18,43 €	1,30 €	5,00 €	2,50 €	336,24 €
		RBEG modifiziert zuzüglich BuT-Pauschale				361,74 €

¹ Da im Alternativmodell die nicht pauschalierbaren Ausgaben weiter abgegrenzt sind als im RBEG, sind die ermittelten Beträge nicht unmittelbar mit den Ergebnissen des gesetzlichen Ermittlungsverfahrens vergleichbar. Deshalb wurden die Beträge laut RBEG um die Ausgabenpositionen Strom, Wohnungsinstandhaltung, Möbel, Teppiche, Kühl- und Gefriergeräte, Waschmaschinen und sonstige Haushaltsgroßgeräte reduziert.

² Für Kinder und Jugendliche mussten die Ausgaben für Teppiche und Haushaltsgroßgeräte (Kühl-, Gefriergeräte, Waschmaschinen und sonstige Großgeräte) geschätzt werden, da die Beträge wegen Fallzahlen unter 25 Haushalten vom Statistischen Bundesamt nicht ausgegeben werden. Zudem wurden hier Pauschbeträge für das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) des Status quo gegengerechnet: 13,00 € für die jüngste Gruppe, 25,50 € für ältere Kinder.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2018 (Grundfile 5: 98%-Substichprobe), eigene Berechnungen (FEST Heidelberg), BMAS 2020, S. 4-6, 23-56.

LITERATUR

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (2016): Botschaften und zentrale Anliegen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zur Reform des Bildungs- und Teilhabepakets. Berlin.

Becker, Irene (2010a): Bedarfsbemessung bei Hartz IV. Zur Ableitung von Regelleistungen auf Basis des „Hartz-IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts. Diskussionspapier im Auftrag des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. www.fes.de/wiso

Becker, Irene (2010b): Regelleistungsbemessung auf der Basis des „Hartz IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts und nach den normativen Vorgaben im Positionspapier der Diakonie. Projektbericht an das Diakonische Werk Evangelischer Kirchen in Mitteldeutschland e. V., Riedstadt.

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

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

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

Becker, Irene (2015a): Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau. Arbeitspapier 309 der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

Becker, Irene (2015b): Regelbedarfsermittlung: Die verdeckte Armut drückt das Ergebnis. In: Soziale Sicherheit, Zeitschrift für Arbeit und Soziales, 64. Jahrgang, Heft 4/2015, S. 142-148.

Becker, Irene (2016a): Familienarmut und Entwicklungspotenziale von Kindern. In: Deutsches Kinderhilfswerk e. V. (2016) (Hrsg.): Kinderreport 2016. Rechte von Kindern in Deutschland. Berlin. 16-18.

Becker, Irene (2016b): Vor und nach der Hartz-IV-Reform. Wie sich Einkommen und Ausgaben der Betroffenen verändert haben. In: Soziale Sicherheit, Jg. 65, Heft 3, S. 111-119.

Becker, Irene (2016c): Konsumteilhabe nach Wohlstandsschichten – verbreitete Defizite. In: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.), Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen, Dritter Bericht zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Bertelsmann Verlag, <https://www.wbv.de/soeb>.

Becker, Irene (2016d): Webtabellen_AP16_Kap18_Abschnitt5_HartzIV.xlsx; <http://www.soeb.de>

Becker, Irene (2016e): Regelbedarfsbemessung – Methode und Ergebnisse: Eine kritische Bestandsaufnahme. Kurzexpertise für die Fraktion DIE LINKE im Bundestag. Riedstadt. www.linksfraktion.de

Becker, Irene (2016f): Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzentwurf 2016 für die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband. Riedstadt.

Becker, Irene (2020): Verfahren nach altem Muster. Das Regelbedarfsermittlungsgesetz 2020. In: Soziale Sicherheit, Jg. 69, Heft 10, S. 351-355 (Teil 1) und Heft 11, S. 402-408 (Teil 2).

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

Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (2010): 1 BvL 1, 3, 4/09 vom 9.2.2010. <http://www.bverfg.de/entscheidungen>

Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (2014): 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13. <http://www.bverfg.de/entscheidungen>

Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum (2013): Ein menschenwürdiges Leben für alle – das Existenzminimum muss dringend angehoben werden. Positionspapier. Oldenburg. www.menschenwuerdiges-existenzminimum.org

Deutscher Bundestag (2016): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Drucksache 18/9984 vom 17.10.2016 (Vorabfassung). Berlin.

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V. (DPWV) (2020): Regelbedarfe 2021. Alternative Berechnungen zur Ermittlung der Regelbedarfe in der Grundsicherung. Paritätische Forschungsstelle, Berlin.

Diakonie (2010): Erwartungen der Diakonie an die Reform der Grundsicherung. Diakonie Texte 09.2010. Stuttgart, August 2010.

Diakonie (2020): Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes (Gesetzentwurf veröffentlicht als BT-Drs. 19/22750 vom 23.09.2020).

Dudel, Christian, Marvin Garbuszus, Notburga Ott, Martin Werding (2013): Überprüfung der bestehenden und Entwicklung neuer Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. Endbericht für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft.

Lenze, Anne, Wolfgang Conradis (2015): Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Bundessozialgerichts vom 23.7.2014 zu den Regelbedarfen und die Folgen für die Praxis. In: Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht (info also), Heft 3/2015, S. 99-105.

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

Münnich, Margot, Thomas Krebs (2002): Ausgaben für Kinder in Deutschland. Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998. In: Wirtschaft und Statistik 12/2002, S. 1080-1099.

Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e. V./Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit/Statistisches Bundesamt (StBA) (2015): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Zweiter Zwischenbericht. Göttingen, Nürnberg, Bonn.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2015): Arbeitsmarkt in Zahlen. Tatsächliche und anerkannte Kosten für Unterkunft und Heizung (laufend) für ausgewählte BG-Typen. Nürnberg, Februar 2015.

Statistisches Bundesamt (2015): Fachserie 15. Wirtschaftsrechnungen, Heft 4, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte 2013. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2020a): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Sektorkonten. Jahresergebnisse ab 1991. Stand: August 2020. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2020b): Verbraucherpreisindices für Deutschland. Lange Reihen ab 1948. Wiesbaden (erschienen am 11.09.2020).

Statistisches Bundesamt (2020c): Preisindices nach Verwendungszwecken des Individualkonsums. Stand: 09.10.2020. Abruf von <https://www-genesis.destatis.de/genesis/>

Verivox (2020): Strompauschale im neuen Hartz-IV-Satz zu niedrig. <https://www.verivox.de/strom/nachrichten/strompauschale-im-neuen-hartz-iv-satz-zu-niedrig-1117397/>

NOTIZEN

NOTIZEN

IMPRESSUM

Herausgeber:

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für
Diakonie und Entwicklung e.V.
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-0
diakonie@diakonie.de

Verfasser*innen:

Dr. Irene Becker (Empirische Verteilungsforschung)
Dr. Benjamin Held (Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST) e.V.)

Verantwortlich:

Dr. Thomas Schiller
Leiter Zentrum Kommunikation
Diakonie Deutschland

Kontakt und Redaktion:

Michael David
Sozialpolitik gegen Armut und soziale Ausgrenzung
Zentrum Migration und Soziales
Telefon: +49 30 652 11-1636
michael.david@diakonie.de

Layout:

Isabell Wirtz

Druck:

Spree Druck Berlin GmbH

ISBN-Nr.:

978-3-946840-46-6

Artikelnummer:

613307231

Stand:

September 2021

Das Dokument enthält Links zu Websites Dritter, auf deren Inhalte wir keinen Einfluss haben. Deshalb können wir für diese fremden Inhalte oder die Sicherheit der Seiten auch keine Gewähr übernehmen. Für die Inhalte und Sicherheit der verlinkten Seiten ist stets der jeweilige Anbieter oder Betreiber der Seiten verantwortlich. Die verlinkten Seiten wurden zum Zeitpunkt der Verlinkung auf mögliche Rechtsverstöße überprüft. Rechtswidrige Inhalte oder Sicherheitsmängel waren zum Zeitpunkt der Verlinkung nicht erkennbar. Eine permanente Kontrolle der verlinkten Seiten ist ohne konkrete Anhaltspunkte einer Rechtsverletzung nicht zumutbar. Bei Bekanntwerden von Rechtsverletzungen werden wir derartige Links umgehend entfernen.

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für
Diakonie und Entwicklung e.V.
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-0
diakonie@diakonie.de
www.diakonie.de