

**Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
nach § 10 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG)
über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung von Regelbedarfen
anzuwendenden Methodik**

Inhalt

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Berichtsauftrag und zentrale Ergebnisse | 3 |
| 2. | Möglichkeiten der Regelbedarfsermittlung und verfassungsrechtliche Anforderungen | 9 |
| 2.1 | Internationaler Vergleich | 9 |
| 2.2 | Statistikmodell | 12 |
| 2.3 | Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Abgrenzung der Referenzgruppen | 14 |
| 2.3.1 | Zirkelschlussvermeidung | 14 |
| 2.3.2 | Anforderung des BVerfG an Umfang und relative Lage der Referenzgruppe | 17 |
| 2.3.3 | Zusammenfassung der Anforderungen | 18 |
| 2.4 | Umsetzung des BVerfG-Urteils | 19 |
| 2.4.1 | Berechnungsweise der Referenzgruppen nach dem RBEG | 19 |
| 2.4.2 | Wirkung der Herausrechnung von Haushalten auf die Lage der Referenzgruppen | 20 |
| 3. | Methodische Weiterentwicklung der Ermittlung der Referenzgruppen | 22 |
| 3.1 | Problemstellung | 22 |
| 3.2 | Mögliche Weiterentwicklungen | 23 |
| 3.2.1 | Modellrechnungen zur Identifikation leistungsberechtigter Haushalte | 23 |
| 3.2.2 | Berechnung des Konsums alternativer Referenzgruppen | 30 |
| 3.2.3 | Die Berücksichtigung von „Aufstockern“ | 35 |
| 3.2.4 | Abgrenzung über Mindesteinkommensgrenzen | 39 |
| 3.3 | Bewertung | 40 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 4. | Methodische Weiterentwicklung der Ermittlung der Regelbedarfsstufen 2 und 3 | 42 |
| 4.1 | Problemstellung | 42 |
| 4.2 | Mögliche Weiterentwicklungen | 46 |
| 4.3 | Bewertung | 52 |
| 5. | Methodische Weiterentwicklung der Ermittlung der Regelbedarfsstufen 4 bis 6 | 55 |
| 5.1 | Problemstellung | 55 |
| 5.2 | Mögliche Weiterentwicklungen | 57 |
| 5.3 | Bewertung | 62 |

1. Berichtsauftrag und zentrale Ergebnisse

Am 24. März 2011 beschloss der Deutsche Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates als Artikel 1 des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch das Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz - RBEG). In diesem Gesetz wird die Methodik zur Ermittlung der Regelbedarfe entsprechend dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus seinem Urteil vom 9. Februar 2010 (BVerfGE 125, 175)¹ sachgerecht, transparent und nachvollziehbar umgesetzt. Zudem hat der Gesetzgeber als ein Ergebnis des hierzu erforderlich gewordenen Vermittlungsverfahrens das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) durch § 10 RBEG verpflichtet, dem Deutschen Bundestag bis zum 1. Juli 2013 einen Bericht über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung von Regelbedarfen anzuwendenden Methodik vorzulegen. Konkret wurde in das Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz folgender Berichtsauftrag aufgenommen:

§ 10 Weiterentwicklung der Regelbedarfs-Ermittlung

(1) Für die nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vorzunehmenden Sonderauswertungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales dem Deutschen Bundestag bis zum 1. Juli 2013 einen unter Mitwirkung des Statistischen Bundesamtes sowie von Sachverständigen zu erstellenden Bericht über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung von Regelbedarfen anzuwendenden Methodik vorzulegen.

(2) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat in dem Bericht Vorschläge für Weiterentwicklungen in folgenden Teilbereichen der Ermittlung von Regelbedarfen zu unterbreiten:

1. für die Abgrenzung der Referenzhaushalte nach § 3 Absatz 1 hinsichtlich der Bestimmung von Haushalten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, die nicht als Referenzhaushalte zu berücksichtigen sind, weil deren eigene Mittel nicht zur Deckung des jeweils zu unterstellenden Bedarfs nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch ausreichen;
2. für die Überprüfung und Weiterentwicklung der Verteilungsschlüssel hinsichtlich der Verteilung der Verbrauchsausgaben von Familienhaushalten nach § 2 Nummer 2 auf Kinder und Jugendliche als Grundlage für die Ermittlung von regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben nach § 6 und die danach vorzunehmende Bestimmung von Regelbedarfsstufen für Kinder und Jugendliche;
3. für die Ermittlung von regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben von Erwachsenen, die in einem Mehrpersonenhaushalt leben, als Grundlage für die Ermittlung von Regelbedarfen und die danach vorzunehmende Bestimmung von Regelbedarfsstufen für Erwachsene, die nicht in einem Einpersonenhaushalt leben.

¹ Alle Verweise auf das BVerfG beziehen sich auf dieses Urteil.

Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben hat das BMAS Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt Analysen und Berechnungen zu den in § 10 Absatz 2 RBEG genannten Fragestellungen durchzuführen. Diese im Zeitraum von Oktober 2011 bis Juni 2013 durchgeführten Arbeiten bilden die Grundlage dieses Berichts. Die ausführliche Dokumentation der wissenschaftlichen Arbeiten ist im Internet auf der Homepage des BMAS veröffentlicht. Die in diesen Arbeiten dargestellten Sachverhalte sind komplex. Der vorliegende Bericht ist auf eine allgemein verständliche Darlegung ausgerichtet.

Der gesetzliche Berichtsauftrag betrifft zwei Teilbereiche:

- die Frage, ob und wie diejenigen Personen, deren eigene finanzielle Mittel nicht zur Deckung ihres Bedarfs ausreichen, aber aufgrund der Angaben in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) keine Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) erhalten (§ 10 Absatz 2 Nummer 1 RBEG), valide identifiziert werden können, damit sie bei der Bestimmung der Referenzhaushalte zur Ermittlung der Regelbedarfsstufen unberücksichtigt bleiben können und
- die Frage, ob es gegenüber den bestehenden Verfahren überzeugendere Vorgehensweisen bei der Ermittlung der Regelbedarfsstufen für Kinder und Jugendliche (§ 10 Absatz 2 Nummer 2 RBEG) bzw. für Erwachsene, die nicht in einem Einpersonenhaushalt leben (§ 10 Absatz 2 Nummer 3 RBEG), gibt.

Zu diesen Fragestellungen wurden zwei Forschungsaufträge vergeben, mit dem Ziel, die zur Ermittlung der Regelbedarfe gemäß dem RBEG angewendete Methodik zu überprüfen, alternative Vorgehensweisen zu untersuchen und so neue, praktisch verwertbare und sachgerechte Erkenntnisse als Grundlage der zu erarbeitenden Vorschläge zu ermitteln. Dabei geht es auch darum, zu einem besseren Verständnis der bisher angewandten Methodik und deren Ergebnissen beizutragen und Zusammenhänge aufzuzeigen, die bei der nächsten Regelbedarfsermittlung zu beachten sind.

Der Forschungsauftrag zu den Personen, deren eigene Mittel nicht zur Deckung des jeweils nach dem SGB II und SGB XII zu unterstellenden Bedarfs ausreichen, die jedoch nach den Angaben aus der EVS ihren Leistungsanspruch nicht wahrnehmen, wurde vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführt². Im Rahmen dieses

² Kerstin Bruckmeier, Johannes Pauser, Regina T. Riphahn, Ulrich Walwei, Jürgen Wiemers: Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die

Forschungsauftrages sollten Möglichkeiten zur validen Abgrenzung dieser Personen sowie die Auswirkungen ihres Ausschlusses auf das Konsumniveau der Referenzgruppen untersucht werden, da die Höhe der Regelbedarfe wesentlich vom Konsumniveau der Referenzgruppen bestimmt wird.

In dem zweiten Forschungsprojekt wurden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Ruhr-Universität Bochum (RUB) mit der Suche nach geeigneten Verfahrensweisen beauftragt, die bestehenden Relationen zwischen den verschiedenen Regelbedarfsstufen zu überprüfen und ggf. weiter zu entwickeln³. Hier geht es zum einen darum, die regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben in Familien sachgerecht auf Eltern und Kinder aufzuteilen und zum anderen um die Grundlagen der Ermittlung der Regelbedarfsstufen für Erwachsene in Mehrpersonenhaushalten.

Die Ergebnisse der beiden Forschungsprojekte, die nachfolgend näher vorgestellt werden, zeigen vor dem Hintergrund der Vorgaben des BVerfG und ausgehend von den geltenden Berechnungsvorschriften zur Bestimmung der Regelbedarfe, dass die geltende Methodik zur Ermittlung der Regelbedarfe und die sich daraus ergebende Höhe angemessen und sachgerecht sind. Die im Rahmen der Forschungsprojekte durchgeführten alternativen Berechnungen stellen nicht in Frage, dass das mit den geltenden Regelbedarfen verfolgte Ziel der Sicherung des Existenzminimums erreicht wird. Es ergeben sich folgende zentrale Erkenntnisse für diese Berichtslegung:

Zur Abgrenzung der Referenzgruppen

- Haushalte, die nicht als Referenzhaushalte zu berücksichtigen sind, weil deren eigene Mittel nicht zur Deckung des jeweils nach dem SGB II und SGB XII zu unterstellenden Bedarfs ausreichen, aber keine Leistungen beziehen, sind nicht statistisch erfassbar und können nur im Rahmen von Modellberechnungen simuliert werden. Das BVerfG fordert zwar den Ausschluss dieser Personen, weil sie die für die Regelbedarfsermittlung genutzte Datenbasis verfälschen könnten. Ein solcher Ausschluss ist jedoch nach Auffassung des BVerfG nur zwingend, wenn dazu eine hinreichend sichere Methode vorliegt. Es sei „vertretbar, dass der Gesetzgeber darauf

Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, Nürnberg (im Erscheinen). Alle Verweise auf das IAB beziehen sich auf diese Studie.

³ Christian Dudel, Martin Garbuszus, Notburga Ott und Martin Werding: Überprüfung der bestehenden und Entwicklung neuer Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, Bochum (im Erscheinen). Alle Verweise auf die RUB beziehen sich auf diese Studie.

verzichtet hat, den Anteil ‚versteckt armer‘ Haushalte auf empirisch unsicherer Grundlage zu schätzen“ (Rz. 169).

Simulierte Bedarfsprüfungen weisen aufgrund der hierbei zu treffenden Annahmen und Vereinfachungen ein hohes Maß an Unsicherheit auf. Dies bestätigen auch die Modellrechnungen, die im Rahmen des Forschungsvorhabens für diesen Bericht durchgeführt wurden. Die ermittelte Zahl der potentiell Leistungsberechtigten, die ihren Anspruch nicht wahrnimmt, ist das Ergebnis der Setzungen und Annahmen bei den Modellrechnungen im Zusammenspiel mit den Angaben in der EVS. Keine Modellberechnung kann aber die Bedarfs-, Einkommens- und Vermögensprüfung mit der dabei erforderlichen notwendigen Würdigung der individuellen Lebensumstände im Einzelfall zuverlässig simulieren. Daher ist das Ergebnis bezüglich der Personen mit simulierter Hilfebedürftigkeit aber ohne Leistungsbezug keine zuverlässige Quantifizierung dieses Personenkreises. Spiegelbildlich gilt ebenso, dass das Ergebnis bezüglich der Personen ohne simulierte Hilfebedürftigkeit aber mit Leistungsbezug keine zuverlässige Quantifizierung von Leistungsmissbrauch ist. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass ein Ausschluss von Personen, deren eigene Mittel nicht zur Deckung des nach dem SGB II und SGB XII zu unterstellenden Bedarfs ausreichen und die nach den Angaben der EVS keine Leistungen beziehen, in Ermangelung eines Verfahrens, das eine valide, transparente und eindeutige empirische Abgrenzung dieser Personengruppe ermöglicht, nicht sachgerecht erfolgen kann.

- Die im Rahmen der Modellrechnungen als potentiell Leistungsberechtigte klassifizierten Personen ohne Leistungsbezug zeichnen sich nicht durch auffällig niedrige Einkommens- und Konsumwerte in der Referenzgruppe aus. Bei den Einpersonenhaushalten unterscheiden sich beide Werte nur unwesentlich vom Durchschnitt der übrigen Haushalte der Referenzgruppe, sodass alleine die Herausrechnung dieser Haushalte aus der Referenzgruppe - ohne nachrückende Haushalte mit höheren Nettoeinkommen - die Höhe der für die Referenzgruppe ermittelten Verbrauchsausgaben nicht ändert.

Bei den Paaren mit Kind liegen die durchschnittlichen Konsumausgaben der Haushalte, deren eigene Mittel nicht zur Deckung des nach dem SGB II und SGB XII zu unterstellenden Bedarfs ausreichen und die keine Leistungen beziehen, zwar unter dem Durchschnitt der übrigen Referenzgruppenhaushalte, doch hat die Herausrechnung dieser Haushalte auch hier - ohne nachrückende Haushalte mit höherem Nettoeinkommen - nur relativ kleine Veränderungen des Durchschnittskonsums in der entsprechenden Referenzgruppe zur Folge.

- Alternativ zu Simulationsrechnungen könnten auch Mindesteinkommensgrenzen als Verfahren zur Identifikation von Haushalten, deren eigene Mittel nicht zur Deckung des nach dem SGB II und SGB XII zu unterstellenden Bedarfs ausreichen, eingesetzt werden. Die für diesen Bericht durchgeführten Untersuchungen zeigen allerdings, dass auch diese Methode keine eindeutige Identifizierung der relevanten Personengruppe gewährleistet. Bei Nutzung dieser Methode zeigt sich im Vergleich zur Simulationsrechnung, dass in hohem Maße Personen mit einem Einkommen unter einer Mindesteinkommensgrenze als anspruchsberechtigt klassifiziert werden, obwohl sie - wegen vorhandenen Vermögens - in der Simulation nicht hilfebedürftig sind, während Personen oberhalb der Grenze - z. B. wegen überdurchschnittlicher Unterkunftskosten - nicht als hilfebedürftig erfasst werden, obwohl sie gemäß Simulation hilfebedürftig sind.
- Der Umfang der mit derartigen Verfahren ermittelten Haushalte, deren eigene Mittel nicht zur Deckung des nach dem SGB II und SGB XII zu unterstellenden Bedarfs ausreichen aber keine Leistungen beziehen, ist beträchtlich. Würde diese Personengruppe, ungeachtet der erheblichen Unsicherheit bei der Ermittlung, nach geltendem Recht aus den Referenzgruppen herausgerechnet, käme es durch die an deren Stelle nachrückenden Haushalte mit höherem Einkommen tendenziell zu einer Verlagerung der Referenzgruppe in den mittleren Einkommensbereich und die Regelbedarfsermittlung würde nicht mehr alleine auf Basis niedriger Einkommen erfolgen, wie dies für die Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums sachgerecht ist.
- Die sogenannten Aufstocker sind Teil der Referenzgruppe, weil diese ein höheres Einkommen erzielen, als ihnen alleine nach dem SGB II oder SGB XII als Bedarf zusteht. Eine „Zirkelschlussproblematik“, wie sie bei einer Einbeziehung von Leistungsbeziehern ohne zusätzliche Einkommen in die Referenzgruppe entstehen würde, liegt somit nicht vor. Modellrechnungen zeigen, dass es bei einem Ausschluss dieser Personengruppe nach geltendem Recht ebenfalls zu einer Verlagerung der Referenzgruppe in den mittleren Einkommensbereich käme und Haushalte mit deutlich höheren Einkommen in die Regelbedarfsermittlung mit einbezogen würden.
- Als Ergebnis ist festzuhalten, dass die beiden auf Basis der EVS gemäß geltendem Recht ermittelten Referenzgruppen von Alleinlebenden und von Paaren mit einem Kind auch künftig als Basis der Regelbedarfsbemessung dienen können. Dabei wird darauf zu achten sein, dass der Umfang der Referenzgruppen hinreichend groß ist und weder nur Haushalte mit den niedrigsten Nettoeinkommen noch solche mit mittleren Einkommen einbezogen werden.

Zur Ermittlung der Regelbedarfsstufen 2 und 3

- Für die Regelbedarfsstufen 2 und 3 erscheinen die im RBEG implementierten Regelungen weiterhin deutlich angemessener und sachgerechter als alternative Methoden, die zum Teil sehr komplexe mathematische Berechnungen erfordern. Das Problem der Vergleichbarkeit alternativer Haushaltstypen lässt sich wegen deren unterschiedlicher Konsumstrukturen nach den vorliegenden Forschungsergebnissen nicht valide lösen. Es sind weiterhin keine alternativen Berechnungsmethoden erkennbar, die dem geltenden Recht überlegen erscheinen. Die geprüften alternativen Ansätze führen oft zu wenig nachvollziehbaren Ergebnissen, weisen eine hohe Intransparenz auf und liefern insbesondere auch keinen Hinweis, dass die Höhe der Regelbedarfsstufen 2 und 3 nicht angemessen ist.
- Eine Ermittlung der Regelbedarfsstufen 2 und 3 mittels mathematischer Berechnungen für die einzelnen Abteilungen oder gar Konsumgütergruppenpositionen der EVS erscheint kaum möglich, da die hierbei zu berücksichtigenden Unterschiede in der Konsumstruktur von Einpersonen- und Paarhaushalten in den Modellen nur unzureichend abgebildet werden können. Zwar ergibt sich aus der Summe der Ergebnisse für die einzelnen Abteilungen letztlich für die Relation zwischen den Regelbedarfsstufen 1 und 2 insgesamt ein scheinbar plausibler Wert, doch basiert dieser auf zum Teil unplausiblen Abteilungsergebnissen.
Die entwickelten mathematischen Modelle können letztlich die vom BVerfG gestellten Anforderungen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei der Regelbedarfsermittlung nicht erfüllen und sind daher keine echte Alternative zu den bisherigen Verfahren.

Zur Ermittlung der Regelbedarfsstufen 4 bis 6

- Auch für Kinder kann es bei dem bisherigen Berechnungsverfahren mittels Verteilungsschlüsseln bleiben. Kinder leben nicht alleine, sondern in Familien. Die Höhen der Regelbedarfsstufe 3 für Erwachsene und derjenigen der Regelbedarfsstufe 4 für Jugendliche im Alter von 14 bis 17 Jahren liegen - inklusive Bildungs- und Teilhabepaket - in etwa auf demselben Niveau. Für eine Notwendigkeit, Jugendlichen einen substanziell höheren oder niedrigeren Bedarf zuzugestehen als den Erwachsenen nach Regelbedarfsstufe 3, gibt es keine sachliche Begründung. Der gegenüber den 14- bis 17-Jährigen abgestuft niedrigere Bedarf für Kinder bis 13 Jahre ist plausibel. Die Relation der drei Regelbedarfsstufen für Kinder und Jugendliche wird auf Basis der EVS sachgerecht ermittelt.

- Bezüglich der Ermittlung der Kinderregelbedarfe wurden verschiedene mathematische Verfahren geprüft, die jedoch wie bei den Erwachsenen - je nach verwendeter Methode - zu relativ heterogenen und in Teilen wenig plausiblen Ergebnissen führen. Diese Ergebnisse liefern zudem keinerlei Hinweis darauf, dass die geltenden Regelbedarfsstufen 4 bis 6 zu niedrig sind.
- Bei der Berechnung für einzelne Abteilungen der EVS oder gar für einzelne Konsumpositionen stoßen die mathematischen Modelle wegen der nur begrenzt möglichen modellhaften Abbildung des realen Konsumverhaltens auch bei der Ermittlung der Kinderbedarfe an Grenzen, sodass solche Verfahren und die auf dieser Basis ermittelten Ergebnisse bei der Regelbedarfsermittlung nicht sinnvoll angewendet werden können. Auch für die Ermittlung der Kinderregelbedarfe wird daher empfohlen, an der bisherigen Praxis festzuhalten.

Der Bericht gliedert sich wie folgt: Kapitel 2 liefert zunächst einen Überblick über die Gewährung von Mindestabsicherungen im internationalen Vergleich. Im Anschluss daran werden wichtige Grundentscheidungen der Regelbedarfsermittlung sowie die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Regelbedarfsermittlung erläutert, da diese Ausgangspunkt für die wissenschaftlichen Arbeiten und die Beurteilung der Forschungsergebnisse sind. In den folgenden Kapiteln 3 bis 5 werden die drei in § 10 RBEG festgelegten einzelnen Prüfaufträge zunächst analysiert, mögliche Weiterentwicklungen der Methodik diskutiert und diese abschließend im Lichte der im RBEG getroffenen Regelungen bewertet.

2. Möglichkeiten der Regelbedarfsermittlung und verfassungsrechtliche Anforderungen

2.1 Internationaler Vergleich

Höhe und Struktur existenzsichernder Grundsicherungsleistungen unterscheiden sich zwischen den einzelnen EU- und EWR-Mitgliedsstaaten deutlich. Verantwortlich dafür sind grundlegend voneinander abweichende Bemessungsmethoden, Anspruchsvoraussetzungen und Interaktionen mit anderen nationalen Sozialleistungen. Insofern ist der Vergleich dieser Grundsicherungssysteme äußerst schwierig bzw. sind die Vergleichsmöglichkeiten beschränkt. Eine isolierte Betrachtung der absoluten Höhen der Grundsicherungsleistungen im Vergleich der EU- und EWR-Mitgliedsstaaten ist daher in Anbetracht der Komplexität der vorhandenen Systeme und Rahmenbedingungen nicht zielführend.

Eher vergleichbar sind dagegen die innerhalb der jeweiligen nationalen Mindestsicherungssysteme geltenden Relationen zwischen den Leistungen für verschiedene Haushaltsmitglieder. In den Jahren 2011 und 2013 wurden bzw. werden in Deutschland die in Tabelle 1 aufgeführten Regelbedarfe gezahlt.

**Tabelle 1:
Regelbedarfsstufen
(pro Monat in Euro)**

| Regelbedarfsstufe (RBS) | Personenkreis | 2011 | 2013 |
|--------------------------------|-----------------------------|-------------|-------------|
| RBS 1 | Alleinlebende | 364 | 382 |
| RBS 2 | Partner (jeweils) | 328 | 345 |
| RBS 3 | weitere Erwachsene | 291 | 306 |
| RBS 4 | Jugendliche 14 bis 17 Jahre | 287 | 289 |
| RBS 5 | Kinder 6 bis 13 Jahre | 251 | 255 |
| RBS 6 | Kinder 0 bis 5 Jahre | 215 | 224 |

Hinzu kommen die Kosten der Unterkunft⁴ und gegebenenfalls bestehende Mehrbedarfe (vgl. Infobox). So ergibt sich z. B. im Jahr 2013 für eine Familie bestehend aus zwei Erwachsenen mit zwei Kindern im Alter von 10 und 15 Jahren aus Regelbedarfen (1.234 €) und von der Bundesagentur für Arbeit durchschnittlich anerkannte Kosten der Unterkunft in Höhe von rund 564 €⁵ ein Gesamtbedarf von 1.798 €.

Für eine alleinerziehende Person mit einem Kind im Alter von 6 Jahren ergibt sich ein Gesamtbedarf in Höhe von 1.179 €, wenn Kosten der Unterkunft in Höhe von rund 404 €⁶ unterstellt werden. Darüber hinaus können ggf. auch Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets bezogen werden (vgl. Infobox). Ferner übernimmt der Leistungsträger Kosten für die gesetzliche oder private Kranken- und Pflegeversicherung. Hinzu kommen mögliche Kostenbefreiungen (z. B. Rundfunkbeitrag) oder sonstige gewährte Vergünstigungen (z. B. Sozialtarif im öffentlichen Personennahverkehr oder bei Telekommunikationsdienstleistungen sowie für kulturelle und sonstige Freizeitangebote) für Leistungsempfängerinnen und -empfänger nach dem SGB II und SGB XII.

⁴ Die Kosten der Unterkunft enthalten auch die Aufwendungen für Heizung und bei zentraler Bereitstellung auch die Kosten für Warmwasser. Bei dezentraler Warmwasserbereitstellung wird ein entsprechender Mehrbedarf gewährt (siehe Infobox).

⁵ Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Durchschnittliche angemessene laufende Kosten der Unterkunft und Heizung je Bedarfsgemeinschaft mit vier Personen im Januar 2013 (Analytikreport zur Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Ausgabe Mai 2013, Seite 51).

⁶ Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Durchschnittliche angemessene laufende Kosten der Unterkunft und Heizung je Bedarfsgemeinschaft von Alleinerziehenden mit einem Kind im Januar 2013 (Analytikreport zur Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Ausgabe Mai 2013, Seite 51).

Mehrbedarfe nach §§ 21 und 23 SGB II bzw. § 30 SGB XII

(Rechtsstand 1. Juli 2013)

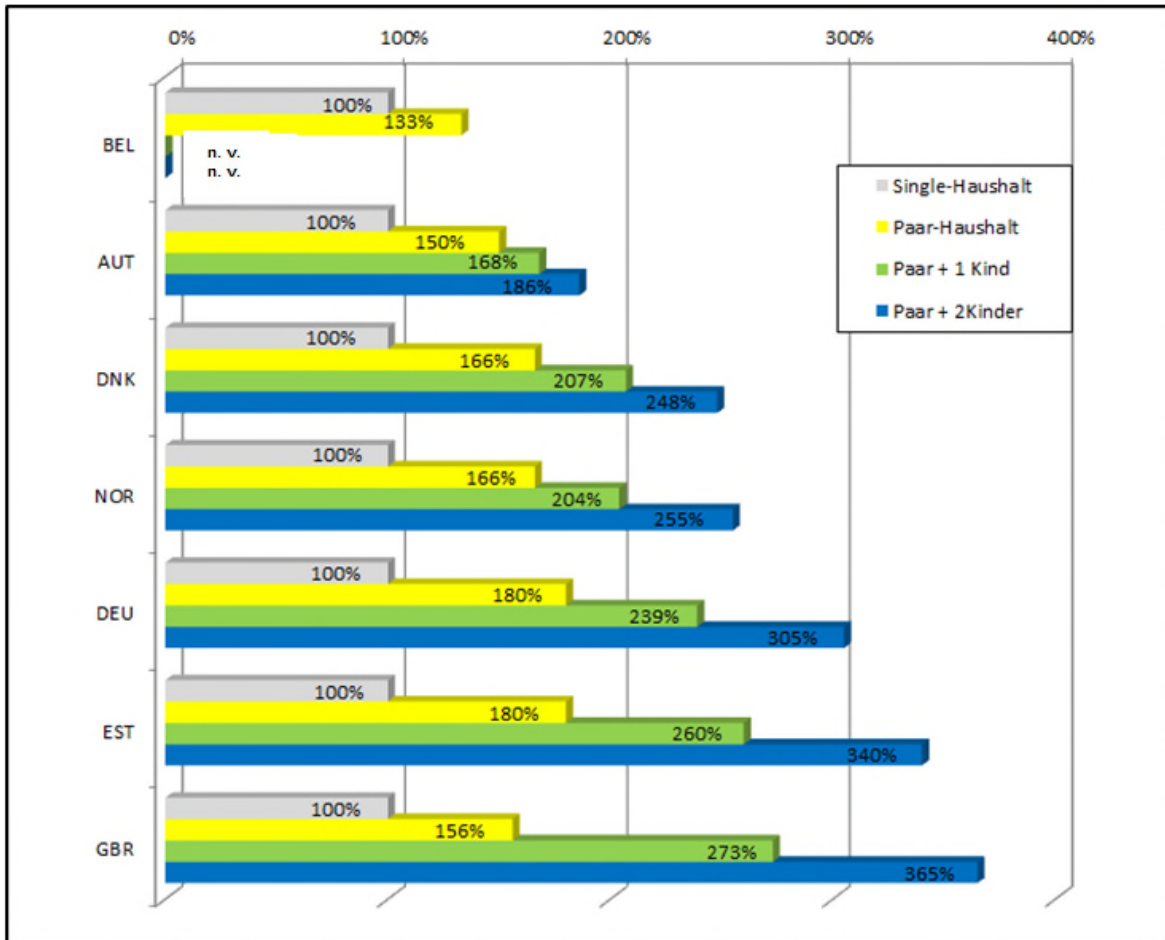
- Mehrbedarf für über 65jährige und voll erwerbsgeminderte Menschen, die gleichzeitig gehbehindert sind (Merkzeichen G im Schwerbehindertenausweis): 17 % der Regelbedarfsstufe 1
- Mehrbedarf für werdende Mütter nach der 12. Schwangerschaftswoche: 17 % der Regelbedarfsstufe 1
- Mehrbedarf für Alleinerziehende mit einem Kind unter 7 Jahren oder Alleinerziehende mit zwei und mehr Kindern unter 16 Jahren: 36 % der Regelbedarfsstufe 1
- oder Mehrbedarf für Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern (12% je Kind): bis zu 60 % der Regelbedarfsstufe 1
- Mehrbedarf für erwerbsfähige Behinderte, die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben oder sonstige Hilfen zur Erlangung eines geeigneten Platzes im Arbeitsleben oder Eingliederungshilfen erhalten: 35 % der Regelbedarfsstufe 1
- SGB II: Mehrbedarf für kostenaufwändige Ernährung: angemessene Höhe
- SGB XII: abweichende Regelsatzfestsetzung bei unabweisbar seiner Höhe nach von einem durchschnittlichen Bedarf abweichenden individuellen Bedarf
- Mehrbedarf für unabweisbaren, laufenden besonderen Bedarf: in tatsächlicher, angemessener Höhe
- Mehrbedarf für dezentrale Warmwassererzeugung: 0,8 bis 2,3 % der jeweiligen Regelbedarfsstufe

Bedarfe für Bildung und Teilhabe gemäß § 28 SGB II und § 34 SGB XII

- Zuschuss zu Mitgliedsbeiträgen in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit, Unterricht in künstlerischen Fächern und vergleichbare angeleitete Aktivitäten der kulturellen Bildung, Teilnahme an Freizeiten: insgesamt 10 Euro pro Monat
- Schulbedarf: zu Beginn des Schuljahres 70 Euro und zum zweiten Halbjahr 30 Euro
- Schulbeförderung: in tatsächlicher Höhe, soweit nicht anderweitig sichergestellt
- Lernförderung: in tatsächlicher Höhe
- Mittagessen in Kita, Schule und Hort: in tatsächlicher Höhe abzüglich eines Eigenanteils in Höhe von einem Euro pro Tag
- Tagesausflüge und Klassenfahrten: in tatsächlicher Höhe

Eine internationale Betrachtung der Relationen von existenzsichernden Leistungen (siehe Abbildung 1) zeigt, dass die in Deutschland zwischen den verschiedenen Regelbedarfsstufen geltenden Relationen für die zusätzlichen Leistungsbezieherinnen und -bezieher im Haushalt vergleichsweise günstig sind.

Abbildung 1:
Relationen der Grundsicherungsleistungen für den Lebensunterhalt - ohne Wohnkosten - verschiedener Haushaltstypen im internationalen Vergleich
Leistung für einen Einpersonenhaushalt = 100 %



* n.v. = nicht verfügbar; Quelle: RUB.

Bezüglich des zusätzlichen Bedarfs eines zweiten Erwachsenen im Haushalt liegt Deutschland mit einem Wert von 80 % mit an der Spitze der betrachteten Länder, in denen die Wohnkosten separat und nicht als Teil der Leistungen zur Deckung des Lebensunterhalts gewährt werden. Auch die Leistungen für Kinder sind im internationalen Vergleich recht hoch. Die hier für Estland und Großbritannien ausgewiesenen höheren Relationen stehen im Zusammenhang mit den vom Niveau her niedrigeren Ausgangswerten für Erwachsene in diesen Ländern mit 76,70 € in Estland und 300 € in Großbritannien.

2.2 Statistikmodell

Bis in die 1980er Jahre wurde in Deutschland zur Bestimmung des Existenzminimums das sogenannte Warenkorbmodell genutzt, bei dem Expertinnen und Experten einen quantitativen und qualitativen existenznotwendigen Bedarf von Waren und Diensten

ermittelten und diesen „Bedarf“ dann mit Preisen bewerteten. Ein solcher Warenkorb ist daher immer ein Kompromiss zwischen den beteiligten Experten und variiert je nach Zusammensetzung der Expertenrunde. Es ist offensichtlich, dass ein solches Modell in hohem Maße von normativen Wertungen geprägt ist.

Alternativ bietet es sich an, anhand empirisch ermittelter Daten die tatsächlichen Konsumausgaben der Bevölkerung zum Ausgangspunkt der Regelbedarfsermittlung zu machen (sogenanntes Statistikmodell). Dies hat - valide statistische Daten vorausgesetzt - den Vorteil, dass sowohl die Notwendigkeit zur normativen Bestimmung von konkreten Bedarfen durch ein Expertengremium als auch die Notwendigkeit, allen bedarfsrelevanten Gütern und Diensten Preise zuzuordnen, entfällt, da sich die repräsentativ erhobenen Konsumausgaben immer aus Mengen und Preisen ergeben und diese ungefiltert die Verbrauchspräferenzen der Haushalte widerspiegeln.

Die Nutzung eines Statistikmodells zur Bestimmung der Regelbedarfe ist wegen dieser Vorteile praktisch unumstritten. Das BVerfG hat eine solche Anwendung des Statistikmodells für gerechtfertigt und gegenüber dem Warenkorbmodell als vorteilhaft bewertet (Rz. 166).

Umsetzbar ist ein Statistikmodell immer nur auf Basis konkret verfügbarer Statistiken. Die beste Datenbasis zum Konsum von privaten Haushalten bildet die gemeinsam vom Statistischen Bundesamt und den statistischen Landesämtern alle fünf Jahre durchgeführte Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), deren Nutzung politisch und wissenschaftlich unumstritten ist und auch vom BVerfG anerkannt wird (Rz. 167).

Ausgangspunkt für die Regelbedarfsermittlung sind im RBEG die Einpersonenhaushalte. Erstens stellen diese die quantitativ größte Gruppe unter den Bedarfsgemeinschaften, zweitens besteht bei den Einpersonenhaushalten nicht das Problem der Verteilung des in der EVS erfassten Haushaltskonsums auf die einzelnen Haushaltsmitglieder und drittens können auch die Regelbedarfsstufen 2 und 3 vom regelbedarfsrelevanten Konsum der Alleinlebenden gut abgeleitet werden.

Bei Verwendung des Statistikmodells zur Ermittlung des existenznotwendigen Bedarfs an Waren und Diensten muss allerdings vorab festgelegt werden, welche Haushalte eines Haushaltstyps als Grundlage für die Regelbedarfsermittlung herangezogen werden sollen. Einen „Musterhaushalt“ gibt es nicht. Zudem werden einige langlebige Gebrauchsgüter nur selten gekauft, sodass eine solche Anschaffung bei einer zeitlich begrenzten statistischen Erhebung womöglich nicht erfasst würde. Daher muss der regelbedarfsrelevante Konsum auf Basis einer geeigneten Gruppe von Haushalten

generiert werden. Bezüglich der Regelbedarfsermittlung spricht man von „Referenzgruppe“. Die Abgrenzung einer solchen Referenzgruppe ist nur mittels normativer Entscheidungen möglich und hat großen Einfluss auf die Höhe der ermittelten Regelbedarfe.

2.3 Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Abgrenzung der Referenzgruppen

Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 klargestellt, dass es sich bei der Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums um ein Grundrecht nach Artikel 1 Absatz 1 in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip nach Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz handelt (Rz. 133). Ein solches Grundrecht darf nicht einfach „ins Blaue hinein“ und in intransparenter Weise konkretisiert werden, sondern muss nachvollziehbar begründet sein (Rz. 171).

Der Gesetzgeber hat bei der Ermittlung der Höhe der Regelbedarfe zwar einen Gestaltungsspielraum (Rz. 138) und ist bei der Ermittlung an keine bestimmte Methode gebunden (Rz. 139). Daraus ergibt sich aber kein Freibrief für eine willkürliche Ermittlung, sondern die Verpflichtung zur Wahl eines im Grundsatz tauglichen Berechnungsverfahrens (Rz. 143) und dessen nachvollziehbarer Offenlegung (Rz. 144).

Wenn das BVerfG nach eigener Auffassung zwar nicht die konkrete Berechnungsweise der Regelbedarfe vorgeben kann, so hat es in seinem Urteil doch einige maßgebliche Anforderungen an diese Berechnungsweise festgelegt.

2.3.1 Zirkelschlussvermeidung

Das BVerfG hat u. a. auf die Notwendigkeit der sogenannten „Zirkelschlussvermeidung“ hingewiesen. Die Regelbedarfe für Leistungsbezieher der beiden Grundsicherungssysteme SGB II und SGB XII dürfen demnach nicht von den empirisch ermittelten Konsumausgaben dieser Leistungsbezieher selber abgeleitet werden, weil sich ansonsten die Regelbedarfsermittlung im Kreis („Zirkel“) dreht (Rz. 168). Der Bedarf würde dann vom Verbrauch der Leistungsberechtigten selbst bestimmt. Zudem sollen nach Möglichkeit auch Haushalte auf empirisch sicherer Grundlage ausgeschlossen werden, deren eigene Mittel nicht zur Deckung des nach dem SGB II und SGB XII zu unterstellenden Bedarfs ausreichen, da auch sie definitionsgemäß höchstens über ein Nettoeinkommen in Höhe der Leistungen nach dem SGB II und SGB XII verfügen.

Zur Abgrenzung dieser Haushalte finden sich im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 folgende Ausführungen (Rz. 169, Auszug):

„... Die Einbeziehung von Sozialhilfeempfängern und von Personen, die ihre Ausgaben nicht nur aus eigenem Einkommen, sondern auch durch Auflösung von Vermögen und Zuwendungen Dritter tätigen („versteckte Armut“) in das unterste Quintil⁷ würde in der Tat die Datenbasis verfälschen....

Was die Dunkelziffer der „versteckt armen“ Haushalte anbetrifft, konnte auch der Caritasverband, der einen eigenen Vorschlag zur Bemessung der Regelleistung unter Herausrechnung dieser Haushalte unterbreitet hat, keine konkreten Angaben machen. Es ist deshalb vertretbar, dass der Gesetzgeber darauf verzichtet hat, den Anteil „versteckt armer“ Haushalte auf empirisch unsicherer Grundlage zu schätzen und auf diese Weise das monatliche Nettoeinkommen, das den Grenzwert für die Bestimmung der Referenzgruppe bildet, höher festzusetzen. Der Gesetzgeber bleibt freilich entsprechend seiner Pflicht zur Fortentwicklung seines Bedarfsermittlungssystems verpflichtet, bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben darauf zu achten, dass Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch und dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschieden werden.“

Nach dem Urteil des BVerfG sollen also nicht nur Personen mit einem Einkommen aus Leistungen nach dem SGB II und SGB XII ausgeschlossen werden, sondern auch solche Personen, die aufgrund ihrer niedrigen Einkommen und Vermögen einen Anspruch auf diese Leistungen hätten, diesen aber aus unterschiedlichen Gründen nicht wahrnehmen.

Wie viele Personen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII haben, aber nicht geltend machen, ist nicht bekannt. Grundsätzlich ist es zwar plausibel, davon auszugehen, dass Anspruchsberechtigte ihre Ansprüche einfordern, aber es gibt auch Gründe, warum sie dies möglicherweise auch nicht tun. So gibt es sicherlich Personen, die die ihnen zustehenden Grundsicherungsleistungen nicht beantragen, weil sie nur eine geringe Leistungshöhe erwarten und deswegen den dafür zu erbringenden Aufwand scheuen. Denkbar ist in Einzelfällen aber auch, dass Leistungen der Grundsicherung aus Scham oder aus Unkenntnis nicht beantragt werden.

Es liegt in der Natur dieses Sachverhalts, dass hierzu keine Daten vorliegen können, denn Haushalte, die ihre Leistungsansprüche nicht wahrnehmen, können nicht im Rahmen von Verwaltungsvorgängen als Antragssteller erfasst werden und sind somit statistisch nicht direkt beobachtbar. Auf Grundlage einer geeigneten Datenbasis wie der EVS lässt sich zwar feststellen, ob ein Haushalt Leistungen der Grundsicherung bezogen hat oder nicht. Bei Personen mit geringem Einkommen, die keine Leistungen beziehen, lässt sich jedoch nicht direkt feststellen, ob sie einen Anspruch auf diese Leistungen

⁷ Gemeint ist die Referenzgruppe (ergibt sich aus Rz. 168).

hätten. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass ein niedriges oder gar kein Einkommen kein hinreichendes Identifikationsmerkmal für einen möglicherweise bestehenden Anspruch ist, denn es gibt wohlhabende Personen, die ohne Einkommen von Vermögensverzehr leben. Ebenso gibt es Personen mit relativ geringen Einkommen, die z. B. wegen einer kostenlos zur Verfügung gestellten Wohnung oder sonstiger unentgeltlicher Sachleistungen ebenso keine Leistungen des SGB II oder SGB XII benötigen.

Darüber hinaus besteht das Problem, dass bei Befragungen immer auch der erfragte Zeitraum eine Rolle spielt. Personen, deren Einkommen im Zeitverlauf stark schwankt, werden daher je nach Befragungszeitpunkt an unterschiedlichen Positionen in der Einkommensverteilung erfasst. Dieses Phänomen besteht typischerweise bei Selbstständigen, kann aber auch bei anderen Personengruppen aufgrund unterschiedlicher Sachverhalte, wie bspw. Steuernachzahlungen oder -erstattungen eine Rolle spielen. Bekannt ist auch, dass bei Befragungen zu Einkommen und Vermögen insbesondere Angaben zu vorhandenen Vermögen tendenziell eher niedrig ausfallen.

Es ist damit nicht ohne Weiteres möglich, aus der vorhandenen statistischen Information auf einen bestehenden Leistungsanspruch in der Grundsicherung zu schließen. Letztlich kann dies nur eine Prüfung von Bedarfen, Einkommen und Vermögen durch die zuständigen Träger nach dem SGB II und SGB XII leisten. Damit wird auch deutlich, dass statistische Informationen zu Leistungsansprüchen im SGB II und SGB XII immer nur zu den tatsächlichen Ansprüchen, nicht aber zu potentiellen Ansprüchen vorliegen können.

Im Rahmen der Diskussion um den Ausschluss von Haushalten aus der Referenzgruppe, deren eigene Mittel nicht zur Deckung des nach dem SGB II und SGB XII zu unterstellenden Bedarfs ausreichen, wird auch gefordert, zusätzlich erwerbstätige Haushalte mit gleichzeitigem Bezug von SGB II- oder SGB XII-Leistungen unberücksichtigt zu lassen. Begründet wird dies mit einer ähnlichen Höhe des verfügbaren Einkommens wie diejenige der Haushalte, die ausschließlich von SGB II- oder SGB XII-Leistungen leben.

Das BVerfG hat allerdings explizit nur gefordert, dass zur Zirkelschlussvermeidung Haushalte mit einem Einkommen ausgenommen werden müssen, das unterhalb dem Niveau der Leistungen nach dem SGB II und SGB XII liegt (Rz. 169). Die sogenannten „Aufstocker“-Haushalte verfügen aber zusätzlich zu den Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII durch den Freibetrag⁸ für Erwerbseinkommen über ein höheres

⁸ Dieser beträgt nach § 11b Absätze 2 und 3 SGB II bis zu 300 € pro erwerbstätigen Leistungsberechtigten und 330 € pro erwerbstätigen Leistungsberechtigten mit mindestens einem

Gesamteinkommen und haben damit ein höheres Einkommensniveau als dies bei den Personen der Fall ist, die nur von Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII leben. Beispielsweise verfügen erwerbstätige Paare mit einem minderjährigen Kind im SGB II-Bezug aufgrund der Freibetragsregelung bei einem Erwerbseinkommen von jeweils 400 € über 320 € monatlich mehr an Einkommen als eine vergleichbare nicht erwerbstätige Bedarfsgemeinschaft. Zur Vermeidung eines Zirkelschlusses im Sinne des Urteils des BVerfG ist es daher nicht erforderlich, Aufstocker aus der Referenzgruppe auszuschließen.

2.3.2 Anforderung des BVerfG an Umfang und relative Lage der Referenzgruppe

Theoretisch könnten alle Haushalte in Deutschland außer denjenigen, die ausschließlich von Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII leben, als Referenzgruppe herangezogen werden. Da das Wohlstandsniveau in Deutschland aber insgesamt hoch ist, müssten zur Bestimmung eines Existenzminimums Abschläge von den Konsumausgaben vorgenommen werden - entweder ein einheitlicher Abschlag von den gesamten Konsumausgaben oder aber verschieden hohe Abschläge bei unterschiedlichen Güterkategorien. Konkrete Abschläge lassen sich aber häufig nicht stichhaltig begründen. Schätzungen „ins Blaue hinein“ hat das Bundesverfassungsgericht für unzulässig erklärt (vgl. Rz. 171).

Sachgerechter und wesentlich praktikabler ist es hingegen, sich im Rahmen des Statistikmodells an den Konsumausgaben von Haushalten mit niedrigem Einkommen zu orientieren, wobei dann die einzelnen festgestellten Ausgaben für regelbedarfsrelevante Güterkategorien - wie im RBEG geschehen - zu 100 % anerkannt werden. Das BVerfG bemerkt hierzu (Rz. 165): „Die Konzentration der Ermittlung auf die Verhältnisse der unteren Einkommensgruppen ist sachlich angemessen, weil in höheren Einkommensgruppen Ausgaben in wachsendem Umfang über das Existenznotwendige hinaus getätigt werden.“

Um die Haushalte mit niedrigem Einkommen abgrenzen zu können, werden die gesamten Haushalte eines Haushaltstyps jeweils nach der Einkommenshöhe gereiht, wobei der Haushalt mit dem niedrigsten Einkommen an unterster Stelle steht. Da die Regelbedarfsermittlung selber an den Verbrauchsausgaben anknüpft, die wesentlich vom einsetzbaren Einkommen abhängen, werden die Nettoeinkommen betrachtet.

minderjährigen Kind.

Für Leistungsberechtigte nach dem SGB XII gibt es einen sogenannten Erwerbstätigenabsetzbetrag durch den 30 % des Erwerbseinkommens bis maximal 50 % der Regelbedarfsstufe 1 anrechnungsfrei bleiben; dies sind im Jahr 2013 maximal 191 €.

Bei einer Abgrenzung der Referenzgruppen anhand der nach dem Nettoeinkommen gereihten Haushalte muss zudem eine normative Entscheidung über den quantitativen Umfang der Referenzgruppe getroffen werden. Dieser Umfang muss so groß sein, dass sich hinreichend valide Daten ermitteln lassen. Einen Umfang von 20 % aller Haushalte eines Haushaltstyps hält das BVerfG nicht für zwingend. Es erwähnt in seinem Urteil (Rz. 168), dass auch das „zweite Dezil“ als Referenzgruppe für die Bestimmung der Regelbedarfe denkbar wäre. Der Umfang eines Dezils ist mit 10 % aller Haushalte eines Haushaltstyps aber nur halb so groß.

Wörtlich hat das Bundesverfassungsgericht bezüglich der Abgrenzung der Referenzgruppe für die bis 2010 geltenden Regelsätze in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 folgendes ausgeführt (Rz 168):

„Die Auswahl der Referenzgruppe, nach deren Ausgaben der Eckregelsatz bemessen wird, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Zugrunde zu legen sind nach § 2 Abs. 3 Regelsatzverordnung die Verbrauchsausgaben der untersten 20 % der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte (unterstes Quintil). Maßgeblich sind nach der Systematik der Regelsatzverordnung Einpersonenhaushalte. Dies ergibt sich zwar nicht unmittelbar aus dem Wortlaut der Vorschrift, jedoch aus der Definition des Eckregelsatzes als Regelsatz für den Haushaltsvorstand oder einen Alleinstehenden in § 3 Abs. 1 Satz 2 und 3 Regelsatzverordnung (vgl. BR-Drucks 206/04, S. 10; Spellbrink, in: Eicher/Spellbrink, SGB II, 2. Aufl. 2008, § 20 Rn. 23). Für die Bestimmung der für einen Alleinstehenden notwendigen Leistungen ist die Beschränkung auf Einpersonenhaushalte sachgerecht. Der Gesetzgeber konnte zudem davon ausgehen, dass die Verbrauchsausgaben dieses untersten Quintils eine geeignete Datengrundlage liefern. Das Bundesverfassungsgericht hat nicht zu prüfen, ob die Wahl einer anderen Referenzgruppe, zum Beispiel des zweiten Zehntels oder Dezils, angemessener gewesen wäre. Denn die Wahl des untersten Quintils beruhte auf der sachgerechten Erwägung, die Referenzgruppe der Bezieher von geringen Einkommen möglichst breit zu fassen, um statistisch zuverlässige Daten zu verwenden. Darüber hinaus vermeidet die erfolgte Herausnahme von Sozialhilfeempfängern Zirkelschlüsse, die entstünden, wenn man das Verbrauchsverhalten von Hilfeempfängern selbst zur Grundlage der Bedarfsermittlung machen würde.“

Wichtig erscheint dem Gericht, dass bei der Ermittlung nicht nur relativ wenige Haushalte mit den niedrigsten Nettoeinkommen herangezogen werden und der Umfang der Referenzgruppe hinreichend groß ist, um valide Ergebnisse zu ermitteln. Einen konkreten Umfang der Referenzgruppe fordert das BVerfG jedoch nicht.

2.3.3 Zusammenfassung der Anforderungen

Vor dem Hintergrund der Grundentscheidung für das Statistikmodell ergeben sich folgende Anforderungen an die Referenzgruppe:

- Da die Alleinlebenden die quantitativ wichtigste Gruppe der Bedarfsgemeinschaften bilden und auch als Ausgangspunkt zur Bestimmung des Niveaus der Regelbedarfsstufen 2 und 3 herangezogen werden sollen, ist es folgerichtig, zunächst diese Referenzgruppe zu betrachten. Für Kinder sind dagegen Daten zu nutzen, die den Bedarfen von Kindern Rechnung tragen.
- Die Referenzgruppe muss auf Basis aller nach dem Nettoeinkommen aufsteigend gereihten Haushalte eines Haushaltstyps ermittelt werden.
- Die Obergrenze der Referenzgruppe aller nach dem Nettoeinkommen aufsteigend gereihten Haushalte des entsprechenden Haushaltstyps darf nicht nur die allerniedrigsten Nettoeinkommen berücksichtigen und soll nicht in mittlere Einkommensbereiche hineinreichen.
- Der Umfang der Referenzgruppe darf kleiner sein als 20 % aller Haushalte des entsprechenden Haushaltstyps und soll so groß sein, dass die Referenzgruppe valide Daten liefert.
- Um Zirkelschlüsse zu vermeiden, darf die Referenzgruppe keine Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem SGB II und SGB XII, die ansonsten kein Einkommen erzielen, enthalten.
- Haushalte, deren eigene Mittel nicht zur Deckung des nach dem SGB II und SGB XII zu unterstellenden Bedarfs ausreichen aber keine Leistungen beziehen, sollen - soweit valide abgrenzbar - nicht in der Referenzgruppe enthalten sein.

2.4 Umsetzung des BVerfG-Urteils

2.4.1 Berechnungsweise der Referenzgruppen nach dem RBEG

Die Anforderungen des BVerfG wurden mit den Berechnungen im RBEG vollständig umgesetzt. Das RBEG geht bei der Abgrenzung der Referenzgruppen der einzelnen Haushaltstypen zunächst jeweils von der Gesamtheit aller Haushalte der ausgewählten Haushaltstypen aus, wobei in § 2 RBEG die Haushaltstypen Einpersonenhaushalte und Paare mit einem Kind (Familienhaushalte) benannt werden. Die konkrete Abgrenzung des Umfangs der Referenzgruppen ist in § 4 RBEG geregelt:

§ 4 Abgrenzung untere Einkommensschichten

Der Abgrenzung der Referenzhaushalte nach § 2 liegen die nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Einpersonen- und Familienhaushalte der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 zugrunde. Nach Herausnahme der nach § 3 Absatz 1⁹ nicht zu berücksichtigenden Haushalte werden als Referenzhaushalte für die Ermittlung der Regelbedarfe berücksichtigt:

1. von den Einpersonenhaushalten nach § 2 Nummer 1 die unteren 15 Prozent der Haushalte und
2. von den Familienhaushalten nach § 2 Nummer 2 die unteren 20 Prozent der Haushalte.

Nach § 3 RBEG werden vor der Abgrenzung der Referenzgruppe zunächst aus der Gesamtheit der Haushalte alle Haushalte herausgenommen, die allein von Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII leben. Erst danach sind nach § 4 RBEG die Referenzgruppen von 15 % (Einpersonenhaushalte) bzw. 20 % (Paare mit einem Kind) der verbleibenden Haushalte abzugrenzen.

2.4.2 Wirkung der Herausrechnung von Haushalten auf die Lage der Referenzgruppen

Die beschriebene Ausschlussregelung führt dazu, dass die relative Lage der Referenzgruppen von der Zahl der herauszurechnenden Haushalte abhängig ist. Wenn mehr Haushalte herausgerechnet werden (z. B. durch eine Herausrechnung zusätzlicher Personengruppen), rücken - wegen der Reihung der Haushalte nach der Höhe des Nettoeinkommens - Haushalte mit höherem Nettoeinkommen in die Referenzgruppe nach und die derzeitige Nettoeinkommensobergrenze der Referenzgruppe¹⁰ verschiebt sich in höhere Einkommensbereiche. Ziel der Regelbedarfsermittlung ist es jedoch, die Regelbedarfe aus den Verbrauchsausgaben von Haushalten unterer Einkommensgruppen abzuleiten (vgl. § 28 Absatz 2 Satz 2 SGB XII).

Bei der Bestimmung der Referenzgruppe muss daher immer auch deren relative Lage in Bezug zu allen nach dem Nettoeinkommen aufsteigend gereihten Haushalten des jeweiligen Haushaltstyps beachtet werden. Entscheidend ist dabei, welchen Anteil der nach dem Nettoeinkommen aufsteigend gereihten Haushalte die Referenzgruppe

⁹ Nach § 3 Absatz 1 RBEG sind Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung nach dem SGB XII sowie Bezieher von Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld nach dem SGB II grundsätzlich nicht als Referenzhaushalte zu berücksichtigen. Es sei denn, sie erzielen zusätzliches, nicht auf die genannten Leistungen anzurechnendes Einkommen (§ 3 Absatz 2 RBEG).

¹⁰ In der Begründung zum RBEG findet sich im Tabellenkopf der Tabellen des Statistischen Bundesamtes hierzu der sogenannte „Grenzwert“ der Referenzgruppe, der das höchste Nettoeinkommen eines Haushalts der Referenzgruppe angibt (vgl. BT-Drs. 17/3404, z. B. Seite 139: Grenzwert für Einpersonenhaushalte sind demnach 901 €).

abdeckt. Dieser Prozentwert gibt den Anteil aller Haushalte an, die ein Nettoeinkommen unterhalb der Nettoeinkommensobergrenze der Referenzgruppe haben. Die Berechnungsweise der Referenzgruppe und der Einfluss des Ausschlusses zusätzlicher Haushalte können anhand einer schematischen Beispielrechnung verdeutlicht werden (Tabelle 2).

Tabelle 2:
Schematische Beispielrechnung zur Verschiebung der Obergrenze der Referenzgruppe durch den Ausschluss zusätzlicher Haushalte

| | nach RBEG | Ausschluss zusätzlicher Haushalte |
|--|------------------------------------|--|
| Gesamthaushalte | 10.000 | 10.000 |
| SGB II-/ SGB XII-Leistungsbezieher* | 1.000 | 1.000 |
| Zusätzliche auszuschließende Haushalte* | - | 1.000 |
| Ausgangsbasis zur Bestimmung der Referenzgruppe von 15 % | 9.000 (10.000 - 1.000) | 8.000 (10.000 - 1.000 - 1.000) |
| Referenzgruppe (15 % der verbliebenen Haushalte) | 1.350 (0,15 X 9.000) | 1.200 (0,15 X 8.000) |
| Obergrenze der Referenzgruppe | 23,5 % (1.000 + 1.350) / 10.000 | 32,0 % (1.000+1.000+1.200) / 10.000 |

* In dieser schematischen Darstellung wird vereinfachend angenommen, dass das Nettoeinkommen aller auszuschließenden Haushalte unterhalb der Nettoeinkommensobergrenze der Referenzgruppe liegt. Tatsächlich ist dies nicht bei allen Haushalten der Fall.

Es wird von insgesamt 10.000 Personen ausgegangen. Davon leben annahmegemäß 1.000 Personen alleine von Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII. Nach Ausschluss der Leistungsbezieher nach dem SGB II und SGB XII wird eine Referenzgruppe aus den unteren 15 % der verbliebenen Haushalte gebildet. In diesem Beispiel beträgt die Obergrenze der Referenzgruppe bezogen auf alle nach ihrem Nettoeinkommen aufsteigend gereihten Haushalte ohne Leistungsbezieher nach dem SGB II und SGB XII 23,5 %. Werden nun zusätzliche Personen herausgerechnet (hier annahmegemäß weitere 1.000 Personen) verschiebt sich die Lage der Referenzgruppe in der Einkommensverteilung. Durch den zusätzlichen Ausschluss steigt diese Obergrenze von 23,5 % auf 32,0 %.

Das Beispiel verdeutlicht auch, dass die Festlegung der Grenze zur Bestimmung der Referenzhaushalte immer nur mit Blick auf den Umfang der herauszurechnenden Haushalte erfolgen darf. Wird dies vernachlässigt, ist die Lage der Referenzgruppe in der Einkommensverteilung im Prinzip beliebig, denn sie ist wesentlich vom Umfang der auszuschließenden Haushalte abhängig. Weil bei der Regelbedarfsermittlung im RBEG die Zahl der nach § 3 RBEG herauszurechnenden Einpersonenhaushalte relativ hoch war, wurde genau aus diesem Grund der Umfang der entsprechenden Referenzgruppe auf 15 % festgelegt.

Das Bundessozialgericht hat im Jahr 2012 diese im RBEG vorgenommene Veränderung des Referenzgruppenumfangs bei den Einpersonenhaushalten auf 15 % als sachgerecht bestätigt (Urteil des BSG vom 12. Juli 2012 - B 14 AS 153/11R, Ziffer 37, letzter Satz: „Wesentlich für die Veränderung des Umfangs der in die Berechnung einbezogenen Haushalte war die Überlegung, auf welcher Höhe der Skala der Einkommensschichtung sich die Referenzgruppe befindet, um Maßstab für ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sein“ (vgl. auch BT-Drs. 17/3404, S. 87)).

3. Methodische Weiterentwicklung der Ermittlung der Referenzgruppen

3.1 Problemstellung

Der erste Arbeitsauftrag des § 10 RBEG bezieht sich auf die Frage, ob und wie diejenigen Personen valide identifiziert werden können, deren eigene finanzielle Mittel nicht zur Deckung des jeweils zu unterstellenden Bedarfs nach dem SGB II und SGB XII ausreichen aber keine Leistungen beziehen, damit sie bei der Bestimmung der Referenzhaushalte zur Ermittlung der Regelbedarfsstufen unberücksichtigt bleiben können.

Das BVerfG hat hierzu angemerkt, dass es vertretbar sei, wenn der Gesetzgeber darauf verzichte, den Anteil „versteckt armer“ Haushalte auf empirisch unsicherer Grundlage lediglich zu schätzen. Er bleibe allerdings dazu verpflichtet, bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben darauf zu achten, dass Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem SGB II und SGB XII liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschlossen werden. Darüber hinaus ist bei der Ermittlung von Referenzgruppen sowohl ein ausreichender Umfang der Referenzgruppen als auch eine Fokussierung der Referenzgruppe auf Haushalte mit niedrigem Einkommen zu gewährleisten.

3.2 Mögliche Weiterentwicklungen

3.2.1 Modellrechnungen zur Identifikation leistungsberechtigter Haushalte

Wie viele Personen trotz Leistungsberechtigung keine Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII beanspruchen, ist nicht bekannt. Empirisch ermitteln lässt sich nur der Tatbestand des Leistungsbezugs, nicht aber ein potentieller Leistungsbezug, denn Informationen über die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen setzen eine Bedürftigkeitsprüfung durch die entsprechenden Behörden voraus. Personen, die - aus welchen Gründen auch immer - keinen Antrag auf Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII bei den entsprechenden Behörden stellen, obwohl sie Anspruch auf Leistungen hätten, sind dementsprechend in den Prozessdaten der Leistungsträger statistisch nicht erfasst. Daher liegen auch keine verlässlichen Daten zu diesem Phänomen vor, denn es gibt auch keine anderen Verwaltungsvorgänge oder Tatbestände, an die eine statistische Erfassung anknüpfen könnte.

Auch über statistische Daten aus Personenbefragungen kann das Merkmal der „potentiellen Leistungsberechtigung“ nicht direkt ermittelt werden, denn ohne Bedürftigkeitsprüfung ist a priori nicht bekannt, ob die Anspruchsvoraussetzungen für den Leistungsbezug potentiell erfüllt würden. Studien zum Ausmaß derjenigen Leistungsberechtigten, die ihren Anspruch nicht wahrnehmen, basieren daher immer auf Schätzungen bzw. Modellberechnungen. Dies ist auch bei der für diesen Bericht in Auftrag gegebenen Studie des IAB der Fall. Die Analysen wurden auf Basis der EVS 2008 mit einem Mikrosimulationsmodell durchgeführt.

Bei der Mikrosimulation wird für jeden Haushalt anhand der in der EVS verfügbaren Angaben ein hypothetischer Bedarf berechnet und geprüft, ob das in der EVS erfasste Vermögen und das Haushaltseinkommen die Höchstgrenzen für den Leistungsbezug überschreiten. Ist dies nicht der Fall, erkennt das Modell die Haushaltsmitglieder als potentielle Leistungsberechtigte. Sofern kein Bezug von Einkommen nach dem SGB II oder SGB XII vorliegt, wird der Fall als Haushalt, dessen eigene Mittel nicht zur Deckung des nach dem SGB II und SGB XII zu unterstellenden Bedarfs ausreicht, klassifiziert.

Allerdings ist zu beachten, dass eine solche Simulationsrechnung wegen der erforderlichen Modellannahmen nicht notwendigerweise zum gleichen Ergebnis kommt wie eine tatsächliche Prüfung von Bedarfen, Einkommen und Vermögen durch einen Träger nach dem SGB II oder SGB XII. Die Angaben, die im Rahmen der EVS abgefragt werden, dienen einem anderen Zweck und sind nur bedingt geeignet, den Grundsicherungsbedarf eindeutig festzustellen. An verschiedenen Stellen ist bei solchen

Modellrechnungen daher die Setzung von Annahmen und Modifikationen erforderlich. Zum Beispiel erfolgt die Befragung der EVS auf Haushaltsbasis und nicht auf Ebene von Bedarfsgemeinschaften.

Erhebliche Unschärfen entstehen auch durch die quartalsweise Erfassung der EVS-Daten je Haushalt. Da lediglich Angaben über das gesamte Quartal, d.h. nur Quartaldurchschnittswerte vorliegen, kann nicht festgestellt werden, ob innerhalb des untersuchten Quartals Statuswechsel bezüglich des faktischen Bezugs von Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII sowie der Erwerbstätigkeit stattgefunden haben. Das heißt, das Simulationsmodell kann z. B. nicht danach unterscheiden, ob eine als „hilfebedürftig“ klassifizierte Person während des gesamten Quartals „hilfebedürftig“ war, oder ob es innerhalb des Quartals - z. B. wegen Arbeitsaufnahme oder Arbeitsplatzverlust - zu einem Statuswechsel von „hilfebedürftig“ zu „nicht hilfebedürftig“ (oder umgekehrt) gekommen ist.

Auch lässt sich die konkrete Höhe des Bedarfs wegen des im Detail komplizierten Leistungsrechts mit seinen verschiedenen von der Erfüllung individueller Anspruchsvoraussetzungen abhängigen zusätzlichen Bedarfen (Mehrbedarfe, Beiträge zu Versicherungen, einmalige Bedarfe) nicht exakt bestimmen. In den Modellrechnungen kann auch nur begrenzt berücksichtigt werden, ob der Bedarf durch anderweitig gewährte Sachleistungen verringert wird. Zudem ist nicht in jedem Fall sicher, dass verfügbares Einkommen und Vermögen in der EVS von den Befragten vollständig angegeben werden, was in der Simulation den Umfang der potentiell Leistungsberechtigten tendenziell überzeichnet.

Wie treffsicher mit einer Simulation tatsächlich potentiell Leistungsberechtigte auf der Basis von Befragungsdaten zu Einkommen und Vermögen ermittelt werden, ist grundsätzlich völlig offen, da das Ergebnis - mangels entsprechender Verwaltungsdaten oder anderer gesicherter Statistiken - nicht verifiziert werden kann. Entsprechende Studien zur Treffsicherheit solcher Simulationen sind nicht möglich und liegen deshalb auch nicht vor.

Dass eine solche Simulationsrechnung zwangsläufig einen starken Modellcharakter hat und nicht die Realität exakt wiedergeben kann, liegt somit in der Natur der Sache. In einigen Bereichen lassen sich die Unsicherheiten der Modellrechnung über Variationen der getroffenen Annahmen und Setzungen analysieren und deren Einfluss über Sensitivitätsrechnungen offen legen. Ein wichtiger Einflussfaktor ist zum Beispiel die Frage der Einkommens- und Vermögensanrechnung.

Um Unsicherheiten bei der Berechnung des leistungsrechtlich relevanten Einkommens und Vermögens Rechnung zu tragen, hat das IAB vier verschiedene Varianten modelliert, die sich aus jeweils zwei Anrechnungsvarianten von Einkommen und Vermögen ergeben.

**Tabelle 3:
Varianten der Einkommens- und Vermögensanrechnung
in der Mikrosimulation des IAB**

| | Einfache Vermögensanrechnung | Strenge Vermögensanrechnung |
|--|---|--|
| Einfache Einkommensanrechnung | Variante 1 | Variante 3 |
| Strenge Einkommensanrechnung | Variante 2 | Variante 4 |

Quelle: IAB.

Die Varianten der Einkommens- und Vermögensanrechnung unterscheiden sich folgendermaßen:

- In der Variante der einfachen Einkommensanrechnung werden nur die der Bedarfsgemeinschaft laufend zufließenden Einkommen berücksichtigt.
- Bei der strengen Einkommensanrechnung werden zusätzlich einmalige Einkommen berücksichtigt.
- In der einfachen Vermögensanrechnung werden der Freibetrag zur privaten Altersvorsorge und der allgemeine Freibetrag zusammen auf das gesamte Vermögen angerechnet. Damit wird bei der einfachen Anrechnung unterstellt, dass der Haushalt sein Vermögen so anlegt, dass er die möglichen Freibeträge optimal ausnutzen kann.
- Bei der strengen Vermögensanrechnung werden beide Freibeträge lediglich auf das dafür relevante Vermögen angerechnet: der Freibetrag zur privaten Altersvorsorge auf das Vermögen aus privater Rentenversicherung und der allgemeine Freibetrag auf das allgemeine Vermögen.

Je strenger bei der Einkommens- und Vermögensanrechnung vorgegangen wird, desto niedriger fällt tendenziell die Zahl der ermittelten potentiell Leistungsberechtigten aus.

Zusätzlich zu solchen Sensitivitätsrechnungen kann die Güte der Simulation getestet werden, indem geprüft wird, inwieweit die vom Simulationsmodell als nicht hilfebedürftig identifizierten Fälle tatsächlich Grundsicherungsleistungen beziehen, denn das Merkmal des Leistungsbezugs ist verfügbar. Eine solche umgekehrte Fehlklassifikation wird in der Wissenschaft als „Beta-Fehler“ bezeichnet.

Die folgenden vier Tabellen 4.1 bis 4.4 zeigen die Ergebnisse für die verschiedenen Varianten der Simulation. In der letzten Zeile stehen die tatsächlichen Leistungsbezieher. Da ihre Zahl unabhängig von den im Simulationsmodell verwendeten Annahmen ist, sind diese Zahlen in der letzten Zeile für alle Varianten gleich. Im Erhebungsjahr der EVS 2008 gab es 7,35 Mio. Leistungsbezieher nach dem SGB II und SGB XII und ausgehend von einer Gesamtbevölkerung von 80,52 Mio. Personen entsprechend 73,17 Mio. Personen, die diese Leistungen nicht bezogen.

Die letzte Spalte der Tabellen enthält die in der Modellsimulation ermittelten Gesamtergebnisse. In Variante 1 gibt es demnach z. B. insgesamt 69,4 Mio. Personen ohne Leistungsanspruch nach dem SGB II oder SGB XII und 11,1 Mio. Personen mit einem Leistungsanspruch.

In den mittleren Zellen der Tabellen finden sich die hier vorrangig interessierenden Zahlen zu den Personen mit potentieller Leistungsberechtigung aber ohne Leistungsbezug und zum „Beta-Fehler“. Die Zahl der Personen, die einen simulierten Leistungsanspruch besitzen, aber keine Leistungen bezogen haben, ist in den Tabellen jeweils fett gekennzeichnet. Die Zahl der tatsächlichen Leistungsbezieher, denen nach der Simulation aber keine Leistung zusteht, ist jeweils fett und kursiv gekennzeichnet.

Im Ergebnis kommt das IAB in seinen Modellsimulationen je nach Variante auf 3,1 Mio. (Variante 4) bis 4,9 Mio. (Variante 1) Personen, die ihre bestehenden Ansprüche auf Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII nicht nutzen würden, was einer Nichtinanspruchnahmequote bezogen auf alle anspruchsberechtigten Personen von 34,1 % (Variante 4) bis 43,7 % (Variante 1) entspricht.¹¹ Diesen Personen stehen im Jahr 2008 rund 7,35 Mio. Leistungsbezieher gegenüber.

¹¹ Die im IAB-Gutachten angegebenen Nichtinanspruchnahmequoten von 33,8 % bis 43,0 % beziehen sich auf Haushalte und nicht auf einzelne Personen.

Tabellen 4.1 bis 4.4

Ergebnisse der Modellsimulationen des IAB auf Basis der EVS 2008 zur Zahl der Anspruchsberechtigten und der Leistungsbezieher nach dem SGB II und SGB XII (in Tsd.)

| Variante 1 | | SGB II/SGB XII Leistungsbezug | | Gesamt |
|-------------------------------------|---------------|-------------------------------|--------------|--------|
| | | Kein Bezug | Bezug | |
| Simulierter Anspruch SGB II/SGB XII | Kein Anspruch | 68.313 | 1.099 | 69.412 |
| | Anspruch | 4.859 | 6.251 | 11.110 |
| Gesamt | | 73.172 | 7.350 | 80.522 |

| Variante 2 | | SGB II/SGB XII Leistungsbezug | | Gesamt |
|-------------------------------------|---------------|-------------------------------|--------------|--------|
| | | Kein Bezug | Bezug | |
| Simulierter Anspruch SGB II/SGB XII | Kein Anspruch | 69.611 | 1.184 | 70.795 |
| | Anspruch | 3.561 | 6.166 | 9.727 |
| Gesamt | | 73.172 | 7.350 | 80.522 |

| Variante 3 | | SGB II/SGB XII Leistungsbezug | | Gesamt |
|-------------------------------------|---------------|-------------------------------|--------------|--------|
| | | Kein Bezug | Bezug | |
| Simulierter Anspruch SGB II/SGB XII | Kein Anspruch | 69.026 | 1.310 | 70.336 |
| | Anspruch | 4.146 | 6.040 | 10.186 |
| Gesamt | | 73.172 | 7.350 | 80.522 |

| Variante 4 | | SGB II/SGB XII- Leistungsbezug | | Gesamt |
|-------------------------------------|---------------|--------------------------------|--------------|--------|
| | | Kein Bezug | Bezug | |
| Simulierter Anspruch SGB II/SGB XII | Kein Anspruch | 70.092 | 1.393 | 71.485 |
| | Anspruch | 3.080 | 5.957 | 9.037 |
| Gesamt | | 73.172 | 7.350 | 80.522 |

Quelle: IAB.

Darüber hinaus ist in den Tabellen auch das Ergebnis des „Beta-Fehlers“ angegeben, also die Zahl der Fälle, in denen das Modell Personen fälschlich als nicht anspruchsberechtigt erkennt, obwohl sie Leistungsbezieher sind. Während wie oben ausgeführt bei den mit dem Mikrosimulationsmodell ermittelten Personen mit Leistungsanspruch aber ohne Leistungsbezug offen bleiben muss, ob es sich tatsächlich um diese Personengruppe handelt, ermittelt das Modell auch 1,1 Mio. (Variante 1) bis 1,4 Mio. (Variante 4) Leistungsbezieher, bei denen die Mikrosimulation zu dem Ergebnis

kommt, dass diesen Fällen kein Anspruch zusteht. Dies entspricht zwischen 15,0 % (Variante 1) und 19,0 % (Variante 4) aller 7,35 Mio. SGB II- und SGB XII-Leistungsbezieher¹².

Sowohl die Bandbreite der Zahl der Personen mit potentielltem Leistungsanspruch aber ohne Leistungsbezug, wie auch das Ausmaß des Beta-Fehlers verdeutlichen die Unschärfe des Simulationsmodells. Es ist wichtig zu betonen, dass dies in der Natur der Sache und nicht etwa an einer unsachgemäßen Modellierung liegt. Bei der Bedürftigkeitsprüfung ist im konkreten Fall immer die individuell höchst unterschiedliche Fallkonstellation zu betrachten, die auch mit einer so umfassenden und guten Datenbasis wie der EVS nur unzureichend nachgebildet werden kann.

Im Übrigen sind die hier ermittelten Ergebnisse keineswegs überraschend und auch hinsichtlich des Umfangs der Nichtinanspruchnahme von Leistungen im Vergleich mit anderen Studien nicht besonders hoch. Für Deutschland liegen die im Gutachten des IAB ermittelten Nichtinanspruchnahmequoten von Personen mit potentielltem Leistungsanspruch nach dem SGB II und SGB XII mit 34,1 % bis 43,7 % am unteren Rand der Ergebnisspanne vergleichbarer Untersuchungen (41 % bis 67 %, siehe Tabelle 5), die sich allerdings überwiegend auf die Leistungen der früheren Sozialhilfe beziehen. Angesichts der Komplexität solcher Berechnungen und der Vielzahl möglicher Modellspezifikationen sind solche Vergleiche generell nur sehr eingeschränkt aussagefähig.

¹² Auf Haushaltsebene entspricht dies einer Beta-Fehler-Quote zwischen 14,9 % (Variante 1) und 18,6 % (Variante 4).

**Tabelle 5:
Nichtinanspruchnahmequoten (NIQ) von Leistungen nach dem SGB II und SGB XII
in Deutschland in Prozent**

| Studie | Riphahn (2001) | Kayser und Frick (2001) | Becker und Hauser (2005) | Wilde und Kubis (2005) | Frick und Groh- Samberg (2007) | Bruckmeier und Wiemers (2011) | IAB (2013) |
|---------------------------------------|--|----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|---|--|------------------------|
| Untersuchte Sozialleistung | Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz | | | | | Leistungen nach SGB II und SGB XII | |
| NIQ | 63 | 63 | 48-50 | 43 | 67 | 41-49 | 34,1- 43,7* |
| Zeitraum | 1993 | 1996 | 1998/1999 | 1999 | 2002 | 2005-2007 | 2008 |
| Datenquelle | EVS | SOEP | EVS/NIEP SOEP | NIEP | SOEP | SOEP | EVS |

* Bezogen auf Personen (siehe Tabelle 4). Bezogen auf Haushalte ergeben sich NIQ von 33,8 % bis 43,0 %.

Quelle: IAB; die Titel der Studien stehen im Literaturverzeichnis des IAB-Gutachtens.

Datenquellen: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS); Sozio-ökonomisches Panel (SOEP), Niedrigeinkommenspanel (NIEP)

Auch in anderen Ländern werden in wissenschaftlichen Studien erhebliche Nichtinanspruchnahmequoten bei Sozialleistungen festgestellt. Auch hierzu liefert das aktuelle Gutachten des IAB einen Überblick. Bei den untersuchten Transferleistungen, die nicht unbedingt mit denen in Deutschland (und auch nicht zwischen diesen Ländern) vergleichbar sind, ergeben sich in den angeführten Studien Quoten der Nichtinanspruchnahme von bis zu 67 %.

**Tabelle 6:
Nichtinanspruchnahmequoten (NIQ) von Sozialleistungen
nach internationalen Studien in Prozent**

| Autor(en) | Blank und Ruggles (1996) | Bitler et al. (2003) | Department for Work and Pensions(2003) | Ebenstein und Stange (2010) | Bargain et al. (2010) |
|------------------|--|---|---|-----------------------------------|----------------------------------|
| Land | USA | USA | GB | USA | Finnland |
| NIQ | 25 | 27-67 | 28-37 | ca. 21 | 40-50 |
| Zeitraum | Mitte der 80er | 1998 | 2001-2002 | 2006 | 1996-2003 |
| Transferleistung | Aid to Families with Dependent Children (AFDC) | Special Supplement Nutrition Program for Women, Infants and Children (WIC) | Minimum Income Guarantee (Income Support, IS) | Unemployment Benefits | Social Assistance Benefits |

Quelle: IAB; die Titel der Studien stehen im Literaturverzeichnis des IAB-Gutachtens.

3.2.2 Berechnung des Konsums alternativer Referenzgruppen

Ungeachtet der Frage der Unsicherheit bei der Ermittlung der Haushalte mit potentiell Leistungsanspruch aber ohne Leistungsbezug soll im Folgenden der Frage nach den Auswirkungen des Ausschlusses dieser Haushalte aus der Referenzgruppe nachgegangen werden. Ohne Ausschluss zusätzlicher Personen gegenüber dem geltenden Recht gemäß RBEG hatte das Statistische Bundesamt einen Durchschnittskonsum der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte von rund 843 € ermittelt (siehe BT-Drs. 17/3404, Seite 141, Zeile 213).

Die Darstellung der Ergebnisse des Ausschlusses der zusätzlichen Personen beschränkt sich auf die Modellvarianten 1 und 4, da sie die komplette Spannweite der Simulationen beschreiben und die Ergebnisse der Varianten 2 und 3 einschließen. Die Tabellen 7.1 und 7.2 zeigen die Ergebnisse verschiedener Berechnungen für Einpersonenhaushalte¹³.

Werden auf dieser Basis nach dem Simulationsmodell des IAB gemäß der Berechnungsreihenfolge des RBEG alle leistungsberechtigten Haushalte nach § 3 RBEG aus der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte herausgerechnet und wird danach gemäß § 4 RBEG die Referenzgruppe gebildet, stellt sich der bereits in Abschnitt 2.4.2 beschriebene Effekt einer Verschiebung der Referenzgruppenobergrenze zu höheren Einkommen ein.

Die Obergrenze der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte erhöht sich von 21,0 %¹⁴ auf 23,5 % (Variante 1) bzw. 23,4 % (Variante 4) aller nach ihrem Nettoeinkommen aufsteigend gereihten Einpersonenhaushalte. Der ermittelte durchschnittliche Konsum dieser Referenzgruppe steigt von 843 € (RBEG) auf 861 € (Variante 1) bzw. 864 € (Variante 4). Der Anstieg des ermittelten Konsums der Referenzgruppe geht jedoch nicht auf das Herausrechnen der potentiell leistungsberechtigten Haushalte ohne

¹³ Die in der Tabelle dargestellten Ergebnisse des IAB weichen minimal von den vom Statistischen Bundesamt für das RBEG durchgeführten Berechnungen ab (Stichprobe: 1.678 Haushalte, hochgerechnet: 2,126 Mio. Haushalte, siehe BT-Drs. 17/3404, S. 139, Zeilen 1 und 2).

¹⁴ In der Gesetzesbegründung zum RBEG wurde davon ausgegangen, dass die Nettoeinkommen aller aus der Grundgesamtheit der Einpersonenhaushalte ausgeschlossenen Empfängerinnen und Empfänger von SGB II- oder SGB XII-Leistungen unterhalb des höchsten Nettoeinkommens der Referenzgruppenhaushalte (901 €) liegen, was zu einer Obergrenze der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte bezogen auf alle nach ihrem Nettoeinkommen aufsteigend gereihten Einpersonenhaushalte von 22,3 % führt. Bei den Berechnungen des IAB werden tatsächlich jedoch in nicht unerheblichem Maße SGB II- und SGB XII-Empfängerinnen und Empfänger aus der Grundgesamtheit der Einpersonenhaushalte herausgerechnet, die über ein Nettoeinkommen von mehr als 901 € im Monat verfügten. Dadurch ergibt sich eine Obergrenze der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte von 21,0 %. Bei den Paaren mit Kind sind die in der Gesetzesbegründung (21,8 %) und vom IAB berechneten Obergrenzen (21,9 %) fast identisch.

Leistungsbezug zurück, sondern allein auf die Ausweitung der Referenzgruppe in höhere Einkommen (sogenannte Nachrücker), wie Tabelle 7 zeigt. Wird die Obergrenze der Referenzgruppe dagegen konstant bei 21,0 % gehalten, liegt der für diese Referenzgruppe gemessene Konsum mit 840 € (Variante 1) bzw. 844 € (Variante 4) auf dem Niveau der im RBEG tatsächlich verwendeten Referenzgruppe (843 €).

**Tabelle 7.1 und 7.2:
Alternative Referenzgruppen der Alleinlebenden
Berechnungen des IAB**

| Variante 1 | nach RBEG | ohne potentiell Leistungsberechtigte ohne Leistungsbezug | | |
|---|---------------|--|-----------------|----------------|
| | | mit Nachrückern | ohne Nachrücker | Fixgrenze 20 % |
| Haushalte in Referenzgruppe absolut | 1.682 | 1.618 | 1.397 | 1.318 |
| Haushalte in Referenzgruppe hochgerechnet | 2,132 Mio. | 1,949 Mio. | 1,671 Mio. | 1,564 Mio. |
| Nettoeinkommensobergrenze | 901 € | 945 € | 901 € | 886 € |
| Durchschnittskonsum | 843 € | 861 € | 840 € | 836 € |
| Obergrenze* der Referenzgruppe | 21,0 % | 23,5 % | 21,0 % | 20,0 % |

| Variante 4 | nach RBEG | ohne potentiell Leistungsberechtigte ohne Leistungsbezug | | |
|---|---------------|--|-----------------|----------------|
| | | mit Nachrückern | ohne Nachrücker | Fixgrenze 20 % |
| Haushalte in Referenzgruppe absolut | 1.682 | 1.661 | 1.438 | 1.357 |
| Haushalte in Referenzgruppe hochgerechnet | 2,132 Mio. | 2,019 Mio. | 1,737 Mio. | 1,626 Mio. |
| Nettoeinkommensobergrenze | 901 € | 945 € | 901 € | 886 € |
| Durchschnittskonsum | 843 € | 864 € | 844 € | 840 € |
| Obergrenze* der Referenzgruppe | 21,0 % | 23,4 % | 21,0 % | 20,0 % |

* Anteil der nach dem Nettoeinkommen aufsteigend gereihten Einpersonenhaushalte mit einem Nettoeinkommen bis zur Nettoeinkommensobergrenze der Referenzgruppe an allen Einpersonenhaushalten.
Quelle: IAB.

Der Durchschnittskonsum der Referenzgruppe ändert sich durch den Ausschluss der simulierten Leistungsberechtigten ohne Leistungsbezug bei den Alleinlebenden - unter Beibehaltung der Referenzgruppenobergrenze - praktisch nicht. Ursächlich hierfür ist, dass die in der Referenzgruppe der Alleinlebenden nach dem RBEG enthaltenen potentiell Leistungsberechtigten ohne Leistungsbezug etwa ebenso hohe Einkommen und Konsumausgaben haben wie der Durchschnitt der Referenzgruppe. Der Konsum der Referenzgruppe steigt daher bei Herausrechnung dieser Personen nur dadurch, dass sich

die Einkommensobergrenze der Referenzgruppe durch nachrückende Haushalte mit höheren Einkommen und Konsumausgaben nach oben verschiebt (siehe Tabelle 8).

Tabelle 8:
Durchschnittliches Einkommen und durchschnittliche Konsumausgaben
in der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte
(pro Monat in Euro)

| | gesamte Referenzgruppe nach RBEG | potenziell Leistungsberechtigte ohne Leistungsbezug in RBEG- Referenzgruppe | nachrückende Haushalte |
|----------------|---|--|-----------------------------------|
| Einkommen | 717 | 706 | 924 |
| Konsumausgaben | 843 | 855 | 987 |

Quelle: IAB.

Bezüglich Nettoeinkommen und Konsumausgaben unterscheiden sich die ermittelten leistungsberechtigten Einpersonenhaushalte ohne Leistungsbezug somit kaum von der Referenzgruppe, sodass im RBEG keine Verfälschung der Datenbasis vorliegt.

Hinweis zur Berechnungsreihenfolge

Nach dem Rechenweg des RBEG werden die herauszurechnenden Haushalte zuerst aus der Grundgesamtheit der Haushalte herausgerechnet und danach wird im vorab bestimmten Umfang (z. B. 15 %) die Referenzgruppe abgegrenzt. Nach dem RBEG ergibt sich dann für die Einpersonenhaushalte eine Obergrenze der Referenzgruppe von 21,0 %.

Sollen zusätzliche Haushalte ausgeschlossen werden, vermindert sich entsprechend die Grundgesamtheit der Haushalte aus der dann die Referenzgruppe im gleichen Umfang (z. B. 15 %) abgegrenzt wird. Die durchschnittlichen Konsumausgaben der Referenzgruppe verändern sich dann erstens durch den Wegfall der ausgeschlossenen Haushalte und zweitens durch die Haushalte, die für die zusätzlich herausgerechneten Haushalte in die Referenzgruppe nachrücken.

Zum besseren Verständnis dieser beiden Effekte auf das Ergebnis ist es hilfreich, die Veränderung durch den Ausschluss der zusätzlichen Haushalte gedanklich in zwei Schritte zu zerlegen. In einem ersten Schritt werden die vor Ausschluss erreichte Obergrenze (z. B. 21,0 %) einer Referenzgruppe beibehalten und anschließend die zusätzlich auszuschließenden Haushalte herausgerechnet („ohne Nachrücker“). Der zweite Schritt zeigt dann den Einfluss der „Nachrücker“, die zusätzlich in die Referenzgruppe hinzukommen und die Obergrenze der Referenzgruppe nach oben verschieben.

Zusätzlich zur Fallkonstellation gemäß geltendem Recht wurden die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des IAB beauftragt, die Auswirkungen des Ausschlusses zusätzlicher Haushalte für alle Referenzgruppen bei einer einheitlichen Referenzgruppenobergrenze von 20 % zu berechnen. Diese Vorgehensweise verhindert die Ausweitung der Obergrenze in höhere Einkommensbereiche und liefert Ergebnisse für die unterschiedlichen Referenzgruppen von Einpersonен- und Familienhaushalten bei einer exakt gleichen Obergrenze. Im Falle der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte liegt der durchschnittliche Konsum der Referenzgruppe um 4 € niedriger als bei einer Obergrenze von 21,0 %.

Auch bei den Haushalten, die aus einem Paar mit Kind bestehen (die Berechnungsbasis für die Regelbedarfsstufen 4 bis 6) wurden die Auswirkungen des Ausschlusses von

potentiell Leistungsberechtigten ohne Leistungsbezug berechnet¹⁵. Bei den Paaren mit Kind führt - im Gegensatz zu den Einpersonenhaushalten - eine Herausrechnung dieser Haushalte ohne nachrückende Haushalte zu einem leichten Anstieg des Konsums der Referenzgruppe um rund 2 % (von 1.779 € auf 1.815 €, vgl. Tabelle 9). Mit Nachrückern ergibt sich ein Konsum von 1.877 € (Variante 1) bzw. 1.861 € (Variante 4). Bei einer fixierten Obergrenze der Referenzgruppen von exakt 20 % aller Haushalte ergibt sich ein etwas geringerer durchschnittlicher Konsum gegenüber dem RBEG.

Tabelle 9.1 und 9.2:
Alternative Referenzgruppen der Paare mit einem Kind
Berechnungen des IAB

| Variante 1 | nach RBEG | ohne potentiell Leistungsberechtigte ohne Leistungsbezug | | |
|---|----------------|--|-----------------|----------------|
| | | mit Nachrückern | ohne Nachrücker | Fixgrenze 20 % |
| Haushalte in Referenzgruppe absolut | 525 | 519 | 401 | 348 |
| Haushalte in Referenzgruppe hochgerechnet | 481.000 | 447.000 | 364.000 | 323.000 |
| Nettoeinkommensobergrenze | 2.327 € | 2.491 € | 2.327 € | 2.226 € |
| Durchschnittskonsum | 1.779 € | 1.877 € | 1.815 € | 1.768 € |
| Obergrenze* der Referenzgruppe | 21,9 % | 25,5 % | 21,9 % | 20,0 % |

| Variante 4 | nach RBEG | ohne potentiell Leistungsberechtigte ohne Leistungsbezug | | |
|---|----------------|--|-----------------|----------------|
| | | mit Nachrückern | ohne Nachrücker | Fixgrenze 20 % |
| Haushalte in Referenzgruppe absolut | 525 | 529 | 432 | 376 |
| Haushalte in Referenzgruppe hochgerechnet | 481.000 | 457.000 | 389.000 | 348.000 |
| Nettoeinkommensobergrenze | 2.327 € | 2.466 € | 2.327 € | 2.226 € |
| Durchschnittskonsum | 1.779 € | 1.861 € | 1.815 € | 1.772 € |
| Obergrenze* der Referenzgruppe | 21,9 % | 24,7 % | 21,9 % | 20,0 % |

* Anteil der nach dem Nettoeinkommen aufsteigend gereihten Einpersonenhaushalte mit einem Nettoeinkommen bis zur Nettoeinkommensobergrenze der Referenzgruppe an allen Einpersonenhaushalten.

Quelle: IAB.

¹⁵ Die in der Tabelle 9.1 und 9.2 dargestellten Ergebnisse weichen minimal von den vom Statistische Bundesamt für das RBEG durchgeführten Berechnungen ab (Stichprobe: 523 Haushalte, hochgerechnet: 478.000 Haushalte, Konsum: 1.777 €, siehe BT-Drs. 17/3404, S. 159, Zeilen 1 und 2 sowie S. 161, Zeile 213).

3.2.3 Die Berücksichtigung von „Aufstockern“

Sogenannte Aufstocker haben nach dem Leistungsrecht des SGB II - wegen des Freibetrags für ihr erzielttes Erwerbseinkommen - ein höheres Einkommen als es allein aus dem SGB II und SGB XII resultiert. Dadurch liegt ihr Einkommen immer über und nicht unter den ihnen individuell bei entsprechender Bedürftigkeit zustehenden Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII. Beispielsweise verfügen erwerbstätige Paare mit einem minderjährigen Kind im SGB II-Bezug aufgrund der Freibetragsregelung bei einem Erwerbseinkommen von jeweils 400 € über 320 € monatlich mehr an Einkommen als eine vergleichbare nicht erwerbstätige Bedarfsgemeinschaft. Eine Herausrechnung aus der Referenzgruppe zur Zirkelschlussvermeidung ist daher sachlich nicht geboten.

Nach den IAB-Berechnungen befanden sich in der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte nach dem RBEG von insgesamt 1.682 Einpersonenhaushalten 275 Haushalte, die Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII bezogen und gleichzeitig aufstockende Einkommen erzielten. Von diesen Aufstockern hatten 143 Personen Erwerbseinkommen von über 100 € pro Monat und damit durch den Freibetrag für Erwerbseinkommen ein um mindestens 100 € höheres Einkommen als ihnen alleine aus den Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII zustehen würde. Die übrigen 132 Aufstocker hatten ein eigenes Einkommen von bis zu 100 € pro Monat.

Von den 525 Paaren mit einem Kind in den Referenzgruppen des RBEG hatten nach den Berechnungen des IAB 129 Erwerbseinkommen, davon lediglich 11 von höchstens 100 €, 34 von über 100 € bis höchstens 400 € und 84 von mehr als 400 € im Monat.

Zwar haben die Aufstocker in der Referenzgruppe nach den Berechnungen des IAB im Durchschnitt ein deutlich niedrigeres Konsumniveau als der Durchschnitt der Referenzgruppe. Doch rechtfertigt dies für sich genommen nicht den Ausschluss der Aufstocker aus der Referenzgruppe, da es wegen der Streuung der Konsumhöhe immer Haushalte mit unterdurchschnittlichen Konsumausgaben gibt, während andere Haushalte überdurchschnittliche Konsumausgaben haben.

Ungeachtet dessen werden im Folgenden die Auswirkungen eines Ausschlusses von Aufstockern betrachtet. Es zeigt sich, dass auch hier der Ausschluss dazu führt, dass sich nach geltendem Recht die Referenzgruppe in höhere Bereiche der Einkommensverteilung verschiebt und die Regelbedarfsermittlung nicht mehr alleine auf Basis niedriger Einkommen erfolgen würde (Tabelle 10).

Tabelle 10:
Alternative Referenzgruppen der Einpersonenhaushalte ohne Aufstocker
differenziert nach Höhe des Erwerbseinkommens
Berechnungen des IAB

| | nach RBEG | ohne Aufstocker | | |
|---|---------------|-----------------|---------------|----------------------|
| | | bis 100 € | bis 400 € | ohne alle Aufstocker |
| Haushalte in Referenzgruppe absolut | 1.682 | 1.662 | 1.639 | 1.629 |
| Haushalte in Referenzgruppe hochgerechnet | 2,132 Mio. | 2,102 Mio. | 2,056 Mio. | 2,036 Mio. |
| Nettoeinkommensobergrenze | 901 € | 920 € | 936 € | 940 € |
| Durchschnittskonsum | 843 € | 856 € | 871 € | 874 € |
| Obergrenze* der Referenzgruppe | 21,0 % | 22,1 % | 23,0 % | 23,2 % |

* Anteil der nach dem Nettoeinkommen aufsteigend gereihten Einpersonenhaushalte mit einem Nettoeinkommen bis zur Nettoeinkommensobergrenze der Referenzgruppe an allen Einpersonenhaushalten.
 Quelle: IAB.

Wird bei den Einpersonenhaushalten die Referenzgruppenobergrenze konstant bei 21,0 % gehalten und so die Ausweitung der Referenzgruppe in höhere Einkommen vermieden, steigt der Durchschnittskonsum bei zusätzlicher Herausnahme aller Aufstocker lediglich auf 858 € statt auf 874 €. Wird exakt eine Referenzgruppenobergrenze von 20 % eingehalten, so beträgt der Konsum der Referenzgruppe 851 € (Tabelle 11).

Tabelle 11:
Alternative Referenzgruppen der Einpersonenhaushalte ohne alle Aufstocker mit Erwerbseinkommen
Berechnungen des IAB

| | nach RBEG | ohne alle Aufstocker mit Erwerbseinkommen | | |
|---|---------------|---|-----------------|----------------|
| | | mit Nachrückern | ohne Nachrücker | Fixgrenze 20 % |
| Haushalte in Referenzgruppe absolut | 1.682 | 1.629 | 1.418 | 1.333 |
| Haushalte in Referenzgruppe hochgerechnet | 2,132 Mio. | 2,036 Mio. | 1,767 Mio. | 1,649 Mio. |
| Nettoeinkommensobergrenze | 901 € | 940 € | 901 € | 886 € |
| Durchschnittskonsum | 843 € | 874 € | 858 € | 851 € |
| Obergrenze* der Referenzgruppe | 21,0 % | 23,2 % | 21,0 % | 20,0 % |

* Anteil der nach dem Nettoeinkommen aufsteigend gereihten Einpersonenhaushalte mit einem Nettoeinkommen bis zur Nettoeinkommensobergrenze der Referenzgruppe an allen Einpersonenhaushalten.
 Quelle: IAB.

Werden sowohl Haushalte, deren eigene Mittel nicht zur Deckung des nach dem SGB II und SGB XII zu unterstellenden Bedarfs ausreichen aber keine Leistungen beziehen, als auch alle Aufstocker aus der Referenzgruppe ausgeschlossen, so steigen Konsum und Obergrenze der Referenzgruppe erwartungsgemäß deutlich an. Die Konsumausgaben betragen dann inklusive der Nachrücker 898 € gegenüber 843 € im RBEG und die Referenzgruppenobergrenze verschiebt sich auf 26,7 %. Ohne nachrückende Haushalte betragen die durchschnittlichen Konsumausgaben dagegen lediglich 863 € (Tabelle 12).

Tabelle 12:
Alternative Referenzgruppen der Einpersonenhaushalte
ohne potentiell leistungsberechtigte Haushalte ohne Leistungsbezug
und ohne alle Aufstocker mit Erwerbseinkommen
Berechnungen des IAB

| Variante 4 | nach RBEG | ohne potentiell Leistungsberechtigte ohne Leistungsbezug und ohne alle Aufstocker | | |
|---|---------------|---|-----------------|----------------|
| | | mit Nachrückern | ohne Nachrücker | Fixgrenze 20 % |
| Haushalte in Referenzgruppe absolut | 1.682 | 1.619 | 1.174 | 1.106 |
| Haushalte in Referenzgruppe hochgerechnet | 2,132 Mio. | 1,916 Mio. | 1,371 Mio. | 1,280 Mio. |
| Nettoeinkommensobergrenze | 901 € | 1.001 € | 901 € | 886 € |
| Durchschnittskonsum | 843 € | 898 € | 863 € | 859 € |
| Obergrenze* der Referenzgruppe | 21,0 % | 26,7 % | 21,0 % | 20,0 % |

* Anteil der nach dem Nettoeinkommen aufsteigend gereihten Einpersonenhaushalte mit einem Nettoeinkommen bis zur Nettoeinkommensobergrenze der Referenzgruppe an allen Einpersonenhaushalten.

Quelle: IAB.

Bei Paaren mit einem Kind ergibt sich durch die Herausrechnung aller Aufstocker und der Nachrücker ein Anstieg des Konsums der Referenzgruppe von 1.779 € auf 1.908 €. Die Obergrenze der Referenzgruppe deckt dann bereits das untere Viertel der Einkommensverteilung ab (siehe Tabelle 13).

Tabelle 13:
Alternative Referenzgruppen der Paare mit einem Kind insgesamt ohne Aufstocker
differenziert nach Höhe des Erwerbseinkommens
Berechnungen des IAB

| | nach RBEG | ohne Aufstocker | | |
|---|----------------|-----------------|----------------|----------------------|
| | | bis 100 € | bis 400 € | ohne alle Aufstocker |
| Haushalte in Referenzgruppe absolut | 525 | 525 | 536 | 540 |
| Haushalte in Referenzgruppe hochgerechnet | 481.000 | 477.000 | 471.000 | 458.000 |
| Nettoeinkommensobergrenze | 2.327 € | 2.337 € | 2.389 € | 2.481 € |
| Durchschnittskonsum | 1.779 € | 1.789 € | 1.833 € | 1.908 € |
| Obergrenze* der Referenzgruppe | 21,9 % | 22,1 % | 23,2 % | 25,1 % |

* Anteil der nach dem Nettoeinkommen aufsteigend gereihten Haushalte von Paaren mit einem Kind mit einem Nettoeinkommen bis zur Nettoeinkommensobergrenze der Referenzgruppe an allen Einpersonenhaushalten.

Quelle: IAB.

Wird die Referenzgruppenobergrenze von 21,9 % beibehalten, so steigt der Konsum lediglich auf 1.855 € (siehe Tabelle 14). Bei Einhaltung einer Obergrenze von exakt 20 % ergibt sich ein Konsum von 1.814 €.

Tabelle 14:
Alternative Referenzgruppen der Paare mit einem Kind ohne alle
Aufstocker mit Erwerbseinkommen
Berechnungen des IAB

| | RBEG Ist | ohne alle Aufstocker mit Erwerbseinkommen | | |
|---|----------------|---|-----------------|----------------|
| | | mit Nachrückern | ohne Nachrücker | Fixgrenze 20 % |
| Haushalte in Referenzgruppe absolut | 525 | 540 | 431 | 370 |
| Haushalte in Referenzgruppe hochgerechnet | 481.000 | 458.000 | 381.000 | 338.000 |
| Nettoeinkommensobergrenze | 2.327 € | 2.481 € | 2.327 € | 2.226 € |
| Durchschnittskonsum | 1.779 € | 1.908 € | 1.855 € | 1.814 € |
| Obergrenze* der Referenzgruppe | 21,9 % | 25,1 % | 21,9 % | 20,00 % |

* Anteil der nach dem Nettoeinkommen aufsteigend gereihten Haushalte von Paaren mit einem Kind mit einem Nettoeinkommen bis zur Nettoeinkommensobergrenze der Referenzgruppe an allen Einpersonenhaushalten.

Quelle: IAB.

Werden bei den Paaren mit einem Kind potentiell leistungsberechtigte Haushalte ohne Leistungsbezug und alle Aufstocker gleichzeitig herausgerechnet, so erhöhen sich die

Konsumausgaben auf 2.031 € gegenüber 1.779 € im RBEG und die Obergrenze der Referenzgruppe steigt auf 28,1 % (Tabelle 15). Wird dagegen das Nachrücken von Haushalten durch Beibehaltung einer Referenzgruppenobergrenze von 21,9 % vermieden, so betragen die Konsumausgaben der Referenzgruppe 1.927 €.

Tabelle 15:
Alternative Referenzgruppen der Paare mit Kind
ohne potentiell leistungsberechtigte Haushalte ohne Leistungsbezug
und ohne alle Aufstocker mit Erwerbseinkommen
Berechnungen des IAB

| Variante 4 | RBEG Ist | ohne potentiell Leistungsberechtigte ohne Leistungsbezug und ohne alle Aufstocker | | |
|--|----------------|---|--------------------|-------------------|
| | | mit Nachrückern | ohne Nachrücker | Fixgrenze 20 % |
| Haushalte in Referenzgruppe absolut | 525 | 539 | 338 | 284 |
| Haushalte in Referenzgruppe hochgerechnet | 481.000 | 435.000 | 290.000 | 251.000 |
| Nettoeinkommensobergrenze | 2.327 € | 2.590 € | 2.327 € | 2.226 € |
| Durchschnittskonsum | 1.779 € | 2.031 € | 1.927 € | 1.883 € |
| Obergrenze* der Referenzgruppe | 21,9 % | 28,1 % | 21,9 % | 20,0 % |

* Anteil der nach dem Nettoeinkommen aufsteigend gereihten Haushalte von Paaren mit einem Kind mit einem Nettoeinkommen bis zur Nettoeinkommensobergrenze der Referenzgruppe an allen Einpersonenhaushalten.

Quelle: IAB.

3.2.4 Abgrenzung über Mindesteinkommensgrenzen

Um die geschilderte Problematik und die Komplexität, die mit der Ermittlung von potentiell Leistungsberechtigten mittels eines Mikrosimulationsmodells verbunden sind, zu umgehen, könnten potentiell leistungsberechtigte Haushalte auch mittels einer einfachen Mindesteinkommensgrenze abgegrenzt werden. Jeder Haushalt, dessen Einkommen unter einer bestimmten, an den Leistungen des SGB II und SGB XII orientierten Grenze liegt, würde dann als potentiell leistungsberechtigt klassifiziert werden. Im Rahmen des Forschungsprojekts wurde auch diese Vorgehensweise analysiert. Als Mindesteinkommensgrenze wurde hierbei seitens des IAB ausgehend vom im Jahr 2008 geltenden Recht für Einpersonenhaushalte eine Grenze von 629 € angesetzt (349 € Regelbedarf und 280 € Kosten der Unterkunft). Für Paare mit einem Kind wird von einer Mindesteinkommensgrenze von - differenziert nach Alter des Kindes - 1270 € bis 1339 € ausgegangen (davon einheitlich 432 € Wohnkosten).

Eine Herausrechnung der potentiell Leistungsberechtigten mittels einer Mindesteinkommensgrenze ist allerdings schon insoweit nicht sachgerecht, weil es eine ganze Reihe von vermögenden Haushalten gibt, die - aus welchen Gründen auch immer - zumindest zeitweise nur wenig oder kein Einkommen erzielen. Auch sie würden bei dieser Vorgehensweise als potentiell leistungsberechtigt klassifiziert. Mit einer Mindesteinkommensgrenze kann dies zwangsläufig nicht abgebildet werden. Nach den Berechnungen des IAB hatten die mittels einer Mindesteinkommensgrenze ermittelten potentiell Leistungsberechtigten ohne Leistungsbezug in der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte ein durchschnittliches Vermögen von über 33.000 €. Die mit dem Simulationsmodell ermittelten potentiell leistungsberechtigten Einpersonenhaushalte ohne Leistungsbezug verfügten demgegenüber lediglich über ein Vermögen von rund 5.000 €. Schon dies zeigt, dass bei Abgrenzung über eine Mindesteinkommensgrenze eine Vielzahl von Haushalten erfasst wird, die nicht als bedürftig gelten können.

Darüber hinaus zeigt ein Vergleich der mittels einer Mindesteinkommensgrenze ermittelten potentiell Leistungsberechtigten ohne Leistungsbezug mit denen, die mittels Mikrosimulation identifiziert wurden, große Unterschiede. Nach den Berechnungen des IAB ist die Zahl der simulierten leistungsberechtigten Einpersonenhaushalte ohne Leistungsbezug in der Variante 4 der Mikrosimulation zwar ähnlich hoch, aber nur etwa ein Viertel dieser Haushalte wurden sowohl mittels der Mindesteinkommensgrenze als auch mit der Mikrosimulation als potentiell Leistungsberechtigte ohne Leistungsbezug klassifiziert (Tabelle 16). Auch diese Zahlen zeigen, dass eine zielgenaue eindeutige Abgrenzbarkeit dieses Personenkreises nicht möglich ist.

Tabelle 16:
Hochgerechnete Zahl der potentiell Leistungsberechtigten ohne Leistungsbezug in der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte (insgesamt 2,132 Mio. Haushalte)

| | |
|-----------------------------------|---------|
| Mikrosimulation (Variante 4) | 396.000 |
| Mindesteinkommensgrenze | 345.500 |
| Schnittmenge aus beiden Konzepten | 92.700 |

Quelle: IAB.

3.3 Bewertung

Das BVerfG fordert zwar den Ausschluss „versteckt Armer“, weil sie die für die Regelbedarfsermittlung genutzte Datenbasis verfälschen könnten. Es sei jedoch

vertretbar, dass der Gesetzgeber darauf verzichtet habe, den Anteil „versteckt Armer“ Haushalte auf empirisch unsicherer Grundlage zu schätzen (Rz. 169).

Die im Rahmen dieser Berichtslegung durchgeführten Analysen belegen, dass auch mittels eines komplexen Simulationsmodells keine eindeutige und valide statistische Abgrenzung von potentiell Leistungsberechtigten ohne Leistungsbezug vorgenommen werden kann. Alternativ kann auch ein einfaches Mindesteinkommensmodell - schon wegen der Nichtberücksichtigung der Vermögen - keine plausiblen Ergebnisse liefern.

Die mittels Modellsimulation identifizierten potentiellen Leistungsbezieherinnen und -bezieher ohne Leistungsbezug spiegeln zudem nicht die in der politischen Diskussion vorherrschende Vorstellung dieses Personenkreises wider. Diese in der Simulation als potentiell Leistungsberechtigte ohne Leistungsbezug klassifizierten Haushalte sind keineswegs mittellos, sondern haben bei den Einpersonenhaushalten genauso hohe wie und bei den Paaren mit Kind nur etwas niedrigere Einkommen und Konsumausgaben als die übrigen Haushalte der jeweiligen Referenzgruppe. Daher ist nicht davon auszugehen, dass - auch ungeachtet der geschilderten Problematik hinsichtlich der Identifikation dieses Personenkreises - durch den Verzicht auf eine Herausrechnung dieser Haushalte eine Verfälschung der Datenbasis vorliegt.

Einen deutlichen regelbedarfserhöhenden Effekt hätte die Herausrechnung der potentiell Leistungsberechtigten ohne Leistungsbezug aus den Referenzgruppen nur durch die nachrückenden Haushalte mit höherem Einkommen.

Dem Einfluss der ausgeschlossenen Haushalte auf die Lage der Referenzgruppe wurde im Rahmen des RBEG dadurch Rechnung getragen, dass der Umfang der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte auf 15 % begrenzt wurde. Dieses Vorgehen wurde im Jahr 2012 durch das Bundessozialgericht bestätigt.

Auch in Zukunft wird die Zahl der herauszurechnenden Haushalte bei der Festlegung des Referenzgruppenumfangs zu beachten sein. Wenn sich die Zahl der herauszurechnenden Leistungsbezieherinnen und -bezieher stark verändern würde, müsste der Umfang der Referenzgruppen entsprechend angepasst werden, um weiterhin zu gewährleisten, dass sich die Obergrenze der Referenzgruppen in einem mit dem RBEG vergleichbaren Bereich bewegt.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass aus den dargelegten Gründen weder ein Ausschluss der potentiell Leistungsberechtigten ohne Leistungsbezug noch sogenannter Aufstocker sachgerecht wäre. Es wird daher empfohlen, auch bei künftigen Regelbedarfsermittlungen

weiter so zu verfahren, wie es das geltende Recht vorsieht. Die im RBEG ermittelten Regelbedarfshöhen sind weder durch leistungsberechtigte Haushalte, die die ihnen zustehenden Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII nicht in Anspruch nehmen, noch durch Aufstocker sachwidrig verzerrt. Nach diesen Ergebnissen gibt es derzeit keine Hinweise, Korrekturen am durchgeführten Verfahren zur Abgrenzung der Referenzgruppen in Bezug auf die dabei zu berücksichtigenden Personengruppen vorzunehmen.

4. Methodische Weiterentwicklung der Ermittlung der Regelbedarfsstufen 2 und 3

4.1 Problemstellung

Nach den Vorgaben des BVerfG müssen die verschiedenen Regelbedarfsstufen von Erwachsenen und Kindern möglichst eigenständig ermittelt werden, um den spezifischen Bedarfen der jeweiligen Personengruppe Rechnung zu tragen. Gleichzeitig bestehen aber auch Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Regelbedarfsstufen, da Erwachsene und Kinder zusammen in einem Haushalt leben und das Niveau des abgedeckten Bedarfs für alle Leistungsberechtigten möglichst gleich sein soll.

In Mehrpersonenhaushalten wird ein Teil der vorhandenen Gebrauchsgüter für die Bedürfnisbefriedigung aller oder zumindest mehrerer Haushaltsmitglieder genutzt und es kommt gegenüber Einpersonenhaushalten dadurch im Verhältnis zur Zahl der Haushaltsmitglieder zu Einsparungen. Daher ist es plausibel, dass der Bedarf einer zusätzlichen erwachsenen Person im Haushalt niedriger ausfällt als der Regelbedarf der Stufe 1. Wie hoch dieser zusätzliche Bedarf für eine zweite oder weitere erwachsene Person konkret ist, muss in einem sachgerechten Verfahren ermittelt werden.

Eine Ermittlung dieses zusätzlichen Bedarfs bei in einem gemeinsamen Haushalt lebenden Erwachsenen ausschließlich auf Basis der Konsumausgaben von Paarhaushalten ohne Kind mittels Verteilungsschlüsseln scheidet aus, da man den Konsum von Paarhaushalten - ohne nähere Kenntnis des individuellen Konsumverhaltens - kaum anders als hälftig personenbezogen aufteilen kann. Damit lässt sich der zusätzliche Bedarf einer zweiten erwachsenen Person allein auf Basis von Paarhaushalten nicht ermitteln.

Eine grundsätzlich praktikable Möglichkeit zur Ermittlung eines einheitlichen Niveaus des Existenzminimums für alle Regelbedarfsstufen besteht hingegen darin, für Haushalte von Paaren ohne Kinder und für Alleinlebende vergleichbar abgegrenzte Referenzgruppen zu bilden und den regelbedarfsrelevanten Konsum der zusätzlichen Person im Haushalt der

Paare durch Subtraktion des regelbedarfsrelevanten Konsums der Einpersonenhaushalte vom regelbedarfsrelevanten Konsum der Parhaushalte zu ermitteln. Ein solches Vorgehen wird als Differenzmethode bezeichnet.

Diese Methode ist auf Basis der derzeitigen - anhand von Anteilen (z. B. 20 %) an allen zu berücksichtigenden Haushalten gebildeten - Referenzgruppen aber nur dann sachgerecht, wenn die für die beiden Haushaltstypen herangezogenen Referenzgruppen dasselbe Wohlstandsniveau haben und darüber hinaus die Konsumstrukturen der Haushalte möglichst ähnlich sind. Tatsächlich ist dies nicht der Fall, wie das von der RUB für diesen Bericht durchgeführte Forschungsvorhaben zeigt. Denn die sozioökonomische Struktur sowie die durchschnittlichen Einkommen pro Person identisch abgegrenzter Referenzgruppen (bezüglich des betrachteten Quantils der Einkommensverteilung z. B. die „unteren 20 Prozent“) verschiedener Haushaltstypen fallen unterschiedlich aus. Bei einfacher Anwendung der Differenzmethode auf identisch abgegrenzte Referenzgruppen zweier Haushaltstypen mit unterschiedlichen Wohlstandsniveaus, die sich durch eine zusätzliche Person im Haushalt unterscheiden, würde für die zusätzliche Person nicht nur der tatsächliche zusätzliche Bedarf ermittelt, sondern auch der Unterschied der Wohlstandsniveaus zwischen den Haushaltstypen mit abgebildet.

Die Fachleute des Deutschen Vereins, deren Ergebnisse¹⁶ vom BVerfG aufgegriffen wurden (Rz. 189), haben bei ihren Berechnungen mittels der sogenannten „modifizierten“ Differenzmethode daher die von ihnen genutzten Referenzgruppen nicht als prozentuale Anteile an allen Haushalten abgegrenzt, sondern Haushalte mit einem mindestens 4 % über den damaligen Sozialhilfeleistungen (durchschnittlicher Bedarf = „Sozialhilfeschwelle“) des Bundessozialhilfegesetzes liegenden Nettoeinkommen zugrunde gelegt. Damit wird das Problem der unterschiedlichen Wohlstandsniveaus vom Umfang her gleich abgegrenzter Referenzgruppen umgangen und eine Annäherung der Wohlstandsniveaus der genutzten Referenzgruppen erreicht.

Als Nettoeinkommensobergrenze der Referenzgruppen wurde damals ein Wert von 125 % desjenigen der Untergrenze festgelegt. Bei Ehepaaren wurde die Obergrenze um zusätzlich 300 DM erhöht, um eine ausreichende Fallzahl von Haushalten zu erzielen. Die Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte setzte sich für das Jahr 1983 (Erhebungsjahr der damals genutzten EVS) dementsprechend aus den Haushalten mit einem Nettoeinkommen von 800 DM bis 1.000 DM pro Monat zusammen und die Referenzgruppe der Paare ohne Kind aus den Haushalten mit einem Nettoeinkommen

¹⁶ Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge (DV): Neues Bedarfsbemessungssystem für die Regelsätze in der Sozialhilfe: Ableitung der Regelsätze für sonstige Haushaltsangehörige, Frankfurt am Main 1989.

von 1.310 DM bis 1.940 DM.¹⁷ Zur Bestimmung des Regelbedarfs der zweiten erwachsenen Person im Haushalt wurden dann die ermittelten regelbedarfsrelevanten Konsumausgaben beider Haushaltstypen in Relation zueinander gesetzt.

Das BVerfG hat dieses Vorgehen für die Bestimmung des Existenzminimums von Partnern ohne Kind als geeignet bezeichnet (Rz. 189). Nach den Berechnungen des Deutschen Vereins beträgt der Bedarf eines Paares ohne Kind 180 % desjenigen eines Einpersonenhaushalts.¹⁸ Da Partner gleichberechtigt sind, wurde im RBEG jedem Partner - wie bereits zuvor im SGB II und SGB XII - 90 % des für Regelbedarfsstufe 1 gezahlten Betrages zuerkannt.

Bei den Arbeiten am RBEG wurde auf Basis des BVerfG-Urteils von der Angemessenheit der bestehenden Relation zwischen den Regelbedarfen für ein und zwei Erwachsene im Haushalt ausgegangen, zusätzlich aber geprüft, ob es andere Methoden gibt, die diese Regelbedarfsrelation bestätigen oder aber zu einer geänderten Relation führen.

Die bekannten Äquivalenzskalen der OECD, die für eine zweite erwachsene Person im Haushalt entweder einen zusätzlichen Bedarf von 70 % (alte Skala) oder 50 % (neue Skala) annehmen, helfen bei der Bestimmung der Regelbedarfsstufe 2 nicht weiter. Die OECD-Skalen wurden auf Basis des gesamten Haushaltskonsums ermittelt und schließen auch die bei zunehmender Haushaltsgröße stark unterproportional wachsenden Wohnkosten mit ein. Sie sind daher nicht zur Festsetzung von Leistungen im unteren Einkommensbereich geeignet, bei denen die Wohnkosten unberücksichtigt bleiben und ein überdurchschnittlicher Anteil der Ausgaben für lediglich individuell konsumierbare Güter des Grundbedarfs (vor allem Lebensmittel und Kleidung) verwendet wird, für die sich bei einer zweiten Person im Haushalt keine relativen Einsparungen ergeben. Da eine zweite Person für die fast ausschließlich individuell nutz- und konsumierbaren Güter und Dienste in den EVS-Abteilungen 1, 3, 6, 7, 10, 11 und 12 bereits einen Bedarf von rund 64 % (232,24 €) des Bedarfs eines Alleinstehenden hat (siehe Tabelle 17), erscheint ein zusätzlicher Bedarf von lediglich 50 % deutlich zu niedrig und auch ein zusätzlicher Bedarf von 70 % eher knapp bemessen.

¹⁷ DV: ebd.; S. 12 f.

¹⁸ DV: ebd.; Tabelle 4 auf S. 20.

Tabelle 17:
Regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben von Einpersonenhaushalten
(§ 5 RBEG) in der EVS 2008 und tendenziell zusätzliche Verbrauchsausgaben
einer zweiten erwachsenen Person im Haushalt
(in Euro pro Monat)

| | Erste Person | Zweite Person |
|---|---------------|--------------------------|
| Abteilung 1 (Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke) | 128,46 | voller Bedarf |
| Abteilung 3 (Bekleidung und Schuhe) | 30,40 | voller Bedarf |
| Abteilung 4 (Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung) | 30,24 | relative Einsparungen |
| Abteilung 5 (Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände) | 27,41 | relative Einsparungen |
| Abteilung 6 (Gesundheitspflege) | 15,55 | voller Bedarf |
| Abteilung 7 (Verkehr) | 22,78 | voller Bedarf |
| Abteilung 8 (Nachrichtenübermittlung) | 31,96 | relative Einsparungen |
| Abteilung 9 (Freizeit, Unterhaltung, Kultur) | 39,96 | relative Einsparungen |
| Abteilung 10 (Bildung) | 1,39 | voller Bedarf |
| Abteilung 11 (Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen) | 7,16 | voller Bedarf |
| Abteilung 12 (Andere Waren und Dienstleistungen) und Mitgliedsbeiträge | 26,50 | voller Bedarf |
| insgesamt | 361,81 | |

Die Festlegung der Regelbedarfsstufe 2 hätte alternativ auch im Rahmen der im RBEG vorgenommenen Ermittlung der Regelbedarfsstufen 4 bis 6 erfolgen können. Der sich durch die Verteilungsschlüssel ergebende Betrag der Eltern am Haushaltskonsum wäre dann - analog zu dem jeweiligen Betrag der Kinder - zur Bestimmung der Regelbedarfsstufe 2 herangezogen worden. In diesem Fall wäre die Regelbedarfsstufe 2 aber für beide Partner zusammen um mindestens 40 € niedriger ausgefallen (siehe Abschnitt 4.3). Außerdem hätte es bei der Berücksichtigung aller drei altersspezifischer Referenzgruppen für Paare mit einem Kind - in Abhängigkeit der nach dem Alter des Kindes gestaffelten Regelbedarfsstufen für Kinder - drei leicht unterschiedliche Regelbedarfsstufen für Eltern gegeben und sich zusätzlich die Frage gestellt, welcher Regelbedarf bei Paaren ohne Kind sachgerecht ist.

Der im RBEG mit der Regelbedarfsstufe 2 festgesetzte zusätzliche Bedarf von 80 % der Regelbedarfsstufe 1 sorgt demgegenüber für eine sowohl hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit der Festlegung als auch bezüglich der Höhe sachgerechte Regelbedarfsstufung. Auch die in Tabelle 17 dargestellten regelbedarfsrelevanten Konsumausgaben und deren Potentiale bezüglich der Einsparungen durch gemeinsames Wirtschaften zeigen, dass ein solcher Wert plausibel ist. Hilfreich ist dazu eine differenzierte Betrachtung der für die einzelnen EVS-Abteilungen relevanten Beträge in

den einzelnen regelbedarfsrelevanten Positionen (siehe BT-Drs. 17/3404, S. 53 bis 63). Daraus wird deutlich, dass sich z. B. die Stromkosten bei zwei Personen im Haushalt nicht verdoppeln und bestimmte Gebrauchsgüter wie etwa ein Fernseher gemeinsam genutzt werden. Unbestreitbar können auch sehr sorgfältige Plausibilitätsüberlegungen immer nur eine Größenordnung für den zusätzlichen Bedarf bestimmen und keinen absolut richtigen Wert.

Der Regelbedarfsstufe 3 liegt keine eigenständige statistische Ermittlung zugrunde, sondern die Erkenntnis, dass sich für eine dritte und weitere erwachsene Personen in einem Haushalt sachlich keine höheren Bedarfe begründen lassen als für die zweite erwachsene Person im Haushalt.

4.2 Mögliche Weiterentwicklungen

Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der RUB wurden im Rahmen dieser Berichtslegung beauftragt, zu untersuchen, ob die bestehenden Regelbedarfsrelationen plausibel sind und es zu der beschriebenen Differenzmethode und den Plausibilitätsüberlegungen praktikable und sachgerechte Alternativen gibt.

Insbesondere war von Interesse, ob und wie vom Wohlstandsniveau her vergleichbare Haushalte unterschiedlicher Haushaltstypen identifiziert und auf dieser Basis Relationen zwischen den einzelnen Regelbedarfsstufen ermittelt werden können. Dabei wurde eine Fülle von Analysen und Berechnungen durchgeführt, deren wichtigste Erkenntnisse im Folgenden dargestellt werden.

Jede Person trifft - auf Basis ihrer begrenzten finanziellen Ressourcen - täglich Entscheidungen über den Erwerb von Gütern und Dienstleistungen und folgt dabei individuellen Präferenzen. In der wissenschaftlichen Theorie der Mikroökonomie erfolgt die Beschreibung der Grundlagen für diese Entscheidungen mittels Nutzenfunktionen und erreichbaren Wohlstandsniveaus. Praktisch ist die exakte Feststellung von interpersonell vergleichbaren Wohlstandsniveaus jedoch nicht ohne Weiteres möglich.

Wie die konkreten individuellen Bedarfsstrukturen der einzelnen in der EVS erfassten Haushalte aussehen, ist nicht bekannt und wäre auch durch entsprechende Fragen bei den Haushaltsmitgliedern nicht valide interpersonell vergleichbar zu ermitteln. Erfasst werden in der EVS dagegen die tatsächlichen Konsumausgaben, die vorhandenen langlebigen Gebrauchsgüter, sozioökonomische Merkmale sowie Einkommen und Vermögen. Diese verschiedenen für alle Haushalte verfügbaren Informationen wurden von den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der RUB als Indikatoren für

individuelle Präferenzen herangezogen, um vom Wohlstandsniveau her übereinstimmende Haushalte unterschiedlicher Haushaltstypen zu finden (sogenanntes „Matching“), um dann auf dieser Basis Berechnungen zur unterschiedlichen Höhe des Bedarfs der verschiedenen Haushaltstypen durchzuführen.

Die wahrscheinlich bekannteste Form eines Vergleichs des Wohlstands von Haushalten wird anhand des sogenannten Engel-Koeffizienten¹⁹ durchgeführt. Er gibt den Ausgabenanteil für Lebensmittel eines Haushalts an den gesamten Konsumausgaben an. Grundgedanke ist, dass jeder Haushalt zunächst seine Grundbedürfnisse (vorrangig Lebensmittel und Bekleidung) befriedigen muss und bei steigendem Wohlstandsniveau zunehmend Mittel für darüber hinausgehende Güter und Dienstleistungen zur Verfügung stehen. Mit zunehmendem Wohlstandsniveau sinkt dementsprechend der Anteil der Nahrungsmittelausgaben an den Konsumausgaben. Die Wohlstandsniveaus zweier (unterschiedlich großer) Haushalte werden dann als gleich angesehen, wenn der Anteil ihrer Lebensmittelausgaben an den Konsumausgaben gleich groß ist.

Hierbei handelt es sich allerdings um ein Vorgehen, das die Realität angesichts der heutigen vielfältigen unterschiedlichen Konsummöglichkeiten nur sehr eingeschränkt abbildet. Im Forschungsvorhaben der RUB wurde daher vorrangig ein Matching von Haushalten anhand von differenzierten Merkmalskombinationen vorgenommen (Alter, Bildungsabschluss, Erwerbsstatus, Saldo aus Schulden und Vermögen), die die Wirklichkeit weit differenzierter abbilden.

Zur Ermittlung des Bedarfs einer zweiten erwachsenen Person im Haushalt werden zunächst aus der Gesamtheit der Einpersonen- und Paarhaushalte vergleichbare Paare aus jeweils einem Einpersonen- und einem Zweipersonenhaushalt ausgewählt, die sich hinsichtlich der gewählten Merkmale so ähnlich wie möglich sind. Die Wissenschaft spricht hier von „statistischen Zwillingen“. Aus allen so zugeordneten Paaren entstehen dann zwei Gruppen von Ein- und Zweipersonenhaushalten, die hinsichtlich der verwendeten Merkmale ähnlich sind.

Wählt man die Haushalte lediglich anhand eines Merkmals aus, so ist einfach feststellbar, ob die jeweiligen Haushalte bezüglich dieses Merkmals (z. B. Anteil der Lebensmittelausgaben am Gesamtkonsum) übereinstimmen. Bei mehreren Merkmalen ist aber nicht mehr unmittelbar feststellbar, wie gut die Haushalte bezüglich aller genutzten Merkmale zueinander passen. Daher werden für die Überprüfung des Maßes der

¹⁹ Engel, Ernst; Die Productions- und Consumtionsverhältnisse des Königreichs Sachsen, Zeitschrift des Statistischen Büreaus des Königlich Sächsischen Ministeriums des Innern, Nr. 8 und 9 (1857).

Übereinstimmung der Haushaltsmerkmale sogenannte Distanzmaße eingesetzt. Je kleiner die so errechneten Distanzen zwischen den Merkmalen (z. B. Alter und Bildungsabschluss) sind, desto besser stimmen die jeweiligen Haushalte hinsichtlich der ausgewählten Merkmale überein. Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der RUB verwenden drei verschiedene Distanzmaße (Mahalanobis-Distanz, Mahalanobis-Matching-Distanz, Gower-Distanz) nebeneinander, von denen keines den anderen eindeutig vorzuziehen ist.

Weiterhin gibt es verschiedene Möglichkeiten, wie die Haushalte einander zugeordnet werden. Im Rahmen der Berechnungen werden zwei verschiedene Verfahren parallel verwendet, weil aus Sicht der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler keines der Verfahren eindeutig überlegen ist. Es handelt sich um das „Nearest-Available-Pair-Matching“ (die einzelnen Haushaltspaare werden nacheinander gebildet) und das „Optimal Matching“ (eine optimale Zuordnung für alle ausgewählten Haushalte wird in einer einzigen simultanen Rechnung ermittelt).

Ausgangspunkt der Matchingvarianten sind bei den meisten Berechnungen Haushalte eines Haushaltstyps mit niedrigem Einkommen. Haushalte mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII wurden vorher - nach den Vorschriften des RBEG - ausgeschlossen.

Zur Berechnung des zusätzlichen Bedarfs einer zweiten erwachsenen Person im Haushalt wurde in einer Variante - analog zur Regelung im RBEG - von den 15 % der Einpersonenhaushalte mit dem niedrigsten Nettoeinkommen ausgegangen²⁰ und die so generierten Daten der jeweiligen Vergleichsgruppen dann mittels verschiedener mathematischer Verfahren dazu genutzt, Relationen zwischen den Bedarfen von Einpersonen- und Paarhaushalten zu ermitteln:

- zwei einfache traditionelle nach Engel (Vergleichsmerkmal: Anteil der Lebensmittelausgaben am Konsum) und Rothbarth (Vergleichsmerkmal: absolute Ausgaben für Bekleidung) benannte Verfahren sowie
- verschiedene Varianten sogenannter linearer Ausgabensysteme (Linear Expenditure System = LES).

Beim Engel- und Rothbarth-Ansatz handelt es sich um Ein-Gleichungs-Ansätze, mit denen jeweils keine güterspezifischen Verteilungsgewichte bestimmt werden können,

²⁰ In einer anderen Variante wurden die Paarhaushalte ohne Kind als Ausgangsbasis gewählt und die Einpersonenhaushalte wurden zugeordnet.

wohl aber Verteilungs- oder Äquivalenzgewichte für den gesamten Bedarf eines Mitglieds in einem Mehrpersonenhaushalt. Bei diesen Verfahren ergaben sich allerdings keine plausiblen Ergebnisse. Die Ergebnisse nach Engel erscheinen für den zusätzlichen Bedarf einer zweiten erwachsenen Person zu hoch und diejenigen nach Rothbarth zu niedrig.

Bei den linearen Ausgabensystemen wird angenommen, dass die Ausgaben eines Haushalts für jede einzelne Gütergruppe von (mehreren) Faktoren beeinflusst werden. Die mathematische Darstellung ist eine lineare Funktion einer oder mehrerer Variablen. In der einfachsten Form hängen diese Ausgaben nur vom Gesamteinkommen des Haushalts ab. Die Parameter der Ausgabenfunktionen werden dann so gewählt, dass das tatsächliche Ausgabeverhalten der betrachteten Gruppe durch die Funktionen so gut wie möglich abgebildet wird. Auf diese Weise erhält man die vermuteten Konsumfunktionen der betrachteten Haushalte. Aus den Konsumfunktionen der Ein- und Zweipersonenhaushalte kann dann der durchschnittliche zusätzliche Bedarf von Zweipersonenhaushalten gegenüber den Einpersonenhaushalten berechnet werden.

Für den Endbericht wurden von den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern vier Varianten solcher linearen Ausgabensysteme ausgewählt:

- ELES (Extended Linear Expenditure System) berücksichtigt neben den reinen Konsumausgaben auch mögliche Ersparnisse.
- FELES-Varianten (Functionalized Extended Linear Expenditure System) beziehen außerdem sozioökonomische Merkmale der einzelnen Haushaltsmitglieder mit ein.

Die verschiedenen Varianten von FELES unterscheiden sich dabei wie folgt:

- In einem Fall (Variante 1) können die vom jeweiligen Einkommen unabhängigen „Basisausgaben“ jedes Haushalts von seiner Struktur und den Merkmalen seiner Mitglieder beeinflusst werden, während die einkommensabhängig steigenden Ausgaben von weiteren Haushaltsmerkmalen unabhängig sind. Dabei wird weiter unterschieden zwischen einer
 - Variante (1A), in der sich die einkommensabhängigen Ausgaben für Haushalte unterschiedlicher Größe identisch entwickeln, und einer
 - Variante (1B), in der die einkommensabhängigen Ausgaben aufgrund einer nach Haushaltstypen getrennten Ermittlung mit der Größe des Haushalts variieren können.

- Im anderen Fall (Variante 2) werden sowohl die Basisausgaben als auch die einkommensabhängigen Ausgaben im Rahmen einer einheitlichen Ermittlung für alle Haushaltstypen von der Struktur des Haushalts und den Merkmalen seiner Mitglieder beeinflusst.

Bereits diese sehr kurze Darstellung zeigt, dass die durchgeführten Berechnungen insgesamt äußerst komplex sind und wegen der verschiedenen Modellansätze heterogene Ergebnisse zu erwarten sind. Zudem gilt selbst für die komplexesten Modelle, dass sie die Realität immer nur näherungsweise abbilden können und von einer Fülle von normativen Entscheidungen bei der Auswahl der Daten und der Modellierung der Rechenregeln abhängig sind.

Um diese komplexen Modellrechnungen zu vermeiden, könnte der zusätzliche Bedarf eines zweiten Erwachsenen zwar auch einfach ermittelt werden, indem die regelbedarfsrelevanten Konsumausgaben der ausgewählten Einpersonenhaushalte von denjenigen der Paare abgezogen werden. Das Ergebnis wäre aber wegen der trotz des Matchings immer noch vorhandenen Strukturunterschiede zwischen den abgebildeten Haushaltstypen verzerrt. Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der RUB haben solche „naiven Skalenwerte“ in ihrem Gutachten für den zusätzlichen Bedarf eines zweiten Erwachsenen beispielhaft berechnet. Demnach läge der zusätzliche Bedarf eines zweiten Erwachsenen gegenüber einem Einpersonenhaushalt bei etwas über 100 %, was völlig unplausibel ist.

Daher versuchen die Forscherinnen und Forscher der RUB die Strukturunterschiede zwischen den beiden Haushaltstypen mittels der linearen Ausgabensysteme zu quantifizieren und bei den Berechnungen entsprechend zu berücksichtigen. Da es bei diesen „Strukturbereinigungen“ um die Berücksichtigung verschiedener Merkmale geht und die Distanz der für die beiden Haushaltstypen ermittelten Merkmale auch noch mit unterschiedlichen Berechnungsmethoden ermittelt werden kann, ergeben sich bei den verschiedenen Berechnungen zwangsläufig heterogene Ergebnisse. Eine Übersicht über die Ergebnisse der verschiedenen Rechenmodelle zum zusätzlichen Bedarf von Paaren ohne Kind gegenüber einem Einpersonenhaushalt gibt die folgende Tabelle 18.

Bei diesen Berechnungen wurde als Basis von Einpersonenhaushalten ausgegangen.²¹ Um den zusätzlichen Bedarf einer zweiten erwachsenen Person im Haushalt abzuschätzen, wurden diesen Einpersonenhaushalten mittels Matching Paare zugeordnet. Die Differenzierungen bei den Ergebnissen ergeben sich durch die Nutzung

²¹ Das Gutachten liefert auch Ergebnisse für Paare als Ausgangsbasis. Diese Ergebnisse sind aber weitgehend unplausibel.

der zwei verschiedenen Matchingvarianten („Optimal Matching“ und „Nearest-Available-Pair-Matching“) sowie der drei verschiedenen Maße zur Messung der Matchingqualität (Distanzmaße). In der letzten Zeile der Tabelle 18 finden sich die Ergebnisse für den Fall, dass nicht nur Haushalte mit niedrigem Einkommen, sondern alle Haushalte der jeweiligen Haushaltstypen für das Matching herangezogen werden.

Tabelle 18:
Bedarfe von zwei erwachsenen Personen
Ausgangsbasis Einpersonenhaushalte
Erste erwachsene Person = 1,00

| | ELES | FELES 1A | FELES 1B | FELES 2 |
|--|------|----------|----------|---------|
| <i>Optimal Matching</i> | | | | |
| Mahalanobis-Distanz | 1,71 | 1,36 | 1,61 | 1,58 |
| Mahalanobis-Matching-Distanz | 1,76 | 1,39 | 1,69 | 1,80 |
| Gower-Distanz | 1,71 | 1,38 | 1,66 | 1,66 |
| kombiniertes Matching | 1,73 | 1,39 | 1,68 | 1,71 |
| <i>Nearest-Available-Pair-Matching</i> | | | | |
| Mahalanobis-Distanz | 1,75 | 1,37 | 1,67 | 1,60 |
| Mahalanobis-Matching-Distanz | 1,77 | 1,39 | 1,71 | 1,75 |
| Gower-Distanz | 1,88 | 1,42 | 1,83 | 1,72 |
| kombiniertes Matching | 1,77 | 1,41 | 1,73 | 1,74 |
| Gesamter Einkommensbereich | 1,62 | 1,71 | 1,66 | 1,53 |

Quelle: RUB.

In den Spalten 2 bis 5 sind die Ergebnisse für den Bedarf von zwei Personen nach den verschiedenen linearen Ausgabensystemen dargestellt. Die Tabelle ist in folgender Weise zu lesen: Wenn beispielsweise das Ausgabensystem „FELES 2“, die Methode des „Nearest-Available-Pair-Matching“ und die „Mahalanobis-Matching-Distanz“ verwendet werden, ergibt sich ein Bedarf von zwei erwachsenen Personen in einem Haushalt in Höhe des 1,75-fachen des Bedarfs eines Einpersonenhaushalts.

Der berechnete zusätzliche Bedarf für eine zweite erwachsene Person im Haushalt beträgt demnach je nach Variante zwischen 36 % und 88 %. Die verschiedenen Modellvarianten weisen jeweils unterschiedliche methodische Vor- und Nachteile auf, die aber a priori nicht darauf schließen lassen, dass eine Variante einer anderen Variante gegenüber grundsätzlich überlegen ist, weshalb hinsichtlich der Festlegung von Regelbedarfsrelationen letztlich verschiedene Ergebnisse als Bandbreiten festgestellt werden. Auch wenn es somit keinen eindeutig „richtigen“ Wert gibt, ist gleichwohl festzuhalten, dass der derzeit gemäß RBEG gültige zusätzliche Bedarf einer zweiten Person von 80 % nicht als zu knapp bemessen angesehen werden kann. Angesichts

dieser Ergebnisse besteht kein Anlass davon auszugehen, dass das geltende Recht den erforderlichen zusätzlichen Bedarf als zu gering ansetzt.

Für die Regelbedarfsstufe 3 können die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler wegen der vergleichsweise geringen verfügbaren Fallzahl von Haushalten mit drei erwachsenen Personen keine umfassenden Berechnungen mit den linearen Ausgabensystemen durchführen. Hilfsweise wird der Engel-Ansatz herangezogen, der aber schon bezüglich der Berechnung der Regelbedarfsstufe 2 zu keinen plausiblen Ergebnissen geführt hat, sodass die verwendeten Rechenmodelle als wenig geeignet erscheinen, Aussagen zur Regelbedarfsstufe 3 zu treffen. Sie stellen aber die geltende Höhe der Regelbedarfsstufe 3 nicht in Frage.

4.3 Bewertung

Die verschiedenen Rechenmodelle führen hinsichtlich des zusätzlichen Bedarfs einer zweiten erwachsenen Person zu relativ heterogenen Ergebnissen. Dabei kann festgestellt werden, dass die unterschiedlichen Rechenmodelle für diese Fragestellung unterschiedliche Vor- und Nachteile aufweisen, es aber keine eindeutig „richtige“ Methode gibt. Dies liegt daran, dass bei der modellhaften (rechnerischen) Abbildung dieses Sachverhalts immer auch normative Entscheidungen und Annahmen zu treffen sind, da sich die immense Vielfalt individueller Lebensgestaltung in der Realität auch in hochkomplexen Rechenmodellen nur mittels starker Vereinfachung zu einem rechenbaren Modell verdichten lässt.

Das Problem der Vergleichbarkeit des Wohlstandsniveaus der unterschiedlichen Haushaltstypen kann letztlich nicht eindeutig und praktikabel gelöst werden. Um den Unterschied der Wohlstandsniveaus zwischen den Haushaltstypen valide zu bestimmen, müsste wegen der in Paarhaushalten vorhandenen Einspareffekte eine Äquivalenzskala verfügbar sein, die jedoch in den Rechenmodellen erst ermittelt werden soll.

Die unterschiedlichen und nicht ohne Weiteres vergleichbaren soziodemografischen Gruppen sind in den verschiedenen Haushaltstypen in unterschiedlichem Maße vertreten. Da die individuellen Konsumstrukturen und erzielten Einkommen u. a. von den soziodemografischen Merkmalen abhängig sind, ergeben sich daraus systematische Unterschiede in den Konsumstrukturen und Wohlstandsniveaus der verschiedenen Haushaltstypen. Dies erschwert die Vergleichbarkeit zusätzlich und führt zu einer Fülle von normativen Entscheidungen, um die Komplexität der Modelle zu reduzieren. Hinzu kommt, dass die Frage, wie Wohlstandsniveaus sachgerecht modellhaft operationalisiert werden können, wissenschaftlich zwar lösbar ist, aber die konkrete Umsetzung

notwendigerweise einen derart hohen Grad der Komplexität aufweist, sodass auf diesem Weg die Forderungen des BVerfG nach einem realitätsgerechten „transparenten und sachgerechten Verfahren“ zur Bestimmung des „tatsächlichen Bedarfs“ (Rz. 139) kaum erfüllt werden können.

Die dargestellten Probleme wachsen in dem Maße, indem der Konsum der Haushalte differenzierter betrachtet wird, weil in den mathematischen Modellen noch zusätzliche Substitutionsbeziehungen zwischen einzelnen EVS-Abteilungen oder gar EVS-Positionen berücksichtigt werden müssten. Der Versuch, den nach Konsumabteilungen differenzierten Bedarf einer zweiten erwachsenen Person im Haushalt mittels der verwendeten Modelle zu bestimmen, führt nicht zum Ziel. Daher erfüllen einfachere Berechnungen und Plausibilitätsüberlegungen die Anforderungen an die Begründung der Regelbedarfsermittlung weit besser als komplexe mathematische Modelle, die aufgrund der methodischen Vielfalt nicht dem Anspruch einer objektiven Abbildung der Realität genügen können und somit letztlich in der Umsetzung in hohem Maße normativ vorbestimmte Ergebnisse liefern, ohne dass dies für Nichtfachleute transparent wird.

Dennoch sind solche Berechnungen hilfreich, denn die modellbedingte Bandbreite der Ergebnisse der verschiedenen Rechenvarianten zeigt, dass die im RBEG festgelegte Höhe für den zusätzlichen Bedarf einer zweiten erwachsenen Person von 80 % der Regelbedarfsstufe 1 nicht als zu niedrig angesehen werden kann. Es besteht somit keine Veranlassung, an den im RBEG getroffenen Festlegungen Änderungen vorzunehmen.

Bei der Erarbeitung des RBEG waren die hier dargestellten Probleme der Ermittlung vergleichbarer Regelbedarfe für alle Erwachsenen bekannt. Daher wurde damals entschieden, die Höhe der Regelbedarfsstufen 2 und 3 - aufbauend auf den Ergebnissen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge - auf Basis des Regelbedarfs von Einpersonenhaushalten zu ermitteln und nicht aus dem Familienzusammenhang heraus zu bestimmen.

Entscheidend dafür war, dass die Regelbedarfsstufen 1 bis 3 sich dadurch auf einem einheitlichen Wohlstandsniveau befinden. Bei Nutzung der Daten von Paarhaushalten mit einem Kind hätten sich dagegen - je nach Alter des Kindes - drei leicht unterschiedliche Werte für den regelbedarfsrelevanten Konsum der Eltern (Tabelle 19, vorletzte Spalte) und damit auch drei unterschiedliche Regelbedarfsstufen für die Eltern ergeben. Zudem liegen diese Beträge um gut 40 € bis über 50 € niedriger, als der in Regelbedarfsstufe 2 für zwei Erwachsene tatsächlich berücksichtigte Betrag (Tabelle 19, letzte Zeile).

Tabelle 19:
Kennziffern zu den Konsumausgaben der Referenzgruppen
der Paare mit einem Kind aus dem RBEG
(in Euro pro Monat)

| Kindesalter in Jahren | Konsum- ausgaben insgesamt | Regelbedarfs- relevanter Konsum insgesamt | Regelbedarfs- relevanter Konsum der Eltern | Regelbedarfs- relevanter Konsum des Kindes |
|---|----------------------------------|--|---|---|
| 0 bis 5 | 1.732,74 | 813,62 | 601,93 | 211,69 |
| 6 bis 13 | 1.842,57 | 838,26 | 597,94 | 240,32 |
| 14 bis 17 | 1.869,13 | 882,42 | 608,80 | 273,62 |
| 90 % von Regelbedarfsstufe 1 (2 X 0,9 X 361,81 €) | | | 651,26 | |

Für die Regelbedarfsstufe 3 wird davon ausgegangen, dass sich eine dritte erwachsene Person im Haushalt die Gebrauchsgüter ebenso wie eine zweite erwachsene Person mit den anderen erwachsenen Personen im Haushalt teilt. Somit ist es sachgerecht, für eine dritte erwachsene Person in einem Haushalt den gleichen zusätzlichen Bedarf anzusetzen, wie für eine zweite erwachsene Person.

Im Mittelpunkt der Diskussion um die Ermittlung und Höhe der Regelbedarfsstufe 3 stehen behinderte Menschen, die im Haushalt ihrer Eltern leben. Im Ergebnis führt dies zu Forderungen nach einer Erhöhung der Regelbedarfsstufe 3 auf einen der Regelbedarfsstufe 1 entsprechenden Wert oder der Einführung einer speziellen Regelbedarfsstufe für Menschen mit Behinderung, die im Haushalt ihrer Eltern leben. Letzteres wird begründet mit besonderen Bedarfslagen von Menschen mit Behinderung.

Hierzu ist Folgendes anzumerken:

- Die Regelbedarfe decken einen typischen und deshalb pauschalierbaren Bedarf ab. Leben mehrere Erwachsene in einem Haushalt ist es plausibel, dass diese pro Person einen geringeren Bedarf haben, als es der Regelbedarfsstufe 1 entspricht. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um zwei, drei oder mehr erwachsene Personen im Haushalt handelt.
- Sofern Menschen mit Behinderung im Einzelfall für ihren notwendigen Lebensunterhalt nachweisbar höhere Aufwendungen haben als in den der Regelbedarfsermittlung zugrunde liegenden durchschnittlichen Verbrauchsausgaben berücksichtigt sind, besteht bereits die Möglichkeit der abweichenden Regelsatzfestsetzung und der Gewährung von Mehrbedarfen und einmaligen Bedarfe. Hinsichtlich der besonderen Belange, die sich aus einer Behinderung ergeben

können, werden zudem weitere gesetzliche Leistungen erbracht, insbesondere Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem Sechsten Kapitel des SGB XII.

- Würden die gegenwärtig gesondert gewährten Bedarfe bei der Regelbedarfsermittlung auf Basis der Verbrauchsausgaben der EVS berücksichtigt und somit in die Regelbedarfe integriert, würden die Regelbedarfe - wegen der bei der Ermittlung angewendeten Durchschnittsbildung - im Ergebnis etwas ansteigen. Der Anstieg wäre pro Leistungsempfänger aber geringer als die Höhe der nach geltendem Recht individuell gewährten gesonderten Bedarfe.
- Eine gesonderte Regelbedarfsstufe nur für behinderte Personen ist nicht sachgerecht, da sie den sehr heterogenen Bedarfen dieser Personengruppe im Rahmen der Regelbedarfsermittlung nicht gerecht werden könnte. Soweit es sich dagegen um deren typischen Bedarfe des Lebensunterhalts handelt, werden diese durch die Regelbedarfsstufe 3 abgedeckt. Darüber hinausgehende „typische“ Bedarfe von behinderten Menschen sind nicht belegt.

5. Methodische Weiterentwicklung der Ermittlung der Regelbedarfsstufen 4 bis 6

5.1 Problemstellung

Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 klargestellt, dass „Kinder ... keine kleinen Erwachsenen (sind)“ (Rz. 191) und die Kinderbedarfe daher eigenständig zu ermitteln und nicht nur als Anteil am Regelbedarf eines Einpersonenhaushalts zu bestimmen sind.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass Kinder zwar keine Erwachsenen sind, aber mit diesen zusammenleben. Bei der EVS handelt es sich um eine Haushaltsbefragung. Der private Verbrauch von Familienhaushalten wird nur für die Familie insgesamt erfasst, weil eine getrennte Erfassung für die einzelnen Familienmitglieder kaum möglich, mindestens aber sehr aufwendig wäre und die Akzeptanz der EVS bei den freiwillig teilnehmenden Haushalten schmälern könnte (BT-Drs. 17/3404, S. 64). Daher lässt sich der Kinderbedarf auf Basis der EVS nicht unmittelbar feststellen und der Verbrauchsausgabenanteil der Kinder an den Verbrauchsausgaben der Familien muss auf geeignete Weise ermittelt werden.

Da der Bedarf der Kinder nach den Vorgaben des BVerfG nach Altersgruppen zu differenzieren ist (Rz. 190 bis 198), ist es sinnvoll, für die entsprechende

Regelbedarfsermittlung nur Familien mit einem Kind zu betrachten, denn die Verteilung des für mehrere Kinder ermittelten Konsums auf die einzelnen Kinder wäre mit zusätzlichen Problemen verbunden.

Haushalte von Alleinerziehenden haben im Vergleich zu Paaren mit einem Kind ein vergleichsweise niedrigeres Einkommens- und Konsumniveau. Um zu vermeiden, dass es dadurch zu relativ niedrigen Regelbedarfen für Kinder kommt, wurde im RBEG entschieden, Alleinerziehende nicht bei der Kinderbedarfsermittlung zu berücksichtigen. Im RBEG wurde daher der Bedarf von Kindern auf Basis von Paaren mit einem Kind differenziert nach Altersgruppen ermittelt.

Für die Ermittlung des Kinderanteils am Familienkonsum stehen grundsätzlich zwei Methoden zur Verfügung, die das BVerfG beide für zulässig hält (Rz. 198):

- Die Differenzmethode, nach der der regelbedarfsrelevante Konsum von Paaren ohne Kind vom regelbedarfsrelevanten Konsum von Paaren mit Kind abgezogen wird und
- die Aufteilung des Familienkonsums mittels Verteilungsschlüsseln auf Eltern und Kind.

Im RBEG erfolgte die Entscheidung zugunsten der Verteilungsschlüssel, weil bei der Nutzung der Differenzmethode zur Ermittlung der Kinderbedarfe im RBEG nicht nur Referenzgruppen für Einpersonenhaushalte und Paare mit Kind, sondern zusätzlich auch für Paare ohne Kind benötigt worden wären und sich damit das in Kapitel 4 beschriebene Problem der Vergleichbarkeit der Referenzgruppen durch die zusätzliche Referenzgruppe deutlich erhöht hätte.

Die Zuordnung der Verbrauchsausgaben von Familien auf Eltern und Kinder erfolgt im RBEG auf der Grundlage der Studie „Kosten eines Kindes“, die im Auftrag des Bundesministeriums für Familie Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) erstellt wurde und breit akzeptiert wird. Für die Ermittlung dieser Verteilungsschlüssel waren umfangreiche Berechnungen erforderlich, denen methodisch anspruchsvolle Modelle für die Ausgabenbereiche Ernährung, Verkehr und Wohnen sowie weitere, einfachere Annahmen für alle anderen Ausgabenbereiche zugrunde lagen (eine Darstellung der Verteilungsschlüssel findet sich in BT-Drs. 17/3404 auf den Seiten 64 bis 67).

Dass die Regelbedarfsstufen nach geltendem Recht für die Kinder mit denjenigen der Erwachsenen kompatibel sind, zeigt eine einfache Rechnung. Jugendliche im Alter von 14 bis 17 Jahren erhalten - inklusive der Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets - in etwa Leistungen auf der Höhe der für zusätzliche Erwachsene gewährten Regelbedarfsstufe 3. Für die Regelbedarfsstufe 3 ergeben sich auf Basis der EVS 2008 rechnerisch 289,45 € ($0,8 \times 361,81 \text{ €}$). Für die Regelbedarfsstufe 4 betragen die

entsprechenden regelbedarfsrelevanten Konsumausgaben 273,62 €. Dazu kommen noch Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets (8,33 € Schulbedarf im Monat (100 € / 12 Monate) sowie monatlich bis zu 10 € für Teilhabe und ggf. weitere Leistungen), sodass sich - unter Berücksichtigung der beiden genannten Beträge - eine Höhe der Leistungen für 14- bis 17-Jährige von rechnerisch insgesamt 291,95 € ergibt. Für eine Notwendigkeit, den Jugendlichen einen signifikant höheren Bedarf zuzugestehen als den zusätzlichen Erwachsenen gibt es keine sachliche Begründung.

Die Berücksichtigung der spezifischen Bedarfslage der Jugendlichen erfolgt automatisch durch die Leistungsgewährung als pauschales Budget zur individuell freien Verwendung. Zudem zeigt die Ermittlung der Kinderbedarfe mittels der Verteilungsschlüssel aus dem Familienkonsum, dass der spezifische Bedarf von Kindern und Jugendlichen angemessen berücksichtigt wurde, denn dieser ist in den Verbrauchsausgaben der Familien enthalten.

Der gegenüber den 14- bis 17-Jährigen abgestuft niedrigere Bedarf für jüngere Kinder ist ebenso plausibel. Die Relation der drei Regelbedarfsstufen für Kinder und Jugendliche wird auf Basis der EVS sachgerecht ermittelt. Der anhand der Verteilungsschlüssel ermittelte regelbedarfsrelevante Konsum der Eltern liegt in allen drei Referenzgruppen der Paare mit einem Kind auf einem sehr ähnlichen Niveau, sodass Unterschiede im regelbedarfsrelevanten Konsum der Familien sich weitestgehend im Niveau des regelbedarfsrelevanten Konsums der Kinder widerspiegeln (siehe Tabelle 20).

Tabelle 20:
Regelbedarfsrelevante Konsumausgaben der Referenzgruppen
der Paare mit einem Kind aus dem RBEG
(in Euro pro Monat)

| Kindesalter in Jahren | Regelbedarfs- relevanter Konsum insgesamt | Regelbedarfs- relevanter Konsum der Eltern | Regelbedarfs- relevanter Konsum des Kindes |
|--------------------------|--|---|---|
| 0 bis 5 | 813,62 | 601,93 | 211,69 |
| 6 bis 13 | 838,26 | 597,94 | 240,32 |
| 14 bis 17 | 882,42 | 608,80 | 273,62 |

5.2 Mögliche Weiterentwicklungen

Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der RUB haben in ihrer Studie untersucht, ob die für die Kinder ermittelten Regelbedarfsstufen sachgerecht sind und ob es zu der im RBEG gewählten Methodik eine geeignetere Alternative gibt, die sowohl leicht nachvollziehbar als auch praktikabel ist. Dafür wurden im Forschungsvorhaben der RUB vor allem die bereits für die Ermittlung der Regelbedarfsrelationen von Erwachsenen

genutzten linearen Ausgabensysteme verwendet. Verteilungsschlüssel für einzelne konsumrelevante EVS-Positionen wurden ebenfalls untersucht.

Basis der mathematischen Modelle sind die Verbrauchsausgaben von Paaren mit einem Kind, die mit den Verbrauchsausgaben von Paaren ohne Kind verglichen werden. Dazu werden entsprechende Haushalte dieser beiden Haushaltstypen grundsätzlich nach denselben Methoden, wie im vorigen Kapitel beschrieben, ausgewählt. Bei diesem Matching wird von den unteren 20 % der Paare mit einem Kind ausgegangen und diesen Haushalten möglichst ähnliche Paarhaushalte ohne Kind zugeordnet.

Grundsätzlich könnte der zusätzliche Bedarf der Kinder ermittelt werden, indem die regelbedarfsrelevanten Konsumausgaben der mittels Matching gebildeten Paare ohne Kind von denjenigen der Paare mit Kind abgezogen werden. Allerdings könnte das Ergebnis dann aber wegen vorhandener Strukturunterschiede zwischen den Haushaltstypen verzerrt sein. Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der RUB haben solche „naiven Skalenwerte“ in ihrem Gutachten für den zusätzlichen Bedarf eines Kindes beispielhaft berechnet, um dies zu testen. Demnach läge der zusätzliche Bedarf eines Paares mit Kind gegenüber einem Paar ohne Kind nahe Null, was bestätigt, dass diese Herangehensweise nicht angemessen ist.

Daher versuchen die Forscherinnen und Forscher der RUB die Strukturunterschiede zwischen den beiden Haushaltstypen mittels der linearen Ausgabensysteme zu quantifizieren und bei den Berechnungen entsprechend zu berücksichtigen. Wegen der relativ wenigen für Paare mit einem Kind zur Verfügung stehenden Datensätze können bei diesen Berechnungen keine Differenzierungen nach Alter der Kinder durchgeführt werden. Die folgenden Ergebnisse beziehen sich somit auf alle Kinder von 0 bis 17 Jahren.

Da es bei diesen „Strukturbereinigungen“ um die Berücksichtigung verschiedener Merkmale geht und die Distanz der für die beiden Haushaltstypen ermittelten Merkmale auch noch mit unterschiedlichen Berechnungsmethoden ermittelt werden kann, ergeben sich bei den verschiedenen Berechnungen zwangsläufig je nach Methode recht unterschiedliche Ergebnisse. Zwar lässt sich nicht ohne Weiteres festlegen, welche Methode als vorteilhaft anzusehen ist, in der Gesamtschau der Ergebnisse zeigt sich aber eindeutig, dass die Regelbedarfsstufen 4 bis 6 des RBEG keinesfalls zu niedrig sind (Tabelle 21).

Tabelle 21:
Bedarfe von zwei erwachsenen Personen mit einem Kind im Haushalt beim
Matching ausgehend von Paarhaushalten ohne Kind
Paar ohne Kind = 1,00

| | ELES | FELES 1A | FELES 1B | FELES 2 |
|--|------|----------|----------|---------|
| <i>Optimal Matching</i> | | | | |
| Mahalanobis-Distanz | 1,13 | 1,08 | 1,17 | 1,34 |
| Mahalanobis-Matching-Distanz | 1,21 | 1,12 | 1,21 | 1,31 |
| Gower-Distanz | 1,25 | 1,12 | 1,26 | 1,38 |
| kombiniertes Matching | 1,18 | 1,12 | 1,25 | 1,35 |
| <i>Nearest-Available-Pair-Matching</i> | | | | |
| Mahalanobis-Distanz | 1,11 | 1,09 | 1,11 | 1,32 |
| Mahalanobis-Matching-Distanz | 1,23 | 1,11 | 1,16 | 1,37 |
| Gower-Distanz | 1,30 | 1,12 | 1,30 | 1,42 |
| kombiniertes Matching | 1,21 | 1,11 | 1,24 | 1,37 |
| Gesamter Einkommensbereich | 1,06 | 1,18 | 1,21 | 1,14 |

Quelle: RUB.

Auf Basis der Daten der EVS für Haushalte mit niedrigem Einkommen kommen die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der RUB zu dem Schluss, dass der zusätzliche Bedarf eines Kindes im Vergleich zu einem Paar ohne Kind bei 8 % bis 42 % liegt.

Der auf Basis des Rechenmodells FELES 2 mittels des „Nearest-Available-Pair-Matchings“ mit „Mahalanobis-Distanz“ für ein Kind ermittelte zusätzliche Bedarf gegenüber dem Bedarf eines Paarhaushalts ohne Kind beträgt z. B. 32 %. In der letzten Zeile sind Ergebnisse für den Fall aufgeführt, dass Haushalte aus dem gesamten Einkommensbereich für die Berechnungen herangezogen werden und nicht nur die 20 % der Haushalte mit den niedrigsten Nettoeinkommen. Hier beträgt der zusätzliche Bedarf zwischen bei 6 % und 21 %.

Die anhand der EVS für das RBEG ermittelten regelbedarfsrelevanten Konsumausgaben von Kindern und Jugendlichen betragen in Relation zu denjenigen von Paaren ohne Kind für Kinder im Alter von 0 bis 5 Jahren 32,5 %, 6 bis 13 Jahren 36,9 % und 14 bis 17 Jahren 42,0 %.²² Sie liegen damit im Wesentlichen höher als die von den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der RUB ermittelten Ergebnisse. Dabei sind die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets noch nicht berücksichtigt.

Die Forscherinnen und Forscher der RUB waren auch beauftragt, die Angemessenheit der altersspezifischen Differenzierung der Regelbedarfsstufen zu evaluieren. Die

²² Jeweilliger auf Basis der EVS ermittelter regelbedarfsrelevanter Konsum der Kinder (211,69 €, 240,32 € bzw. 273,63 €) geteilt durch den Konsum eines Paares ohne Kind (651,26 € = 2 x (0,9 x 361,81 €)).

Anwendung der komplexen mathematischen Modelle zeigte sich jedoch wegen der geringen Zahl der verfügbaren Haushalte als nicht zielführend, da auf dieser Basis keine robusten Schätzwerte zu ermitteln sind.

Alternativ wurden Berechnungen ohne Eingrenzung auf niedrige Einkommen und ohne Matching durchgeführt, um zu aussagefähigeren Ergebnissen zu gelangen. Auf Basis dieser Daten wurde dann für verschiedene Altersstufen in einem mathematischen Modell untersucht, welche Altersabgrenzung der im Modell geschätzten altersabhängigen Konsumententwicklung am besten gerecht wird. Insgesamt wurden mittels dieses Modells 153 Altersabgrenzungen untersucht. Die dem Modell nach „beste“ Altersabgrenzung zeigte sich in den Altersgruppen 0 bis 3, 4 bis 8 und 9 bis 17 Jahre. Die Altersabgrenzung nach geltendem Recht von 0 bis 5, 6 bis 13 und 14 bis 17 Jahren wird ebenfalls als gute Altersdifferenzierung qualifiziert, wobei sich der Unterschied zur modelltheoretisch „besten“ Altersabgrenzung sachlich nicht eindeutig begründen lässt und damit keinen stichhaltigen Anlass liefert, die derzeit gültige Altersabgrenzung zu ändern. Dies wäre angesichts der Restriktionen solcher Modellrechnungen auch kaum gerechtfertigt, zumal die Betrachtung hier nicht auf den Niedrigeinkommensbereich beschränkt ist.

Vor diesem Hintergrund wurde abschließend mittels eines weiteren Verfahrens versucht, unter Zuhilfenahme der bestehenden Altersabgrenzungen dennoch altersspezifische Regelbedarfsrelationen der Kinder für den Niedrigeinkommensbereich zu berechnen, obgleich dies - wie oben ausgeführt - nicht zu robusten Ergebnissen führen kann. Die Forscherinnen und Forscher der RUB merken bezüglich dieses Vorgehens an, dass zu bedenken sei, „dass die daraus (Anmerkung des BMAS: gemeint ist das Modell) abgeleiteten Skalenwerte indirekt auf den zu überprüfenden Werten basieren“ und kommen zu dem Ergebnis, „dass sich die aktuell geltenden altersspezifischen Skalenwerte ausgehend vom hier ermittelten Skalenwert für Kinder aller Altersstufen mehr oder weniger reproduzieren lassen“. Auch wenn bei der Interpretation der Ergebnisse nach Einschätzung der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Zurückhaltung geboten ist, vermitteln sie zumindest den Eindruck, dass die geltenden Regelungen weitgehend angemessen sind.

Aus den im Gutachten unternommenen Berechnungen zu altersspezifischen Kinderbedarfen ergeben sich somit keine Empfehlungen hinsichtlich alternativer Verfahren für die künftige Regelbedarfsermittlung. Mit den vorrangig genutzten mathematischen Modellen lassen sich - u. a. wegen der für differenzierte Betrachtungen relativ kleinen verfügbaren Fallzahl der Haushalte - nicht gesichert plausible Ergebnisse erzielen. Die durchgeführten Berechnungen liefern gleichwohl Ergebnisse, die den tatsächlichen Regelbedarfsstufen von Kindern und Jugendlichen nahe kommen.

Allerdings ist festzuhalten, dass die verwendeten Verfahren ausgesprochen komplex und für Nichtfachleute kaum nachvollziehbar sind. Das verfassungsrechtliche Transparenzgebot ist damit nicht einzuhalten. Zudem hängen die Ergebnisse der Berechnungen mit solchen Verfahren von verschiedenen Setzungen ab, die den Erkenntniswert dieser Ergebnisse stark einschränken.

Zusätzlich zu den bislang vorgestellten Untersuchungen wurden im Rahmen des Forschungsauftrags auch Berechnungen zu den zusätzlichen Bedarfen eines Kindes mit Blick auf die einzelnen EVS-Abteilungen durchgeführt.

Auf Basis des linearen Gleichungssystems FELES 2 wurden abteilungsspezifische Mehrbedarfe berechnet, die mit den Berechnungen zum gesamten Bedarf konsistent sein sollen. Im Gesamtergebnis ist der für Kinder (0 bis 17 Jahre) errechnete zusätzliche Bedarf mit 232,45 € durchaus plausibel und mit dem geltenden Recht kompatibel. Bei einzelnen Abteilungen zeigten sich dabei allerdings auch wenig nachvollziehbare zusätzliche Bedarfe, die die Sinnhaftigkeit einer solchen Vorgehensweise als fraglich erscheinen lassen (Tabelle 22).

Tabelle 22:
Zusätzlicher Bedarf von Kindern (0 bis 17 Jahre)
im Vergleich zu Paaren ohne Kind = 100 %

| EVS-Abteilung | Zusätzlicher Bedarf in Prozent |
|--------------------------------------|---------------------------------------|
| 1 Lebensmittel | 28 |
| 3 Bekleidung | 57 |
| 4 Wohnung | 39 |
| 5 Innenausstattung | 149 |
| 6 Gesundheit | -31 |
| 7 Verkehr | 87 |
| 8 Nachrichtenübermittlung | 30 |
| 9 Freizeit, Unterhaltung, Kultur | 24 |
| 10 Bildung | -3 |
| 11 Gaststättenbesuch | 189 |
| 12 Andere Waren und Dienstleistungen | 1 |
| insgesamt | 36 |

Quelle: RUB.

Die Forscherinnen und Forscher der RUB kommen zu dem Schluss, dass diese Ergebnisse „mit erheblichen statistischen Unsicherheiten behaftet“ sind. Nach den in Tabelle 22 dargestellten Ergebnissen liegt der zusätzliche Bedarf eines Kindes gegenüber dem Bedarf der Eltern insgesamt bei plausiblen 36 %. Auf Ebene der Abteilungen ergeben sich allerdings Ergebnisse mit offensichtlich wenig Realitätsbezug. Für die EVS-

Abteilung 5 (Innenausstattung und Haushaltsgeräte) ergibt sich z. B. ein zusätzlicher Bedarf von 149 %. Das Kind hätte demnach den dreifachen Bedarf an Innenausstattung und Haushaltsgeräten wie jedes Elternteil. Demgegenüber hätten Haushalte von Paaren mit einem Kind gegenüber Paaren ohne Kind bei den Gesundheitsausgaben der EVS-Abteilung 6 einen kinderbedingten Einspareffekt von 31 %.

Auch der Versuch, den zusätzlichen Bedarf für einzelne Abteilungen als Anteile am gesamten ermittelten zusätzlichen Bedarf zu bestimmen, kommt nicht zu überzeugenden Ergebnissen, da z. B. der ermittelte zusätzliche Bedarf für die Abteilungen 6, 10, 11 und 12 jeweils bei Null liegt.

Da die Plausibilität der Ergebnisse tendenziell mit zunehmender Differenzierung der Konsumausgaben abnimmt, ist es wenig erstaunlich, dass auch für einzelne Konsumpositionen keine plausiblen Ergebnisse erzielt wurden. Daher wurde versucht, mittels alternativer Überlegungen die anhand von wissenschaftlichen Gutachten festgelegten Verteilungsschlüssel für Verkehrsausgaben, Lebensmittel und den Bereich „Wohnen“ sowie zum Bereich Telekommunikation zu überprüfen. Auch hierbei ergaben sich wenig verwertbare Erkenntnisse, auf deren Darstellung daher hier verzichtet wird.

5.3 Bewertung

Wie schon bei den Erwachsenen liefern auch die für diesen Bericht durchgeführten Berechnungen für die Ermittlung der Regelbedarfe von Kindern keine Hinweise darauf, dass die für Kinder und Jugendliche im RBEG festgelegten Bedarfe nicht angemessen sind.

Ungeachtet der Frage der Ermittlung des zusätzlichen Bedarfs eines Haushalts mit Kindern ist zunächst festzuhalten, dass die im RBEG festgelegten zusätzlichen Bedarfe für Kinder unmittelbar plausibel sind. Die Höhe des zusätzlichen Bedarfs ist für die 14- bis 17-jährigen Jugendlichen - inklusive der gesondert gewährten Bildungs- und Teilhabeleistungen - nicht niedriger als der für den Bedarf eines zusätzlichen Erwachsenen gewährte Betrag. Die Staffelung der Regelbedarfsstufen 4 bis 6 basiert auf den empirischen Daten der EVS und wird durch die Erkenntnisse der Forscherinnen und Forscher nicht in Frage gestellt.

Dass das geltende Recht zu insgesamt angemessenen Leistungen führt, zeigt das Beispiel eines Haushalts mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern im Alter von 10 und 15 Jahren. Ausgehend von unterstellten Kosten der Unterkunft in Höhe der durchschnittlich gewährten Leistungen für Unterkunft und Heizung im Bereich der Grundsicherung für

Arbeitsuchende in Höhe von rund 564 €²³ und den im Jahr 2013 gezahlten Regelbedarfen ergibt sich ohne Berücksichtigung des Bildungs- und Teilhabepakets aktuell eine monatliche Gesamtleistung in Höhe von 1.798 €.

Die Berechnungen der RUB zeigen nachdrücklich, wie schwierig es ist, das auf den ersten Blick einfach anmutende Problem der Vergleichbarkeit von Referenzgruppen praktikabel zu lösen. Daher erscheint auch die Anwendung der Differenzmethode zur Bestimmung der Kinderbedarfe gegenüber der gegenwärtig genutzten Methode nicht als vorteilhaft. Eine alternative Vorgehensweise bei der Differenzmethode könnte darin gesehen werden, dass anstelle der Ermittlung einer gesonderten Referenzgruppe für Paare ohne Kind einfach zweimal der Betrag der Regelbedarfsstufe 2 (651,26 €) angesetzt wird (Tabelle 23). Dies würde zwar die Problematik der Vergleichbarkeit von Referenzgruppen umgehen, aber zu dem Ergebnis führen, dass die Regelbedarfe der Kinder niedriger ausfallen würden.

Tabelle 23:
Alternative regelbedarfsrelevante Konsumausgaben der Referenzgruppen von Kindern
(in Euro pro Monat)

| Kindesalter in Jahren | Regelbedarfsrelevanter Konsum insgesamt | 2 Mal Regelbedarfsstufe 2 | Rechnerischer Regelbedarfsrelevanter Konsum des Kindes | regelbedarfsrelevanter Konsum des Kindes im RBEG |
|-----------------------|---|---------------------------|--|--|
| 0 bis 5 | 813,62 | 651,26 | 162,36 | 211,69 |
| 6 bis 13 | 838,26 | 651,26 | 187,00 | 240,32 |
| 14 bis 17 | 882,42 | 651,26 | 231,16 | 273,62 |

Eine Ermittlung der Regelbedarfsstufen 4 bis 6 auf Basis komplexer Rechenmodelle, wie sie im Rahmen des für diesen Bericht durchgeführten Forschungsvorhabens genutzt wurden, wird nicht empfohlen. Solche Berechnungen sind sinnvoll, um die bestehenden Regelungen hinsichtlich ihrer Höhe zu evaluieren, sollten sie aber nicht ersetzen. Letztlich führen sie oft zu unplausiblen und wenig nachvollziehbaren Ergebnissen. Das Bestreben, den Bedarf von Kindern möglichst exakt zu bestimmen, führt offenbar aufgrund der komplexen Vielfalt möglicher Lebensgewohnheiten nicht unbedingt zum Ziel und erfordert vor allem in der rechnerischen Umsetzung einen Aufwand, der nicht mehr dem Anspruch an ein transparentes und leicht nachvollziehbares Vorgehen entspricht. Dies gilt in besonderem Maße für die auf Basis der mathematischen Modelle ermittelten

²³ Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Durchschnittliche angemessene Leistungen für Unterkunft und Heizung je Bedarfsgemeinschaft mit vier Personen im Januar 2013 (Quelle: Analytikreport zur Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Ausgabe Mai 2013, Seite 51).

Verteilungsschlüssel für einzelne Abteilungen der EVS oder gar deren einzelne Positionen. Für die bestehenden Regelbedarfsstufen ergibt sich somit weder hinsichtlich der Ermittlungsmethodik noch bei deren Höhe Änderungsbedarf.

Die bei der Ermittlung der Kinderbedarfe für das RBEG verwendeten Verteilungsschlüssel sind insgesamt sachgerecht. Zu konstatieren ist, dass im Detail auch alternative Setzungen denkbar sind und bestimmte Ansätze kritisiert werden können. Dies gilt im Übrigen auch für die fehlende Differenzierung der Regelbedarfe bei mehreren Kindern einer Altersstufe in einem Haushalt, wo auch unterstellt werden könnte, dass mit zunehmender Kinderzahl der Bedarf pro Kind zurückgeht. Letztlich sind bei der Festlegung der Regelbedarfe immer auch normative Entscheidungen nötig, deren Bewertung sich an der Begründung und den damit verfolgten Zielen orientieren muss. Vor dem Hintergrund des Kriteriums der Transparenz und Nachvollziehbarkeit ist der Ansatz gleich hoher Bedarfe bei mehreren Kindern sicherlich einer wie auch immer ausgestalteten Differenzierung nach der Kinderzahl vorzuziehen.

Das BVerfG hat dem Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Umfangs der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums zugestanden. Dieser umfasst die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ebenso wie die wertende Einschätzung des notwendigen Bedarfs. Geprüft werden kann, ob die Bedarfe sachgerecht ermittelt wurden. Dazu muss die Vorgehensweise transparent und nachvollziehbar dargestellt werden. Dies ist auch bei der Festlegung der Regelbedarfsstufen 4 bis 6 im RBEG der Fall. Die für diesen Bericht unternommenen Analysen und Berechnungen zeigen, dass es zwar alternative Möglichkeiten gibt; diese sind jedoch weder hinsichtlich Ergebnis noch Vorgehensweise der im RBEG verwendeten Methodik überlegen.