

# Soziale Sicherheit

## EXTRA

Zeitschrift für Arbeit und Soziales



**Gutachten von Dr. Irene Becker:**  
Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung

**Gutachten von Prof. Johannes Münder:**  
Verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des SGB II und SGB XII

Sind die neuen Regelbedarfe des SGB II und SGB XII verfassungsgemäß?

gefördert von der

**Hans Böckler Stiftung**

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

|                    |    |   |  |
|--------------------|----|---|--|
| <b>POSITION</b>    | 4  | <p>ANNELIE BUNTENBACH<br/>Menschenwürdiges Existenzminimum wird nicht gewahrt<br/><b>Regelbedarfe sind weiterhin verfassungswidrig</b></p>  |  |
| <b>GUTACHTEN 1</b> | 7  | <p>IRENE BECKER<br/><b>Bewertung der Neuregelungen des SGB II</b><br/>Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung<br/>vor dem Hintergrund des »Hartz-IV-Urteils« des Bundesverfassungsgerichts</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Abgrenzung der Arbeit ..... 9</li> <li>2. Das Statistikmodell als methodischer Ansatz zur Bedarfsbemessung ..... 9</li> <li>3. Das reformierte Bedarfsbemessungsverfahren – Darstellung und Prüfung ..... 13</li> <li>4. Zusammenfassende Bewertung des reformierten Bedarfsbemessungsverfahrens .... 50</li> </ol>  |  |
| <b>GUTACHTEN 2</b> | 63 | <p>JOHANNES MÜNDER<br/><b>Verfassungsrechtliche Bewertung</b><br/>des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen<br/>und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches<br/>Sozialgesetzbuch vom 24. 03. 2011 – BGBl. I S. 453</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Die Verfassung und ihre Konkretisierung durch die Rechtsprechung des<br/>Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) als Prüfungsmaßstab ..... 65</li> <li>2. Die grundsätzliche Eignung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)<br/>zur Bestimmung des Umfangs des existenznotwendigen Bedarfs –<br/>§ 28 SGB XII, § 1 RBEG ..... 67</li> <li>3. Die Anwendung der EVS im RBEG, SGB II, SGB XII ..... 68</li> <li>4. Regelbedarfsstufen – § 28 Abs. 4 (Anlage) SGB XII,<br/>§ 8 Abs. 1 RBEG, § 20 Abs. 2 SGB II ..... 80</li> <li>5. Bedarfe für Bildung und Teilhabe –<br/>§ 19 Abs. 2, §§ 28, 29 SGB II; §§ 34, 34 a SGB XII ..... 85</li> <li>6. Fortschreibung der Regelbedarfsstufen –<br/>§ 28 a SGB XII, § 7 RBEG, § 20 Abs. 5 SGB II ..... 89</li> <li>7. Satzungsermächtigung nach §§ 22 a bis 22 c SGB II ..... 91</li> <li>8. Zusammenfassung ..... 93</li> </ol> |  |
|                    | 95 | <p><b>Abkürzungsverzeichnis</b><br/><b>Impressum</b></p>  |  |

## Menschenwürdiges Existenzminimum wird nicht gewahrt Regelbedarfe sind weiterhin verfassungswidrig

Gut ein Jahr nach dem wegweisenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 zur Verfassungswidrigkeit der Regelbedarfe im Hartz-IV-System und in der Sozialhilfe (s. dazu Soziale Sicherheit 2/2010) hat der Gesetzgeber die Regelbedarfe novelliert. Vorausgegangen war ein mehrmonatiges Tauziehen im Vermittlungsausschuss. Das Ergebnis war ein Kuhhandel mit einer erheblichen Entlastung der Kommunen bei entsprechender Mehrbelastung der Arbeitslosenversicherung (s. SozSich 3/2011). Die Regelbedarfe selbst (für 2011) blieben nach dem Geschacher gegenüber dem Bundestagsbeschluss vom Dezember 2010 unverändert.

Lediglich eine Erhöhung um drei Euro zum 1. Januar 2012 – zusätzlich zu der dann fälligen regulären Anpassung – wurde vereinbart. Alleine dieser Umstand zeigt, wie fragwürdig das Vermittlungsergebnis schon auf der rechtlichen Ebene ist. Denn mit dieser Erhöhung soll dann erst die Preis- und Lohnentwicklung des zweiten Halbjahres 2009 sowie des ersten Halbjahres 2010 gegenüber dem Kalenderjahr 2009 berücksichtigt werden. Damit wird den Hilfeempfängern bis dahin ein Ausgleich für die Preis- und Lohnentwicklung vorenthalten. Schon dieser Einzelpunkt zeigt, wie sehr die Kassen- statt die Verfassungslage für die Bundesregierung handlungsleitend war.

Die Bundesregierung hatte verschiedene Modellrechnungen mit unterschiedlich großen Referenzgruppen durchgeführt. Die dann ausgewählten Referenzgruppen der unteren 15 Prozent der Einkommenspyramide bei Alleinstehenden bzw. 20 Prozent bei Familien sind eine mit Blick auf die Finanzen gesetzte Größe. Zusätzlich wurden von den in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ausgewiesenen Ausgaben Abzüge bis hin zur völligen Streichung von etlichen Verbrauchspositionen vorgenommen. Damit wurde das normative Prinzip eines Warenkorb quasi durch die Hintertür in das Statistikmodell der EVS-Auswertung eingeführt. Und dies in einer Form, die nach Auffassung breiter Expertenkreise nicht in Einklang mit den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts steht – und zwar hinsichtlich Transparenz und Begründungspflicht bei Abweichungen vom Statistikmodell.

### Logischer Kurzschluss

Die fiskalische Motivation der Regelbedarfsbestimmung führte zu so hohen Abschlägen im Vergleich zu den tatsächlich ermittelten EVS-Ausgaben (bei Alleinstehenden sind es im Konsumbereich immerhin 132 Euro), dass Hilfeempfänger oft überhaupt keine Chance haben, einen höheren Bedarf bei bestimmten Verbrauchspositionen durch Einsparungen an anderer Stelle realistisch erwirtschaften zu können. Hier liegt ein Verstoß gegen ein Strukturprinzip des Statistikmodells vor. Hilfeempfänger können nicht mehr innerhalb eines ihnen gewährten Budgets eigenverantwortlich über ihre Lebensführung entscheiden.

Das Grunddilemma der EVS als Datengrundlage der Regelbedarfsbestimmung wurde gar nicht erst adressiert. Die EVS ermittelt nicht, was ein Mensch zum Leben braucht (lebensnotwendige Bedarfe), sondern sie misst, was Haushalte für ihre Lebensführung ausgeben (können). Wenn nur die Ausgaben der ärmsten Gruppe aus der Einkommenspyramide berücksichtigt werden, stellt dies weniger den Bedarf im Sinne des zum Leben Notwendigen dar, sondern spiegelt eher den Mangel an Möglichkeiten zur Bedarfsdeckung wider. Wenn die Ärmsten etwa an Ausgaben für Vereinsbeiträge (soziale Teilhabe) sparen, tauchen solche Positionen nicht als »Bedarfe« auf und werden entsprechend nicht bei der Regelbedarfsbemessung berücksichtigt. Daraus zu folgern, ein solcher Bedarf bestünde nicht, ist ein logischer Kurzschluss.

Die Zweifel an der Verfassungskonformität der im Vermittlungsausschuss gefundenen Regelungen bestanden bei vielen Beteiligten von Anfang an. So verwies die SPD unmittelbar nach dem Vermittlungsverfahren auf die alleinige Verantwortung der Regierungskoalition bei einer erneuten Überprüfung durch das Verfassungsgericht. Die Grünen stiegen aus dem Poker im Vermittlungsausschuss bereits vorzeitig aus.

### Methodisch-empirisch und rechtlich fragwürdige Regelungen

Die verfassungsrechtliche Kritik an den gefundenen Regelungen wird in den vorliegenden Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung überzeugend ausgearbeitet und begründet. Die verfassungsrechtliche Bewertung von Prof. Dr. Johannes Münder basiert im empirischen Teil auf einer Studie der Verteilungsforscherin Dr. Irene Becker. Im Zusammenspiel der beiden Studien wird deutlich, wie fragwürdig sowohl das empirisch-methodische Vorgehen der Bundesregierung als auch die gefundenen Regelungen in verfassungsrechtlicher Hinsicht sind.

Verfassungsrechtlich kritisiert wird dabei auch das so genannte Bildungspaket, mit dem die Bundesregierung Bildungsleistungen für Kinder gegen eine allgemeine Anhebung der Regelbedarfe auszuspielen versucht hat. Dieses Ablenkungsmanöver ist nicht nur politisch gescheitert, wie die geringe Inanspruchnahme der neuen, etwas verbesserten Leistungen im Bildungs- und Teilhabebereich für Kinder und Jugendliche zeigt, sondern auch verfassungsrechtlich fragwürdig. Denn dort, wo insbesondere in strukturschwachen Regionen keine Bildungs- und Teilhabeangebote für Kinder und Jugendliche gemacht werden (können), besteht nach der Systematik des Gesetzes auch kein Anspruch auf diese Leistungen. Als wäre diese »Logik« nicht schlimm genug, werden alle Kinder noch zusätzlich dadurch gestraft, dass ihre Bildungsanteile im Regelbedarf gekürzt werden, da diese angeblich doch über das Bildungspaket abgedeckt seien. Das heißt: Wenn ein

Sportverein oder eine Musikschule vor Ort nicht besteht, bei der die 10 Euro pro Monat für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben eingelöst werden können, wird das Kind zusätzlich in seinen Möglichkeiten beschnitten, Sport oder Musik außerhalb eines Vereins oder einer Musikschule zu betreiben!

Die beiden vorliegenden Gutachten zeigen die grundsätzlichen Mängel der Regelbedarfsfestlegung. Die teils absurden Abzüge von EVS-Verbrauchspositionen – etwa für Handys, chemische Kleiderreinigung, Haustiere, Zimmerpflanzen, Gartengeräte, Kraftfahrzeuge, Speisen und Getränke in Kantinen und Gaststätten, Alkohol oder Tabak – werden erläutert und bewertet. Nachdem die Politik es nicht verstanden hat, zu einem überzeugenden Verfahren der Regelbedarfsfestsetzung zu gelangen, obliegt es jetzt wieder den Gerichten, die Verfassungskonformität sicherzustellen und ein menschenwürdiges Existenzminimum durchzusetzen.

Die Frage der Regelbedarfsbemessung geht dabei in ihrer Bedeutung weit über den Kreis der Hartz-IV- bzw. Sozialhilfebezieher hinaus. Sie betrifft einerseits steuerliche Gesichtspunkte, denn mit jeder Erhöhung des Existenzminimums erhöht sich auch der steuerfreie Grundfreibetrag. Damit wird jede Regelbedarfserhöhung teuer für den Bundesfinanzminister.

Arbeitsmarktpolitisch sind niedrige Regelbedarfe nur für diejenigen sinnvoll, die Druck auf Erwerbstätige und Erwerbslose ausüben wollen. Wer einen breiten Niedriglohnsektor befürwortet und wer die Angst von Arbeitnehmern vor dem Sturz in das Hartz-IV-System hochhalten will, muss folgerichtig die Regelbedarfe niedrig halten.

Aus gewerkschaftlicher Sicht sieht es genau umgekehrt aus: Hier sind höhere Regelbedarfe sowohl für Erwerbslose als auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von erheblicher Bedeutung. ■



*Annelie Buntenbach  
ist Mitglied des  
Geschäftsführenden  
DGB-Bundesvorstands.*



# Bewertung der Neuregelungen des SGB II

Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung  
vor dem Hintergrund des »Hartz-IV-Urteils« des Bundesverfassungsgerichts

– Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung –

**Von Irene Becker**

## Inhalt

|  |    |
|--|----|
| <b>1. Abgrenzung der Arbeit</b> .....  | 9  |
| <b>2. Das Statistikmodell als methodischer Ansatz zur Bedarfsbemessung</b> .....   | 9  |
| 2.1 Theoretische Grundlagen und problematische Folgen einer Durchsetzung<br>mit Elementen des alternativen bedarfstheoretischen Ansatzes ..... | 9  |
| 2.2 Aussagen des Bundesverfassungsgerichts über Anforderungen an die<br>empirisch-statistische Methode der Bedarfsermittlung .....             | 11 |
| 2.3 Schlussfolgerungen .....   | 12 |
| <b>3. Das reformierte Bedarfsbemessungsverfahren – Darstellung und Prüfung</b> .....   | 13 |
| 3.1 Datenbasis: die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 .....  | 13 |
| 3.2 Referenzhaushaltstypen und Regelbedarfsstufen .....  | 14 |
| 3.3 Aufteilungsschlüssel zur personellen Zurechnung von Haushaltsausgaben .....  | 17 |
| 3.4 Bereinigung der Grundgesamtheit zwecks Vermeidung von Zirkelschlüssen .....  | 19 |
| 3.4.1 Empfänger/innen von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII .....  | 19 |
| 3.4.2 Verdeckte Armut .....  | 20 |
| 3.5 Das Problem »atypischer« Haushalte in der Grundgesamtheit .....  | 24 |
| 3.5.1 BAföG-Beziehende .....   | 24 |
| 3.5.2 Empfänger/innen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz .....  | 27 |
| 3.5.3 Selbstständige .....   | 27 |
| 3.6 Referenzeinkommensbereiche .....   | 27 |
| 3.7 Zur Frage der statistischen Signifikanz .....  | 29 |
| 3.7.1 Grundsätzliche Überlegungen .....  | 29 |
| 3.7.2 Alleinlebende .....  | 31 |
| 3.7.3 Paare mit einem Kind unter sechs Jahren .....  | 33 |
| 3.7.4 Paare mit einem Kind im Alter von sechs bis 13 Jahren .....  | 34 |
| 3.7.5 Paare mit einem Kind im Alter von 14 bis 17 Jahren .....   | 34 |
| 3.8 Abgrenzung des regelleistungsrelevanten Konsums .....  | 35 |
| 3.8.1 Begründetheit der Ausklammerung einzelner Güterarten .....   | 36 |
| 3.8.2 Einhaltung der Strukturprinzipien des Statistikmodells .....   | 44 |
| 3.9 Ermittlung der Bedarfe für Bildung und Teilhabe .....  | 46 |
| 3.10 Fortschreibung der Regelbedarfe .....   | 48 |
| <b>4. Zusammenfassende Bewertung des reformierten Bedarfsbemessungsverfahrens</b> .....  | 50 |
| Tabellenanhang .....   | 52 |

## 1. Abgrenzung der Arbeit

Mit dieser gutachterlichen Bewertung der Neuregelungen des SGB II sollen weniger gesellschaftspolitisch-normative Aspekte als vielmehr die Vereinbarkeit mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 9. Februar 2010 (Az.: 1 BvL 1/09), das aber wiederum auch wertende Gesichtspunkte umfasst, geprüft werden. Das Bundesverfassungsgericht hat nach der Feststellung, dass die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums zum Schutz der Menschenwürde unabdingbar ist – diese Sicherungsaufgabe also Verfassungsrang hat –, insbesondere Anforderungen an ein methodisch stringentes und transparentes Bemessungsverfahren formuliert.<sup>1</sup> Inwieweit diesen Vorgaben entsprochen worden ist, soll im Folgenden aus empirisch-methodischer Perspektive untersucht werden. Einige der dabei einfließenden Interpretationen des Grundgesetzes und des o. g. Urteils des Bundesverfassungsgerichts durch eine Nicht-Juristin und die entsprechenden Schlussfolgerungen können nur vorläufig sein. Letztlich ist die Arbeit als eine Basis für die nachfolgende verfassungsrechtliche Bewertung der Reform durch Prof. Johannes Münder angelegt.<sup>2</sup>

In Kapitel 2 werden vorab die theoretischen Zusammenhänge des empirisch-statistischen Ansatzes der Bedarfsbemessung, der dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. 03. 2011 zugrunde liegt, skizziert und die wesentlichsten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zusammengefasst. Dies ist für das Verständnis der in Kapitel 3 folgenden Argumentationen, Abwägungen und Bewertungen unabdingbar. In Kapitel 4 werden die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen resümiert.

## 2. Das Statistikmodell als methodischer Ansatz zur Bedarfsbemessung

### 2.1 Theoretische Grundlagen und problematische Folgen einer Durchsetzung mit Elementen des alternativen bedarfstheoretischen Ansatzes

Anders als bei bedarfstheoretischen Ansätzen, bei denen die Festlegung des soziokulturellen Existenzminimums ausgewählten Sachverständigen überlassen wird (Warenkorbmodell), wird mit der empirisch-statistischen Methode (Statistikmodell) nicht auf das Urteilsvermögen von Expert/inn/en gesetzt. Vielmehr wird das, was in einer Gesellschaft mindestens üblich ist und somit soziale Ausgrenzung vermeiden sollte, aus dem beobachtbaren Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen abgeleitet. Beim »reinen« Statistikmodell beschränken sich normative Vorentscheidungen auf die grundlegende Methode, die Konkretisierung des empirisch zu berechnenden Mittelwerts – Durchschnitt (arithmetischer Mittelwert) oder Median (Zentralwert), wobei in Deutschland bisher ersterer verwendet wird – und die Abgrenzung des unteren Referenzeinkommensbereichs.

Konzepten der Ableitung des soziokulturellen Existenzminimums mittels des empirisch-statistischen Ansatzes ist die zentrale Annahme immanent, dass das gemessene Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen den Bedarf spiegelt. Es wird also davon ausgegangen, dass in der jeweiligen Referenzgruppe des unteren Einkommensbereichs nicht nur das physische Überleben, sondern auch soziale und kulturelle Teilhabe in begrenztem Ausmaß gesichert ist, auch wenn nicht alle Bedürfnisse befriedigt werden können. Diese These trifft zwar nicht auf alle Gesellschaften zu, so dass das Statistikmodell zur Bedarfsermittlung beispielsweise in Entwicklungsländern ungeeignet wäre.

In aktuellen Diskussionen wird die Eignung der Methode aber auch für Deutschland häufig bezweifelt. Dabei wird darauf verwiesen, dass der Konsum in unteren Einkommensgruppen nur vom Einkommen, also von der so genannten Budgetrestriktion, nicht aber vom Bedarf bestimmt wird. Da das soziokulturelle Existenzminimum aber relativ ist und auf die aktuellen Lebensverhältnisse in der Gesellschaft und damit auch auf die begrenzten materiellen Ressourcen rekurriert, ist der Einwand nicht generell berechtigt. In wirtschaftlich weit entwickelten Gesellschaften kann die Verwendung der empirisch-statistischen Methode trotz der Wirkung der Budgetrestriktion als geeignet angesehen werden, wobei allerdings einige Rahmenbedingungen erfüllt sein müssen. So kommt der Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs entscheidende Bedeutung zu (vgl. dazu die Abschnitte 3.4 bis 3.6) – je restriktiver diese erfolgt, desto weniger kann von einer Abbildung der gesellschaftlich mindestens üblichen Teilhabe ausgegangen werden und desto mehr sind ausgrenzende Wirkungen der Budgetrestriktion anzunehmen. Dies gilt umso mehr, als der Bedarf mit der Bezugnahme auf Ausgabedaten wegen der Vernachlässigung von nicht-monetären privaten Transfers (Sachgeschenken) tendenziell unterschätzt wird. Zudem ist der Referenzeinkommensbereich im Falle einer gravierenden Polarisierung der Einkommensverteilung zu überprüfen. Falls die Einkommen im unteren Segment trotz stabilen oder zunehmenden Durchschnittseinkommens sinken, würde eine daran ausgerichtete Regelleistungsbemessung hinter der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung zurückbleiben und zu einer Abwärtsspirale – im Extremfall bis zu einem physischen Existenzminimum – führen. Dem könnte durch eine Modifizierung des Einkommensbereichs, auf den mit dem Statistikmodell Bezug genommen wird, entgegengewirkt werden.

Eine weitere grundlegende Annahme der empirisch-statistischen Methode zur Bemessung des soziokulturellen Existenzminimums ist bei der Umsetzung zu beachten. Es wird ein Ausgleich unter- und überdurchschnittlicher Bedarfe auf der individuellen Ebene unterstellt, so dass mit dem Gruppendurchschnitt über alle Güterpositionen eine Bedarfsdeckung insgesamt für jede Person erreicht wird. Mit der Bezugnahme auf Durchschnittsausgaben für

<sup>1</sup> vgl. dazu auch Ulrich Wenner: Hartz-IV-Regelsätze auf dem Prüfstand: Was folgt aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts?, in: Soziale Sicherheit (SozSich) 2/2010, S. 69–72

<sup>2</sup> vgl. S. 63 ff. in diesem Heft

einzelne Güter und Dienstleistungen zur Ableitung des soziokulturellen Existenzminimums ist also keineswegs die Erwartung verbunden, dass die Ausgabenstruktur der einzelnen Hilfeempfänger entsprechend ausfallen sollte. Dies wäre eine unsachgemäße Interpretation des Ansatzes, da Durchschnittswerte fiktive Größen sind, hinter denen sich eine große Streuung verbirgt. Es wird vielmehr angenommen, dass die Abweichungen vom Durchschnitt einzelner Ausgabearten auf der Personen- bzw. Haushaltsebene, welche die jeweiligen persönlichen Umstände und Interessen spiegeln, sich insgesamt saldieren und der Gesamtbeitrag eine Bedarfsdeckung ermöglicht. Diese »Philosophie« des Statistikmodells hat zur Folge, dass der Anwendungsbereich begrenzt ist (a) und zudem jede konzeptionelle Abweichung zu zweifelhaften Ergebnissen führt bzw. dem Berechnungsziel systematisch zuwiderläuft (b).

#### a) Begrenzung auf regelmäßig anfallende Ausgaben

Die Annahme des Ausgleichs über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe von Individuen ist lediglich bei Konsumausgaben, die im jeweiligen Beobachtungszeitraum regelmäßig anfallen, gerechtfertigt – hier kann von einem zeitlichen Zusammentreffen von Ausgabe und Bedarf(sdeckung) ausgegangen werden. Demgegenüber fallen zwar die Bedarfe an der Nutzung von langlebigen Gebrauchsgütern – z. B. Waschmaschine, Kühlschrank, Fernsehgerät, Fahrrad – gleichmäßig wiederkehrend an, entsprechende Ausgaben sind aber sehr unregelmäßig und bei Grundsicherungsbeziehenden auch abhängig von der Ausstattung zu Beginn des Transferbezugs und von der Dauer der prekären Situation. Die ausgabenbasierte statistische Methode ist letztlich ungeeignet zur Erfassung von Bedarfen, die nur in großen zeitlichen Abständen und somit in der Beobachtungsperiode sehr selten mit Ausgaben verbunden sind. Folglich können geringe Fallzahlen (unter 25 bzw. unter 100; vgl. Abschnitt 3.7) bei einzelnen Güterpositionen teilweise als Hinweise auf die Grenzen des Statistikmodells bei der Bedarfsermittlung interpretiert werden. Gegebenenfalls ist die Gewährleistung von den durch Ausgaben nicht ausreichend gespiegelten Bedarfen durch die Übernahme der Kosten insbesondere für langlebige Haushaltsgroßgeräte im Rahmen von »einmaligen Leistungen« empfehlenswert.

3 Vgl. die modelltheoretischen Darstellungen in Irene Becker: Bedarfsbemessung bei Hartz IV. Zur Ableitung von Regelleistungen auf der Basis des »Hartz-IV-Urteils« des Bundesverfassungsgerichts. Diskussionspapier im Auftrag des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung, in: WISO Diskurs, Bonn, Oktober 2010, S. 10–12; auf eine Wiederholung der dort zum Verständnis der Zusammenhänge erörterten Beispielrechnungen wird hier verzichtet.

4 Die Gewährung von »einmaligen Leistungen« für die Anschaffung von langlebigen Gebrauchsgütern könnte beschränkt werden auf diejenigen, die über kein bei der Bedarfsprüfung gerade für diese Zwecke vorgesehenes und vor einer Verwertung geschütztes Vermögen verfügen. Nach § 12 Abs. 2 Nr. 4 SGB II sind für »notwendige Anschaffungen« 750 Euro je Leistungsberechtigten frei.

#### b) Konsequenzen eines Methoden-Mix

Ein statistischer Ausgleich zwischen über- und unterdurchschnittlichen Ausgaben kann nur bei uneingeschränkter Umsetzung des Konzepts erfolgen. Jede Vermischung mit Elementen des Warenkorbansatzes durch normative Entscheidungen über auszuklammernde Güter »stört« die Funktionsweise der empirisch-statistischen Methode. Denn wenn eine bestimmte Güterart als nicht notwendig zur Deckung des Existenzminimums erachtet wird und die entsprechende Ausgabe bei den Berechnungen unberücksichtigt bleibt, sinkt ceteris paribus der Durchschnittswert der einbezogenen Ausgabensumme insgesamt und damit der Bedarfsdeckungsgrad von *allen* Grundsicherungsempfänger/innen/n. Betroffen von der Herausnahme einzelner Waren und Dienstleistungen sind also nicht nur diejenigen mit einem entsprechenden Bedarf, sondern auch die Leistungsbeziehenden, die die jeweiligen Güter ohnehin nicht kaufen würden. Im Übrigen dürften die Betroffenen mit einer Präferenz für das ausgeklammerte Gut nur in seltenen Fällen auf dieses gänzlich verzichten, sondern – analog zu denjenigen ohne Präferenz für die ausgeschlossene Position – in mehreren Bereichen gegenüber der Referenzgruppe verminderte Ausgaben tätigen. Letztlich ergibt sich eine Bedarfsunterdeckung bei allen Familien bzw. Personen, die auf staatliche Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums angewiesen sind;<sup>3</sup> über- und unterdurchschnittliche Bedarfe auf individueller Ebene werden in der Gruppe der von den Streichungen Betroffenen nicht mehr ausgeglichen.

Die skizzierten Probleme einer Durchsetzung des Statistikmodells mit Gesichtspunkten der Warenkorbmethode ergeben sich insbesondere dann, wenn berücksichtigte und nicht berücksichtigte Güterarten in der Referenzgruppe alternativ konsumiert werden. Dies kommt gerade im unteren Einkommensbereich wegen der knappen Ressourcen häufig vor, betrifft Substitutionsgüter (Güter, die sich gegenseitig ersetzen) aber grundsätzlich.

Es stellt sich abschließend die Frage, ob im Falle der methodisch sinnvollen Beschränkung der Regelbedarfsbemessung auf regelmäßig anfallende Ausgaben (s. o. unter a) und Gewährung von gesonderten »Einmalleistungen« für große Anschaffungen eine Ausklammerung der Durchschnittsbeträge für langlebige Gebrauchsgüter aus der Berechnung zulässig ist. Auf den ersten Blick erscheint selbst diese Kürzung der berücksichtigten Ausgabensumme als problematisch, weil auch davon die mehrheitlichen Transferbeziehenden ohne die entsprechende Ausgabe betroffen wären. Da aber langlebige Gebrauchsgüter im unteren Einkommensbereich normalerweise nicht aus dem laufenden Einkommen finanziert werden können, beeinträchtigt eine Ausklammerung insoweit nicht den internen Ausgleich der aus dem Einkommen zu deckenden über- und unterdurchschnittlichen Bedarfe. Unter diesem Aspekt wäre im Falle der Gewährung von entsprechenden Sonderleistungen<sup>4</sup> die Herausnahme von Haushaltsgroßgeräten (»weiße Ware«), aber auch von neuen Fahrrädern aus der empirisch-statistischen Berechnung des Regelbedarfs methodisch haltbar.

## 2.2 Aussagen des Bundesverfassungsgerichts über Anforderungen an die empirisch-statistische Methode der Bedarfsermittlung

Das Bundesverfassungsgericht hat das seit Anfang der 1990er Jahre herangezogene Statistikmodell nicht grundsätzlich beanstandet (Rn. 159)<sup>5</sup>, sieht allerdings neben seinen Vorteilen (Messung des Bedarfs für gesellschaftliche Teilhabe am tatsächlichen Ausgabeverhalten) durchaus die Grenzen dieser Methode und formuliert einen entsprechenden Vorbehalt. Das Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen der Bevölkerung müsse zu erkennen geben, »welche Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind« (Rn. 166). Diese Prämisse ist nicht unbedingt erfüllt, wie oben unter 2.1 mit Verweis auf die so genannte Budgetrestriktion ausgeführt wurde. Auch unter Berücksichtigung der Relativität des Konzepts des soziokulturellen Existenzminimums bzw. seiner Anbindung an die aktuellen Lebensverhältnisse in der Gesellschaft sind Entwicklungen denkbar – beispielsweise eine gravierende Polarisierung der Einkommensverteilung –, welche die Eignung des Statistikmodells in Frage stellen bzw. beeinträchtigen. Deshalb sollte spätestens im Rahmen des Vierten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung untersucht werden, ob die gewählte Datenbasis – die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 – den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt oder aber eine gesamtgesellschaftliche Entwicklung spiegelt, welche eine methodische Revision (Änderung der Abgrenzung des unteren Einkommensbereichs oder Verwerfung des Statistikmodells und Übergang zur alternativen Warenkorbmethode) erfordert.

Abgesehen von der grundsätzlichen Vorbedingung für die Anwendung des Statistikmodells enthält das Urteil des BVerfG vom 9. Februar 2010 sowohl allgemein gehaltene als auch konkrete Rahmenseetzungen für die potenziellen Verfahren der Bedarfsermittlung. Diese Vorgaben wurden teilweise explizit formuliert, teilweise ergeben sie sich implizit aus der deutlichen Kritik an der bisherigen Umsetzung der empirisch-statistischen Methode.

- a) Unabhängig von der gewählten Methode wird dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung der Arten des Bedarfs, die zum soziokulturellen Existenzminimum gehören, und der dafür notwendigen Mittel eingeräumt. Der Spielraum für entsprechende Wertungen ist hinsichtlich des physischen Existenzminimums enger, hinsichtlich der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben weiter (Rn. 133, 138); er wird allerdings durch zwei Vorgaben des BVerfG eingegrenzt:
  - aa) Generell müssen Abweichungen von der gewählten Methode begründet werden (Rn. 139). Dementsprechend müssen im Fall der Wahl der empirisch-statistischen Methode jegliche Abweichungen von den Strukturprinzipien des Statistikmodells sachlich gerechtfertigt werden (Rn. 173).
  - ab) Der jeweilige Entwicklungsstand des Gemeinwesens einschließlich der jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten, die bestehenden Lebensbedingungen sowie gesellschaftliche

Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche sind zu berücksichtigen. Dementsprechend ist der Gesetzgeber angehalten, die soziale Wirklichkeit im Hinblick auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums zeit- und realitätsgerecht (Rn. 133, 138) mit einem transparenten und sachgerechten Verfahren (Rn. 139, 144) zu erfassen.

- b) Für die empirisch-statistische Methode sind eine realitätsnahe Datenbasis und eine breite Fassung der Referenzgruppe zu wählen, um statistisch zuverlässige Ergebnisse zu gewährleisten. Ein konkretes Quantil zur Abgrenzung des »unteren Einkommensbereichs« schreibt das Bundesverfassungsgericht aber nicht vor (Rn. 167, 168).
- c) Die Umsetzung des Statistikmodells erfordert ein Verfahren zur Vermeidung von Zirkelschlüssen (Rn. 168, letzter Satz, Rn. 169). Dabei geht es nicht nur um die Herausnahme von Haushalten mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII aus der Grundgesamtheit, sondern auch um die Ausklammerung verdeckter Armut, also von Haushalten, deren Nettoeinkommen infolge der Nichtinanspruchnahme zustehender Leistungen unter dem Grundsicherungsniveau liegt. Die Vernachlässigung des letzteren Aspekts hat das BVerfG zwar für die Vergangenheit akzeptiert; für die Auswertung der EVS 2008 und künftiger Erhebungen wird aber eine entsprechende Fortentwicklung des Bedarfsermittlungssystems gefordert.
- d) Für die Ermittlung individueller Bedarfe mit dem Statistikmodell ist die Berücksichtigung verschiedener Haushaltstypen erforderlich, insbesondere von Familienhaushalten zwecks Berechnung kinder- und altersspezifischer Bedarfe von Minderjährigen (Rn. 191, 197); dies gilt auch für den Schulbedarf (Rn. 203). Denn die Anknüpfung an das Ausgabeverhalten von Einpersonenhaushalten wird lediglich zur Bedarfsermittlung von Alleinstehenden akzeptiert (Rn. 168). Zur Berechnung der Bedarfe weiterer Personengruppen sieht das BVerfG die modifizierte Differenzrechnung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge – im Gegensatz zur pauschalen, empirisch nicht fundierten Setzung eines prozentualen Anteils der »Eckregelleistung« wie bisher beim Sozialgeld (Rn. 190, 202) – als ausreichende empirische Grundlage an (Rn. 189, 196, 198), gibt diese aber nicht zwingend vor.
- e) Ausklammerungen von Ausgabenpositionen in den Abteilungen der EVS dürfen nicht ohne Begründung erfolgen, sondern müssen sachlich gerechtfertigt und nachvollziehbar sein. Derartige Abweichungen von der empirisch-statistischen Methode werden nur dann als zulässig erachtet,
  - wenn eine anderweitige Bedarfsdeckung gesichert ist (Rn. 170, 171) – wobei ein abstrakter Verweis auf konkurrierende Landeskompetenzen nicht genügt, da der Bund die Verantwortung für die Sicherstel-

<sup>5</sup> Die im Rahmen dieser Arbeit zitierten Randnummern (Rn.) beziehen sich generell auf das Urteil des BVerfG vom 9. 2. 2010 (Az.: 1 BvL 1/09).

lung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums trägt (Rn. 181, 182);

- oder wenn die jeweiligen Ausgaben zur Sicherung des Existenzminimums nicht notwendig sind (Rn. 171) – wobei die unter a) genannten Grenzen des Ermessensspielraums zu beachten sind.

Generell müssen auch die Kürzungen in ihrer Höhe empirisch fundiert sein (Rn. 171).

- f) Eine weitere Einschränkung des grundsätzlich eingeräumten Ermessensspielraums ergibt sich für das Statistikmodell aus der Vorgabe, dass der interne Ausgleich eines überdurchschnittlichen Bedarfs in einer Position durch einen unterdurchschnittlichen Bedarf in einer anderen Kategorie möglich sein muss (Rn. 172, 205). Der Pauschalbetrag ist also so zu bestimmen, dass der Hilfebedürftige durch die Gestaltung seines Verbrauchsverhaltens das physische Existenzminimum (Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit; Rn. 135) sowie Aufwendungen zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben decken kann. Dabei wird die Ansparkonzeption für nicht monatlich wiederkehrende Ausgaben in Verbindung mit der Möglichkeit, ein Darlehen zu erhalten, nicht beanstandet (Rn. 150).
- g) Die einfache Ausklammerung eines von mehreren Substitutionsgütern – wie sie bisher beispielsweise bei der Bemessung des Mobilitätsbedarfs erfolgte (Herausnahme der Betriebskosten eines Kraftfahrzeugs ohne Berücksichtigung der in der fiktiven Referenzsituation höheren Ausgaben für den öffentlichen Personenverkehr) – ist ungerechtfertigt (Rn. 179, 200) und somit unzulässig.
- h) Generell sind die Ergebnisse der Bedarfsermittlungsmethode fortwährend zu überprüfen und weiterzuentwickeln, insbesondere zeitnah an Preissteigerungen anzupassen (Rn. 140). Dabei sind ein sachgerechter Maßstab bzw. Indikator (Rn. 184) und ein sachgerechter Anpassungsmechanismus heranzuziehen (Rn. 185, 201), z. B. die Preisentwicklung der regelleistungsrelevanten Ausgabenpositionen.
- i) Schließlich müssen auch unabweisbare atypische Bedarfe gedeckt werden (Rn. 204, 206). Da die Darlehensregelung im Falle eines dauerhaften besonderen Bedarfs ungeeignet ist (Rn. 207, 208), fordert das BVerfG eine entsprechende Härtefallregelung (Rn. 209).

### 2.3 Schlussfolgerungen

Insgesamt beinhalten die im vorhergehenden Abschnitt zusammengefassten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts deutliche Hinweise, an denen die Neubemessung der Regelbedarfe orientiert werden sollte. Zusammenfassend formuliert das BVerfG drei wesentliche Prüfaufträge zur Beurteilung der reformierten Bedarfsbemessungsmethode (Rn. 143):

1. Wurden die erforderlichen Tatsachen im Wesentlichen vollständig und zutreffend ermittelt?
2. Basieren alle Berechnungsschritte auf einem nachvoll-

ziehbaren und folgerichtigen Zahlenwerk innerhalb des gewählten Verfahrens?

3. Wurden die Strukturprinzipien des gewählten Verfahrens eingehalten?

Es verbleibt allerdings die große Schwierigkeit,

- die einerseits geforderte Einhaltung der Prinzipien, welche der Funktionsweise der empirisch-statistischen Methode zugrunde liegen,
- und den andererseits eingeräumten Ermessensspielraum des Gesetzgebers, welcher der bedarfstheoretischen Warenkorbmethode entspringt,

zu vereinbaren. Unter methodischen Gesichtspunkten ist hier ein Widerspruch begründet; denn wie in Abschnitt 2.1 ausgeführt wurde, behindert jegliche Ausklammerung einzelner Güterpositionen den dem Statistikmodell immanenten internen Ausgleich über- und unterdurchschnittlicher Einzelbedarfe von Individuen. Das methodische Dilemma bzw. das Spannungsverhältnis zwischen beiden Aussagen des Bundesverfassungsgerichts muss letztlich unter inhaltlichen Aspekten »entschärft« werden, was wegen der nur vagen Äußerungen über die Reichweite des Mindestmaßes an gesellschaftlicher, kultureller und politischer Teilhabe äußerst schwierig ist.

Bei der Interpretation des Urteils ist insbesondere zu berücksichtigen, dass Ausschlüsse nicht nur die Konsumenten der jeweiligen Güterarten betreffen. Sie mindern auch den Bedarfsdeckungsgrad bei den Gruppen, die ausschließlich regelleistungsrelevante Güter und Dienstleistungen nachfragen. Zudem führen die Kürzungen nicht zwangsläufig dazu, dass auf die außerhalb des gesetzlichen Existenzminimums liegenden Güter von den Hilfeempfänger/inne/n verzichtet wird. In welcher Weise individuelle Bedarfslagen und Präferenzen an das knappe bzw. an das gegenüber der Referenzgruppe kleinere Budget angepasst werden – d. h. in welchen Bereichen Verzicht geübt wird –, ist nicht zu beeinflussen. Es ist ein genuines Element jeder Existenzsicherung durch Geldleistungen und insbesondere des empirisch-statistischen Ansatzes der Bedarfsbemessung, diese individuellen »Arrangements« nicht zu beeinflussen. Entsprechend dieser Zusammenhänge betont das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich, »dass der individuelle Bedarf [...] vom statistischen Durchschnitt abweichen kann« und dass die regelleistungsrelevanten Ausgabenpositionen »erst in ihrer Summe ein menschenwürdiges Existenzminimum gewährleisten sollen«. Deshalb ist der Pauschalbetrag so zu bestimmen, dass der Hilfebedürftige sein Verbrauchsverhalten so gestalten kann, »dass er mit dem Festbetrag auskommt« (Rn. 205). Die Anerkennung des Gestaltungsspielraums bei der Bedarfsbemessung bzw. die Zulässigkeit von Streichungen einzelner nicht lebensnotwendiger Güter ist also zu interpretieren als Feststellung, dass für Hilfeempfänger/innen Abstriche vom Lebensstandard der Referenzgruppe möglich und zumutbar sind, falls die Referenzgruppe sich die jeweiligen, über das physische Existenzminimum hinausgehenden Güter leisten kann.

Entscheidendes Kriterium für die Beurteilung der Regelleistungsbemessung ist also – neben den Begrün-

dungen für die Herausnahme von Einzelpositionen – die *Summe der Durchschnittsbeträge der nicht regelleistungsrelevanten Güter* in Relation zu den gesamten Konsumausgaben der Referenzgruppe. Denn im Einzelnen können Begründungen für die Ausklammerung von nahezu allen Gütern, die der sozialen und kulturellen Teilhabe zuzuordnen sind, erdacht werden. Insgesamt gesehen wäre damit aber jegliche Teilhabe ausgeschlossen, was dem Urteil des BVerfG zuwiderlaufen würde. Von daher ist die *Summe der Kürzungen* bzw. das Zurückbleiben hinter dem Lebensstandard der Referenzgruppe insgesamt ausschlaggebend für die Frage, ob ein Mindestmaß an sozialer und kultureller Teilhabe möglich ist und ob die Hilfeempfänger/innen nicht als solche auffallen.<sup>6</sup>

### 3. Das reformierte Bedarfsbemessungsverfahren – Darstellung und Prüfung

#### 3.1 Datenbasis: die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008

Zunächst ist die Frage zu prüfen, ob die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 eine tragfähige Basis zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums ist. Dabei geht es an dieser Stelle um eine allgemeine Einschätzung der Datenqualität und (noch) nicht um die Eignung der dem Reformgesetz zugrunde liegenden Auswertungsverfahren.

Die EVS ist als Querschnittsbefragung in fünfjährigem Abstand und als Quotenstichprobe angelegt. Wegen der Abweichung vom Zufallsprinzip bei der Stichprobenziehung können systematische Verzerrungen zwar nicht ganz ausgeschlossen werden. Diese werden allerdings durch das *am Mikrozensus ausgerichtete Hochrechnungsverfahren* zum großen Teil korrigiert, so dass von einer weitgehenden Repräsentativität ausgegangen werden kann. Bei der Hochrechnung werden insbesondere die Merkmale »Haushaltstyp«, »soziale Stellung des Haupteinkommensbeziehers bzw. der Haupteinkommensbezieherin« und »Haushaltsnettoeinkommensklasse« berücksichtigt. Hinsichtlich anderer Strukturmerkmale mit speziellen Untergliederungen können freilich – wie auch bei anderen Erhebungen – Unter- oder Überrepräsentationen vorkommen, die mangels vergleichbarer Kontrollstatistiken nur schwer abzuschätzen sind.

Insgesamt handelt es sich bei der EVS aber um eine *ausgereifte und umfassende Datenbasis* mit detaillierten Angaben zu Einnahmen, Ausgaben und Vermögen der Befragten. So werden beispielsweise auch Geldgeschenke, Vermögensauflösungen und Kreditaufnahmen (als Einnahmearten) erhoben, die im unteren Einkommensbereich im Falle notwendiger Anschaffungen von langlebigen Gebrauchsgütern sehr bedeutsam sein können. Sachgeschenke werden allerdings nicht erfasst, so dass der aus monetären Ausgaben ermittelte Bedarf tendenziell unterschätzt wird.<sup>7</sup>

Auf der Ausgabenseite werden nicht nur der private Konsum, sondern auch gesetzliche Abzüge (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) und sonstige Ausgaben

einschließlich aller Beiträge zu privaten Versicherungen (insbesondere Hausrat- und Haftpflichtversicherungen) erfasst. Die im vorliegenden Kontext ausschlaggebende Kombination von differenzierten Einkommens- und Ausgabenvariablen ist in keiner anderen Datenquelle vorhanden.<sup>8</sup> Der Stichprobenumfang ist mit knapp 60.000 Haushalten bzw. ca. 55.000 auswertbaren Fällen (2008) im Vergleich zu anderen Befragungen groß<sup>9</sup>, so dass tief untergliederte Teilgruppenanalysen möglich sind. Ein weiterer Vorteil gegenüber anderen Erhebungsmethoden (insbesondere gegenüber der retrospektiven Erfragung von Einkommen/Ausgaben des Vorjahres) ist das EVS-Konzept der laufenden Anschreibungen durch die Befragten in übersichtlich vorstrukturierten Haushaltsbüchern. Damit ist eine hohe Genauigkeit der Angaben sowie eine gute Möglichkeit der Datenkontrolle verbunden. Diese wird von den die Erhebung durchführenden Statistischen Landesämtern sowie vom Statistischen Bundesamt zu Plausibilitätsrechnungen mit einem *Budgetierungsansatz* genutzt und führt bei erheblichen Abweichungen zwischen Einnahmen und Ausgaben zu Nachfragen bei den jeweiligen Haushalten und einer deutlich verbesserten Datenqualität. Dies schlägt sich in einer hohen *internen Konsistenz der Daten* nieder.

Auch aus einem anderen Grund können Fehler durch nicht angegebene Einkommen bzw. Einnahmen – z. B. aus Schwarzarbeit oder Geldgeschenken – bei der EVS generell als gering eingeschätzt werden. So ist infolge der Freiwilligkeit der Beteiligung mit weitgehend validen Antworten bzw. nur wenigen bewussten Falschangaben der Befragten zu rechnen. Denn Haushalte, die Einkünfte aus Schwarzarbeit zu verbergen haben, dürften kaum zu den kontinuierlichen Anschreibungen bereit sein. Aber selbst wenn einzelne Einkommensarten bewusst oder versehentlich nicht angegeben werden und dies trotz aller Datenkontrollen mithilfe des Budgetierungsansatzes nicht erkannt wird, so führt dies – anders als von Vertretern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) in der mündlichen Verhandlung vor dem Hessischen Landessozialgericht am 29. Oktober 2008 eingewendet<sup>10</sup> – nicht zwangsläufig zu

- 
- 6 vgl. in diesem Zusammenhang auch Ingo Palsherm: Die neuen Hartz-IV-Regelsätze: Ist der gefundene Kompromiss verfassungskonform?, in: *SozStich* 2/2011, S. 66
  - 7 Die Nichterfassung von Sachgeschenken führt aber nicht grundsätzlich zu »verfälschten« Quantilsabgrenzungen, wie gelegentlich vermutet wird; vgl. dazu Irene Becker: Bedarfsbemessung bei Hartz IV, a. a. O., S. 22 f.
  - 8 Mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) 2010 wurden zwar neben den Einkommen und vielen weiteren Indikatoren auch Ausgaben erhoben; die Befragung beschränkte sich aber auf ungefähre Angaben zu 16 zusammengefassten Güterkategorien (einschließlich Ausgaben für Versicherungen) und 18 Gebrauchsgütern – und zwar jeweils für das Vorjahr mit entsprechenden Abstrichen bei der Genauigkeit –, so dass das SOEP die EVS bei der Regelbedarfsbemessung kaum ersetzen könnte. Ein weiterer Grund für die Unverzichtbarkeit der EVS sind die vergleichsweise geringen Fallzahlen im SOEP.
  - 9 Mit den European Statistics of Income and Living Conditions (EU-SILC) und mit dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) werden ca. 13.000 Haushalte befragt. Eine gegenüber der EVS noch größere Stichprobe wird lediglich mit dem Mikrozensus erreicht (vgl. dazu auch Rudolf Martens: Verwirrung um Ausmaß der Kinderarmut – Welche Zahlen stimmen?, in: *SozStich* 6–7/2011, S. 222).
  - 10 Die Argumentation der Vertreter des BMAS richtete sich nicht gegen die Verwendung der EVS generell, sondern gegen eine Korrektur der zugrunde zu legenden Grundgesamtheit durch Herausnahme von Haushalten in verdeckter Armut.

einer verfälschten Abgrenzung des unteren Einkommensbereichs oder zu verzerrten Relationen zwischen Quantilen. Derartige Fehler treten nur im Falle einer Konzentration von Falschangaben in den unteren Segmenten der Einkommensverteilung auf. Dafür gibt es aber keinerlei Hinweise. Wenn aber fehlende Einkommensangaben etwa gleichmäßig über alle Haushalte verteilt sind, haben sie keinen Einfluss auf die Quantilsabgrenzungen.

Zu bedenken sind demgegenüber potenzielle Auswirkungen des 1998 erfolgten Übergangs von Jahres- zu *Quartalsanschreibungen*. Damit sollte die Belastung der Befragten vermindert werden. Seit der Umstellung ist mit einer unzureichenden Erfassung von Einkommens- und Ausgabenarten, die unregelmäßig oder nur einmal pro Jahr anfallen (z. B. Einkommen aus selbstständiger Arbeit, Jahreskarte für den ÖPNV), zu rechnen. Dies gilt weniger für die jeweiligen Durchschnittsbeträge<sup>11</sup>, sondern insbesondere für die individuelle Ebene und damit für die Verteilungsmessung. Aus diesem Grund wurden 2003 und 2008 zusätzlich die Vorjahresbeträge von Sondervergütungen des Arbeitgebers und der Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit, 2008 auch der Vermögenseinkommen erhoben, die für einige Analysen eher geeignet sind als Quartalswerte. Damit sind Daten zur Überprüfung und gegebenenfalls Korrektur der sich im Befragungsquartal ergebenden Einkommen vorhanden und eine sachgerechte Abgrenzung der Referenzgruppe (»unterer Einkommensbereich«) ist möglich, während der Quartalsbezug bei der Ausgabenmessung – unter der Voraussetzung ausreichender Fallzahlen in den einzelnen Referenzgruppen (vgl. Abschnitt 3.7) – grundsätzlich unschädlich ist, da ohnehin nur Durchschnittsbeträge (und keine Verteilungen) betrachtet werden.

Im vorliegenden Zusammenhang ist weiterhin zu beachten, dass mit der EVS *Haushaltsausgaben* angeschrieben werden, das SGB II bzw. SGB XII aber die Bemessung von *individuellen Bedarfen* erfordert. Während sich daraus im Falle der Alleinlebenden als Referenzgruppe keine Probleme ergeben, sind für Familienhaushalte Detailberechnungen bzw. -annahmen erforderlich. Denn nur wenige Ausgabearten lassen sich eindeutig zuordnen, die meisten Güter werden von Kindern und Eltern gemeinsam konsumiert. Im Vorfeld der Bedarfsberechnung auf Basis der EVS sind also Aufteilungsschlüssel zu entwickeln –

eine methodische Herausforderung, aber keine unlösbare Aufgabe. Das alternative Verfahren, Ausgaben von den Befragten personenbezogen anschreiben zu lassen, ist ein eher theoretisches Modell. Nach Einschätzung der Expert/inn/en des Statistischen Bundesamtes wären die Haushalte von einer derartigen Erhebung überfordert, und die Bereitschaft zur Teilnahme würde drastisch sinken. Zudem wären die einzelnen Angaben nicht mehr interindividuell vergleichbar, da die Haushalte nach eigenem – sehr unterschiedlichem – Ermessen personelle Zurechnungen von Haushaltsausgaben vornehmen würden.<sup>12</sup>

Trotz der skizzierten Besonderheiten und Grenzen der Daten der EVS stellt sie m. E. eine geeignete Basis dar, um grundsätzlich den Umfang des soziokulturellen Existenzminimums zu bestimmen: Erstens ist die EVS weitgehend repräsentativ für die Gesamtbevölkerung, bietet also eine realitätsnahe Ermittlungsgrundlage; und zweitens werden alle Ausgabearten erhoben und somit auch alle Elemente des existenznotwendigen Bedarfs sowie diesbezügliche Veränderungen infolge technischer oder gesellschaftlicher Veränderungen. Die dem gegenüberstehenden allgemeinen Zweifel an der Zulässigkeit des Schlusses von den Ausgaben auf den Bedarf berühren weniger die EVS an sich, als vielmehr die Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs aus dem Gesamtdatensatz (vgl. Abschnitt 3.4 bis 3.6). Sie wären wohl ausgeräumt, wenn die Referenzgruppe nur Haushalte mit einer zumindest geringen positiven Ersparnis umfassen würde. Auch eine derartige Vorgabe könnte mit der EVS umgesetzt werden. Zusammenfassend ergibt sich also, dass mit der vom Gesetzgeber zugrunde gelegten Datenbasis die erforderlichen Tatsachen im Wesentlichen vollständig und zutreffend ermittelt werden können.

### 3.2 Referenzhaushaltstypen und Regelbedarfsstufen

Der reformierten Regelbedarfsermittlung liegen Berechnungen für insgesamt vier Referenzhaushaltstypen zugrunde:

- Alleinstehende zur Ableitung von Erwachsenenbedarfen
  - sowie Paare mit einem Kind unter 6 Jahren,
  - Paare mit einem Kind von 6 bis unter 14 Jahren
  - und Paare mit einem Kind von 14 bis unter 18 Jahren
- zur Ermittlung der Bedarfe von Kindern und Jugendlichen unter Verwendung von speziellen Aufteilungsschlüsseln (§ 2 i. V. m.<sup>13</sup> § 6 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz<sup>14</sup>).

Dabei gelten die aus dem Ausgabeverhalten der Einzelpersonenhaushalte abgeleiteten Regelbedarfe – wie im bisherigen Recht – indirekt auch für den Partner bzw. die Partnerin in Paarhaushalten und weitere erwachsene Leistungsberechtigte (vgl. »Übersicht Regelbedarfsstufen«), die keinen eigenen Haushalt führen, indem der durch das Hinzukommen dieser Personen entstehende zusätzliche Bedarf der Bedarfsgemeinschaft auf 80 % des Bedarfs des Alleinlebenden gesetzt wird (§ 8 RBEG). Im Falle von Paaren wird der gemeinsame Bedarf (180 % des Bedarfs der Alleinlebenden) formal allerdings gleichmäßig auf beide Partner verteilt, indem jedem der Partner 90 % des Bedarfs der Alleinlebenden zugeordnet wird (Regelbedarfsstufe 2).

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

12 So die Aussage von Carola Kühnen (Statistisches Bundesamt) vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales am 22. 11. 2010; vgl. Ausschuss-Protokoll 17/ 41, S. 664.

13 i. V. m. = in Verbindung mit

14 genau: Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz – RBEG) vom 24. 3. 2011

## Übersicht 1: Regelbedarfsstufen

| Stufe | Beschreibung  | Betrag zum<br>1. 1. 2011 | Betrag zum<br>1. 1. 2012* |
|-------|---|--------------------------|---------------------------|
| 1     | Für alleinstehende oder alleinerziehende Leistungsberechtigte   | 364 €                    | 367 €                     |
| 2     | Für Ehegatten und Lebenspartner sowie andere erwachsene Leistungsberechtigte, die in einem gemeinsamen Haushalt leben und gemeinsam wirtschaften            | 328 €                    | 331 €                     |
| 3     | Für erwachsene Leistungsberechtigte, die keinen eigenen Haushalt führen, weil sie im Haushalt anderer Personen leben (vgl. Gutachten Minder, Abschnitt 4.3) | 291 €                    | 293 €                     |
| 4     | Für Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren  | 287 €                    | 287 €                     |
| 5     | Für Kinder von 6 bis unter 14 Jahren  | 251 €                    | 251 €                     |
| 6     | Für Kinder bis unter 6 Jahren   | 215 €                    | 215 €                     |

\* ohne die reguläre Preis- und Lohnanpassung

Quelle: SoSiplus – Informationsdienst Soziale Sicherheit 2/2011, S. 2

Sonstigen Erwachsenen in der Bedarfsgemeinschaft wird dagegen auch formal der faktisch unterstellte Bedarfswachs zugerechnet (80 % des Bedarfs der Alleinlebenden, Regelbedarfsstufe 3).

Hinsichtlich der Erwachsenen wird also insoweit keine Neuregelung vorgenommen. Denn auch bisher galten die genannten anteiligen Bedarfssätze für weitere Erwachsene im Haushalt. Dieses Festhalten an früheren Setzungen wird damit begründet, dass »die bestehende Aufteilung auf zwei Erwachsene [...] durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts [...] vom 9. Februar 2010 ausdrücklich bestätigt worden«<sup>15</sup> sei.

Die Auswahl der Referenzhaushaltstypen erscheint auf den ersten Blick als angemessene Vorgehensweise. Das Bundesverfassungsgericht hat für die Annahme einer Relation des Bedarfs von zwei Erwachsenen zum Bedarf von Alleinlebenden in Höhe von 180 % eine »ausreichende empirische Grundlage« erkannt und dabei auf die modifizierte Differenzrechnung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge verwiesen (Rn. 189). Zudem kann die vorgenommene Differenzierung der Familien nach dem Alter der Kinder (Unterscheidung zwischen Vorschulkindern, Schulkindern, Jugendlichen) als hinreichend sachgerecht angesehen werden, obwohl andere Abgrenzungen von Entwicklungsphasen möglicherweise angemessener wären.<sup>16</sup> Bei näherer (methodischer) Betrachtung erweist sich allerdings die Vorgehensweise insbesondere zur Ableitung der Regelbedarfsstufen 2 bis 6 als problematisch.

## a) Regelbedarfsstufe 1

Die Bezugnahme auf Einpersonenhaushalte zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums von Alleinlebenden ist sachgerecht. Die Übertragung dieses Ergebnisses auch auf Alleinerziehende ist aber fragwürdig, da Elternteile möglicherweise davon abweichende Mindestbedarfe haben und besondere »Generalunkosten« des Haushalts anfallen. Wegen der Bezugnahme auf verschiedene Referenzhaushaltstypen zur Ermittlung von Bedarfen einer Familie ist nicht gesichert, dass die bei den Regelbedarfsstufen 4 bis 6 unterstellte Deckung der haushaltsbezogenen Ausgaben – der »Generalunkosten« des Haushalts – mit der Regelbedarfsstufe 1 gegeben ist.

## b) Regelbedarfsstufen 2 und 3

Die Übernahme der bisherigen Regelsatzproportionen für Erwachsene kommt einem »Ermittlungsausfall« gleich, wie er hinsichtlich des Sozialgeldes vom BVerfG gerügt worden ist. Der in der Gesetzesbegründung enthaltene Verweis auf Berechnungen des Deutschen Vereins ist insofern nicht hinreichend, als diese Berechnungen auf der EVS 1983 basieren – sie wurden für die Regelsatzverordnung von 1990 durchgeführt –, die Ergebnisse also möglicherweise überholt sind und zumindest überprüft werden müssten.<sup>17</sup>

Die Aussage in der Gesetzesbegründung, dass »sich aus den regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben des Einpersonenhaushalts mit normativen Entscheidungen über die Zuordnung von haushaltsbedingten Verbrauchsausgaben der Wert von 80 % für eine zweite Person bestätigen«<sup>18</sup> lasse, ist nicht nachvollziehbar, da dazu keine weiteren Ausführungen folgten. Im Übrigen müssten in dieser Frage nicht normative Entscheidungen, sondern zumindest Plausibilitätsüberlegungen maßgeblich sein.

Somit hätte es der Pflicht zur Weiterentwicklung des Bedarfsermittlungssystems entsprochen, Neuberechnungen auf Basis der EVS 2008 durchzuführen. Entsprechendes hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Urteilsbegründung hinsichtlich des existenziellen Bedarfs von Kindern ausgeführt (Rn. 198): »Die modifizierte Differenzrechnung, die § 2 Abs. 3 Regelbedarfsverordnung 1990 zugrunde lag, bezog bereits das Verbrauchsverhalten von Ehepaaren mit einem Kind in die Bemessung auf der Grundlage des Statistikmodells ein. Diese Methode hätte weiterentwickelt werden können, um den kinderspezifischen Bedarf zu berücksichtigen.«

15 Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, Bundestags-Drucksache (BT-Drs.) 17/3404, 5. Begründung der Vorschriften, S. 130 (zu Nummer 42/Anlage zu § 28) sowie vgl. S. 90 (zu § 8)

16 So erscheint eine Definition der Gruppe der Jugendlichen anhand einer geringeren Altersgrenze (11 oder 12 Jahre) als durchaus realistisch; vgl. Margot Münnich/Thomas Krebs: Ausgaben für Kinder in Deutschland. Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998, in: *Wirtschaft und Statistik* 12/2002, S. 1089–1091

17 Auch der Deutsche Verein, der die Berechnungen mit der modifizierten Differenzmethode auf Basis der EVS 1983 durchgeführt hat, fordert Neuberechnungen; vgl. Protokoll des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales 17/41 von der öffentlichen Anhörung im Ausschuss am 22. 11. 2010, S. 663.

18 BT-Drs. 17/3404, S. 130

Im Übrigen hat es das BVerfG – wieder im Zusammenhang mit der Ermittlung des Existenzminimums von Kindern – dem Gesetzgeber freigestellt, ob er die Bedarfe von weiteren Personen im Haushalt nach der modifizierten Differenzmethode oder auf der Basis eines Haushaltstyps anhand von Verteilungsschlüsseln berechnet (Rn. 198). Dementsprechend hätte der Gesetzgeber zur Ermittlung der Bedarfe weiterer Erwachsener das gleiche Verfahren wie zur Berechnung von Kindesbedarfen anwenden und mit Verteilungsschlüsseln eine personelle Zurechnung von Haushaltsausgaben vornehmen können (s. u. Punkt d in diesem Abschnitt).

Insoweit als die Regelbedarfsstufe 2 für Paare mit Kindern angewendet wird, gilt die in diesem Abschnitt unter a) hinsichtlich der Bedarfsfeststellung von Alleinerziehenden geäußerte Kritik entsprechend.

Schließlich ist die im SGB II und SGB XII unterschiedliche Abgrenzung der Regelbedarfsstufe 3 fragwürdig. Nach dem SGB II ergibt sich implizit eine Altersgrenze, da mit Vollendung des 25. Lebensjahres generell eine eigene Bedarfsgemeinschaft angenommen wird; insbesondere erwachsene (erwerbsfähige) Kinder im elterlichen Haushalt werden ab dieser Grenze nicht mehr der Bedarfsgemeinschaft der Eltern zugerechnet und erhalten die höhere Regelleistung, die Alleinlebenden zugestanden wird. Dies erscheint als sachgerecht, die Altersgrenze eher als zu hoch. Nach den Regelungen des SGB XII verbleiben die (voll erwerbsgeminderten) Erwachsenen aber unbeschränkt in der elterlichen Bedarfsgemeinschaft, so dass ihnen auch nach Vollendung des 25. Lebensjahres nur die Regelbedarfsstufe 3 verbleibt. Die Begründung dieser Ungleichbehandlung mit größeren Verpflichtungen von Erwerbsfähigen gegenüber Nichterwerbsfähigen<sup>19</sup> ist sehr vage und lässt außer Acht, dass ein erträglicher, menschenwürdiger Alltag von Nichterwerbsfähigen – neben den anerkannten Mehrbedarfen – möglicherweise generell Mehrkosten verursacht, welche den besonderen Informations- und Bewerbungskosten der Erwerbsfähigen ähnlich sind.

#### c) Regelbedarfsstufen 4 bis 6

Für jeden der drei zugrunde gelegten Familientypen wird gesondert ein Referenzeinkommensbereich gebildet. Die nach dem Kindesalter unterschiedenen Paarfamilien sind aber innerhalb der Einkommensverteilung, die sich für die Gesamtgesellschaft ergibt, möglicherweise unterschiedlich positioniert – darauf deuten zumindest die Sonderauswertungen, auf denen die Reform basiert, hin<sup>20</sup>. Alle

drei Familientypen sind zudem wiederum im Vergleich zu Alleinlebenden in der Gesamtverteilung anders geschichtet.<sup>21</sup> Dementsprechend sind die jeweiligen unteren Einkommensgruppen – selbst im Falle einheitlicher Quantilsdefinition – nur eingeschränkt vergleichbar. Hinzu kommt das in diesem Abschnitt unter a) und b) bereits benannte Problem der Bezugnahme auf verschiedene Haushaltstypen zur Bedarfsermittlung der Personen einer Familie: Wegen der Ableitung des elterlichen Bedarfs aus dem Konsumverhalten der Alleinstehenden ist nicht sichergestellt, dass der Kindesbedarf mit den verwendeten Zurechnungsschlüsseln zur personellen Aufteilung von Haushaltsausgaben (vgl. Abschnitt 3.3) hinreichend berücksichtigt wird; möglicherweise sind die implizit den Eltern zugerechneten »Gemeinkosten« bzw. »Generalunkosten« des Haushalts mit den Ausgaben der Alleinstehenden nicht kompatibel.

#### d) Schlussfolgerung und alternatives Berechnungsmodell

Unter Berücksichtigung der hier aufgeführten Punkte a) bis c) ergibt sich aus dem Verfahren zur Bestimmung der Regelbedarfsstufen kein in sich geschlossenes Zahlenwerk, das alle erforderlichen Tatsachen – insbesondere die Haushaltsgemeinkosten von Familien – berücksichtigen könnte. Vor diesem Hintergrund wäre die Bezugnahme auf nur einen Referenzhaushaltstyp gegenüber dem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales angewandten Verfahren methodisch stringenter: Aus der Gesamtgruppe der Paare mit einem Kind unter 18 Jahren<sup>22</sup>

- wäre zunächst die untere Einkommensgruppe zu bestimmen,
- innerhalb derer dann nach dem Kindesalter zu differenzieren wäre, um aus den jeweiligen gruppenschnittlichen Ausgaben mithilfe plausibler güterspezifischer Aufteilungsschlüssel (vgl. Abschnitt 3.3) die Kindesbedarfe zu berechnen,
- um schließlich aus den als komplementäre Größe verbleibenden (durchschnittlichen) Elternbedarfen wiederum mittels begründeter Zurechnungsschlüssel für einzelne Ausgabearten die Bedarfe der Elternteile zu bestimmen
- und diese auch als Bedarf von Alleinstehenden einerseits und weiteren Erwachsenen andererseits zu setzen.

Gegen die skizzierte Vorgehensweise mit Bezugnahme auf nur den einen Haushaltstyp der Paare mit einem Kind spricht die lediglich indirekte Ermittlung des Mindestbedarfs von Personen ohne Partner/in oder ohne Kind, also von Gruppen mit möglicherweise anders als in der Referenzfamilie strukturierten Ausgaben. Insbesondere die soziokulturellen Komponenten des Existenzminimums (Art der Freizeitgestaltung, Bildungs- und kulturelle Interessen) von Bedarfsgemeinschaften ohne Kind weichen von denen der Familien mit Kindern vermutlich deutlich ab. Dieser strukturelle Aspekt ist allerdings nicht ausschlaggebend.

Vielmehr ist entscheidend, ob die Summe der Ausgaben für soziale, kulturelle und Bildungsteilhabe sowie für Mobilität im unteren Segment der Erwachsenen ohne

<sup>19</sup> vgl. BT-Drs. 17/4095, S. 27

<sup>20</sup> Die Obergrenze des untersten Quintils steigt mit dem Alter des Kindes; vgl. Kapitel 3.6.

<sup>21</sup> Nach vorliegenden Untersuchungen sind Alleinstehende innerhalb der Gesamtverteilung häufiger dem untersten Einkommenssegment zuzuordnen als Paare mit einem Kind. Die allgemein bekannte überdurchschnittliche Kinderarmutsquote ergibt sich aus den hohen Armutsquoten der Alleinerziehenden und der Paare mit drei oder mehr Kindern.

<sup>22</sup> Die Bezugnahme auf Mehrkindfamilien als Referenzgruppe scheidet faktisch aus. Denn eine personelle Zurechnung der mit der EVS erhobenen Haushaltsausgaben auf Eltern einerseits und mehreren Kindern unterschiedlichen Alters andererseits wäre mit kaum überwindbaren Problemen verbunden.

Kinder gravierend von den entsprechenden Ausgaben von Eltern(teilen) in einem vergleichbaren Einkommenssegment abweicht. Dies empirisch zu überprüfen, ist wegen der Schwierigkeit der Abgrenzung vergleichbarer Einkommenssegmente kaum möglich.<sup>23</sup>

Unter theoretischen bzw. Plausibilitäts Gesichtspunkten ist zwar anzunehmen, dass Erwachsene ohne Kinder tendenziell öfter »ausgehen« als Eltern insbesondere von kleinen Kindern. Ob dies aber auch für den unteren Einkommensbereich zutrifft, ist wegen der Budgetrestriktion fraglich. Zudem stehen dem eventuell vergleichsweise großen »Eigenbedarf« an sozialer und kultureller Teilhabe von Erwachsenen ohne Kinder die »Begleitkosten« von Eltern(teilen) gegenüber – z. B. der Preis der Erwachsenen-Eintrittskarte zum Schwimmbad oder zum Zoo oder zum Fußballspiel (sofern derartige Ausgaben nicht dem Kindesbedarf zugerechnet werden) als Pendant zu den Kosten für beispielsweise eine Kinokarte, die bei Personen ohne Kinder anfallen. Letztlich hängt es von der Art der Aufspaltung der Familienausgaben in Eltern- und Kindesbedarfe ab, ob von einer ungefähren Abdeckung des Erwachsenenbedarfs auch in Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder ausgegangen werden kann (vgl. Abschnitt 3.3).

In der Gesetzesbegründung wird das oben skizzierte alternative Verfahren mit dem Argument abgelehnt, dass es sich »– ebenso wie bei der Zugrundelegung des Einpersonenhaushaltes – um eine Übertragung von Ergebnissen einer Haushaltskonstellation auf eine andere handeln«<sup>24</sup> würde. Diese Aussage ist richtig. Wenn das genannte Kriterium im vorliegenden Zusammenhang der allein relevante Aspekt wäre, könnten das der Reform zugrunde liegende Konzept und das hier vorgeschlagene alternative Verfahren als gleichermaßen geeignet angesehen werden. Daneben sind aber als weitere Kriterien die Einheitlichkeit der für alle Personengruppen zugrunde gelegten Referenzeinkommensbereiche und die Konsistenz bzw. Schlüssigkeit der Regelleistungen für die in einer Familie zusammenlebenden Personen zu berücksichtigen. Hinsichtlich dieser Aspekte ist das als Alternative vorgeschlagene Berechnungskonzept überlegen.

Mit Blick auf die Aussagen des BVerfG am 9. Februar 2010 ist das dem Reformgesetz zugrunde liegende Verfahren der Ableitung von Regelbedarfsstufen möglicherweise wegen des engen zeitlichen Rahmens, der dem Gesetzgeber vorgegeben wurde, noch haltbar. Bei der nächsten Überprüfung der Höhe des soziokulturellen Existenzminimums ist m. E. eine Berücksichtigung der hier dargelegten methodischen Einwände verfassungsrechtlich geboten.

### 3.3 Aufteilungsschlüssel zur personellen Zurechnung von Haushaltsausgaben

Die vom BVerfG geforderte eigenständige Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern wird in den dem Reformgesetz zugrunde liegenden Sonderauswertungen nicht mittels der (modifizierten) Differenzmethode mit Bezug zu mindestens zwei Haushaltstypen, sondern ausschließlich aus dem Ausgabeverhalten von Familien mit einem Kind abgeleitet. Da aber nur wenige

Ausgabearten der von den Befragten angeschriebenen Haushaltsausgaben sich eindeutig personell zurechnen lassen, sind kindspezifische Bedarfe nicht unmittelbar zu erkennen. Denn die meisten Güter – z. B. Nahrungs- und Körperpflegemittel, pharmazeutische Erzeugnisse, Bücher, Schreibwaren, Hausrat, Telefongeräte etc. – werden vom Kind *und* von den Eltern konsumiert bzw. genutzt. Nur für Bekleidung und Schuhe enthält die EVS direkte Angaben zu den kindspezifischen Ausgaben, zumindest für Kinder und Jugendliche bis unter 14 Jahren. Darüber hinaus könnten die Ausgaben für Kinderbetreuung und für Spielwaren vollständig dem Kind und im Falle von Familien mit einem Kind unter sechs Jahren einige Ausgaben – z. B. von Telefongeräten und Mobilfunktelefonen – vollständig den Eltern zugerechnet werden. Bei allen anderen Ausgabearten ist eine Aufspaltung in eltern- und kindspezifische Anteile erforderlich. Für diese komplexe Aufgabe hat sich das Bundesministerium für Arbeit und Soziales – ähnlich wie die Autoren bisheriger Berechnungen von Ausgaben für Kinder<sup>25</sup> sowie von Kinderregelleistungen nach dem Statistikmodell<sup>26</sup> – auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe »Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder«, die in den 1980er Jahren vom damaligen Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit eingesetzt worden war, gestützt. Die damals gesetzten güterspezifischen Anteile von Kindern sind in Tabelle 1 zusammenfassend skizziert; eine detaillierte Auflistung nach einzelnen Güterarten kann einer Publikation von Margot Münnich und Thomas Krebs<sup>27</sup> entnommen werden.

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe »Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder« basieren auf speziellen Untersuchungen insbesondere für die Bereiche »Nahrungsmittel«, »Verkehr« und »Wohnen«, wobei die für die Letzteren entwickelten Schlüssel im vorliegenden Zusammenhang nicht wesentlich sind (Wohnkosten werden nach dem SGB II bzw. SGB XII gesondert übernommen) und deshalb in Tabelle 1 nicht ausgewiesen wurden. Das offenbar grundlegende Prinzip für die anderen Gütergruppen ist durchaus plausibel: Verbrauchsgüter (mit Ausnahme des Nahrungsmittel- und Verkehrsbereichs) werden überwiegend in pro Kopf gleicher Höhe auf die drei Familienmitglieder (Mutter, Vater, Kind) zugerechnet. Für langlebige Gebrauchsgüter trifft dies unter Berücksichtigung von Haushaltsgrößensparnissen – approximiert durch die neue OECD-Skala – zu. Damit sind insoweit implizit auch die Schlüssel zur Aufteilung des Elternbedarfs auf beide Elternteile gegeben, während bei den Nahrungsmittel- und Mobilitätskosten der

23 Dennoch könnte erwogen werden, den Bedarf von Alleinlebenden gesondert zu ermitteln. Dabei müsste allerdings eine möglichst ähnliche Abgrenzung der in diesem Fall zwei Referenzeinkommensbereiche zumindest versucht werden.

24 BT-Drs. 17/3404, S. 131

25 vgl. Margot Münnich/Thomas Krebs (2002), a. a. O.

26 vgl. Rudolf Martens: Zur Bestimmung eines bedarfsgerechten Existenzminimums für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe), in: Der Paritätische Gesamtverband (Hrsg.), Was Kinder brauchen ... Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe), Berlin 2008; Rudolf Martens: Was arme Kinder brauchen ... Bestimmung von bedarfsgerechten Kinderregelsätzen, in: SozSich 10/2008, S. 340–346

27 vgl. Margot Münnich/Thomas Krebs (2002), a. a. O., S. 1086

**Tabelle 1: Kindspezifische Ausgabenanteile bei Paaren mit einem Kind nach Ergebnissen der Arbeitsgruppe »Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder«\***

|  |             |
|--|-------------|
| Kinderbekleidung, Kinderschuhe für ein unter 14-jähriges Kind, Spiele etc., Kinderbetreuung, Nachhilfe | 100 %       |
| Bekleidung und Schuhe für ein Kind unter 14 Jahren   | 0 %         |
| Bekleidung und Schuhe für ein Kind ab 14 Jahren  | 33,3%**     |
| Post, Schmuck, Uhren   | 0 %         |
| Nahrungsmittel etc. <sup>1</sup> – 0 bis 10 (0 bis 9) Jahre  | 23 % (24 %) |
| – 11 bis 12 (10 bis 11) Jahre  | 29 % (26 %) |
| – 13 bis 17 (12 bis 17) Jahre  | 37 % (33 %) |
| Verkehr – Fahrrad/Individualverkehr  | 15 %        |
| – ÖPNV   | 25 %        |
| Sonstige Verbrauchsgüter, Gebrauchsgüter für die Freizeit etc.   | 33,3%**     |
| Sonstige Gebrauchsgüter <sup>2</sup> – unter 14 Jahre  | 16,7 %      |
| – ab 14 Jahre  | 25 %        |

\* Die Ergebnisse sind differenziert nach Jungen und Mädchen (Ergebnisse für Letztere in Klammern).

\*\* Pro-Kopf-Aufteilung

- Die Aufteilungsschlüssel beziehen sich auf die Summe der Ausgaben für Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke, alkoholische Getränke und Tabakwaren, da der Arbeitsgruppe keine Differenzierungen innerhalb dieses Ausgabenblocks (Gütergruppen 1 und 2) zugänglich waren; dementsprechend sind die kindspezifischen Anteile an den Ausgaben für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke höher (da die Anteile bei Alkohol und Tabakwaren auf null zu setzen sind).
- Maßgeblich ist die so genannte neue OECD-Skala, die Kindern unter 14 Jahren ein Bedarfsgewicht von 0,3 und Personen ab 14 Jahren ein Gewicht von 0,5 zuordnet.

Quelle: Margot Münnich/Thomas Krebs (2002), a. a. O., S. 1086 (eigene Zusammenfassung)

Eltern eine gleichmäßige Aufteilung auf beide Partner als plausibel und angemessen erscheint.

Aus den vorliegenden Forschungsergebnissen wird deutlich, dass bei der Entwicklung von Aufteilungsschlüsseln nur teilweise auf empirisch fundierte Einschätzungen zurückgegriffen werden kann, zum großen Teil muss auf der Basis von Plausibilitätsüberlegungen von Expert/inn/en entschieden werden. Hinsichtlich der in Tabelle 1 ausgewiesenen Prozentsätze ist zu berücksichtigen, dass die Überlegungen der Arbeitsgruppe »Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder« sich generell auf Familien mit Kindern beziehen, also als Durchschnitt über alle Einkommensschichten zu interpretieren sind. Für eine Ermittlung kindspezifischer *Mindest*bedarfe müssten die Anteilssätze dringend mit Blick auf das unterste Einkommenssegment überprüft werden. So wirkt sich die hier sehr »harte« Budgetrestriktion vermutlich dahingehend aus, dass bildungsrelevante Verbrauchsausgaben – z. B. für Bücher und

Schreibwaren – nicht in pro Kopf gleicher Höhe, sondern insbesondere für das Kind anfallen.<sup>28</sup>

Abgesehen von der Notwendigkeit eines schichtspezifischen Blickwinkels müssten die bisher verwendeten Aufteilungsschlüssel auch unter Berücksichtigung *veränderter Lebens- und Konsumgewohnheiten* – z. B. der Verbreitung von Flatrate-Tarifen beim Telefon-Festnetzanschluss und Internetzugang, der Kommunikation über Mobilfunk etc. – überarbeitet werden.<sup>29</sup> Dabei ist zu bedenken, dass es nicht um die Zuweisung von Nutzen geht, sondern um die Ermittlung von Zusatzkosten, die vom zweiten Erwachsenen bzw. vom Kind verursacht werden.<sup>30</sup> Fixkosten müssten also dem ersten Erwachsenen in der Familie – dem »Haushaltsvorstand« – zugeordnet werden, auch wenn alle Familienmitglieder den Gegenstand nutzen. Zu konsistenten Ergebnissen führt dies freilich nur bei Bezugnahme auf nur einen Referenzhaushaltstyp, für die bereits in Abschnitt 3.2 argumentiert wurde. Wenn demgegenüber – wie derzeit – der elterliche Bedarf gesondert, nämlich aus dem Ausgabeverhalten der Alleinstehenden abgeleitet wird, müssten wegen der bei den Eltern möglicherweise unzureichenden Berücksichtigung der »Generalunkosten« des Haushalts insgesamt höhere Anteile der Familienausgaben dem Kind zugerechnet werden. Dies könnte bei Familien mit mehreren Kindern wiederum zu insgesamt überhöhten Transferleistungen führen (Fixkosten würden mehrfach berücksichtigt).

Angesichts des seit geraumer Zeit nicht mehr aktualisierten Forschungsstandes und der vom BVerfG gesetzten Frist für die Reform der Regelleistungsbemessung (bis Ende 2010) können die vom BMAS verwendeten Auftei-

28 vgl. Irene Becker: Regelleistungsbemessung auf der Basis des »Hartz-IV-Urteils« des Bundesverfassungsgerichts und nach den normativen Vorgaben im Positionspapier der Diakonie. Projektbericht an das Diakonische Werk Evangelischer Kirchen in Mitteldeutschland e. V., Riedstadt im Oktober 2010, S. 21 f. (Übersicht 5)

29 vgl. ebenda; die Arbeit enthält einen konkreten Vorschlag zur Modifizierung der Aufteilungsschlüssel, der allerdings unter der Voraussetzung der Ableitung auch des elterlichen Bedarfs aus dem Ausgabeverhalten von Familien entwickelt wurde.

30 Letztlich ist der Begriff des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern etwas irreführend; im Zusammenhang mit Regelleistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII sind die Aufwendungen zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern in einem Familienhaushalt gemeint, wobei die Sicherung des elterlichen soziokulturellen Existenzminimums vorausgesetzt ist.

lungsschlüssel – ähnlich wie die Verfahrensschritte bei der Ableitung von Regelbedarfsstufen (vgl. Abschnitt 3.2) – unter methodischen Gesichtspunkten noch akzeptiert werden. Diese partielle Beurteilung ist allerdings insofern bedingt, als sie unter der Voraussetzung erfolgt ist, dass bei der Abgrenzung der Referenzeinkommensbereiche für die einzelnen Referenzhaushaltstypen sachgerecht vorgegangen wurde. Dies wird in den folgenden Abschnitten 3.4 bis 3.6 geprüft. Wegen der insgesamt erheblichen methodischen Einwände gegen die in dem vorhergehenden und in diesem Abschnitt erörterten Berechnungsschritte sind zweckmäßig und vergleichbar abgegrenzte »untere Einkommensbereiche« umso wichtiger. Im Übrigen hätte die derzeitige »Forschungslücke« nicht entstehen müssen. Denn Margot Münnich, die bis zu ihrem Eintritt in den Ruhestand Referatsleiterin im Statistischen Bundesamt und für die Einkommens- und Verbrauchsstichproben zuständig war, hatte bereits 2006 eine Weiterentwicklung der Aufteilungsschlüssel zur Vorbereitung von Analysen auf Basis der EVS 2008 angemahnt.<sup>31</sup>

### 3.4 Bereinigung der Grundgesamtheit zwecks Vermeidung von Zirkelschlüssen

#### 3.4.1 Empfänger/innen von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII

Die Bedarfsbemessung auf der Basis des Ausgabeverhaltens unterer Einkommensgruppen setzt zunächst eine zweckmäßige Abgrenzung der Grundgesamtheit voraus, aus der die Referenzgruppen zu bilden sind. Dabei sind zunächst die Empfänger/innen von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII auszuschließen, da andernfalls vom Verhalten der Betroffenen bzw. vom aktuellen Transferniveau auf den Bedarf bzw. das neu zu ermittelnde Transferniveau geschlossen würde (Zirkelschluss).

Vor der Gesetzesreform und auch bei den Neuberechnungen wurden allerdings keineswegs alle Leistungsbeziehenden aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen. Das BVerfG hat die auf die EVS 1998 und 2003 angewendete Verfahrensweise, nur die Leistungsbeziehenden auszuklammern, die im Beobachtungszeitraum überwiegend von Sozialhilfe gelebt haben, als zweckmäßig akzeptiert (Rn. 168, letzter Satz) und als entscheidendes Kriterium formuliert, dass die Referenzgruppe statistisch zuverlässig über der Sozialhilfeschwelle liegen müsse (Rn. 169).

Bei den Berechnungen auf Basis der EVS 2008 wurde nun anders als bisher verfahren, indem nur diejenigen ausgeklammert wurden, die keine zumindest teilweise anrechnungsfreien Einkommensarten bezogen (§ 3 RBEG). Dementsprechend sind viele Leistungsbeziehende in den Referenzgruppen verblieben, insbesondere Bedarfsgemeinschaften mit Erwerbstätigen (Aufstocker) – und zwar »ab dem ersten Euro Erwerbseinkommen«<sup>32</sup> und solche mit Bezug von Erziehungs- bzw. Elterngeld.

Diese weite Abgrenzung der Referenzgruppen ist unter methodischen Gesichtspunkten insofern problematisch, als auch Leistungsbeziehende mit geringem Erwerbseinkommen und Eltern(teile) mit dem Mindestelterngeld einer

besonderen Budgetrestriktion unterliegen – mit der Folge sehr geringer, untypischer Konsumausgaben, was zu Zweifeln an der Eignung der empirisch-statistischen Methode für die Bedarfsbemessung führt (vgl. Abschnitt 2.1).

Darüber hinaus ist die Vorgehensweise aber teilweise nicht konsistent mit den Regelungen der Einkommensanrechnung. Nach § 11 b SGB II sind vom Einkommen nicht nur Steuern und Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung, sondern auch weitere angemessene Vorsorgebeiträge und »die mit der Erzielung des Einkommens verbundenen notwendigen Ausgaben« (Werbungskosten) – z. B. Kosten für Fahrten zwischen Wohnort und Arbeitsstätte – absetzbar. Für diese weiteren Absetzposten nach § 11 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis 5 SGB II wird für erwerbstätige Leistungsberechtigte ein Pauschbetrag von 100 Euro abgezogen. Wer über höhere Erwerbseinkünfte als 100 Euro verfügt, bei dem ist der Abzug noch höher, sofern höhere Werbungskosten nachgewiesen werden (vgl. § 11 b Abs. 2 SGB II).

Da aber die Haushaltsnettoeinkommensvariable, auf die sich die Referenzgruppenbildungen beziehen, vor Abzug der angemessenen weiteren Vorsorgebeiträge und Werbungskosten definiert ist,<sup>33</sup> müssten zumindest Leistungsbeziehende mit Erwerbseinkommen unter 100 Euro monatlich aus der Grundgesamtheit und damit aus der Referenzgruppe ausgeschlossen werden. Denn es ist davon auszugehen, dass derartige geringfügige Einkommen lediglich Kosten für Fahrten, Arbeitsbekleidung und Schuhe sowie Mehrkosten für Wäsche und Reparatur von Bekleidung und sonstige arbeitsbedingte Aufwendungen – auch freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung bzw. PKV-Beiträge von aufstockenden Selbstständigen – decken. Aufstocker mit monatlichen Erwerbseinkommen unter 100 Euro leben also keineswegs »statistisch zuverlässig über der Sozialhilfeschwelle« (Rn. 169). In der Begründung zum neu gefassten § 3 SGB II wird auf die Außerachtlassung jedweden Freibetrags von aufstockenden Erwerbstätigen bei der Referenzgruppenbildung lediglich hingewiesen<sup>34</sup>, aber kein nachvollziehbarer sachlicher Grund für diese Entscheidung benannt. Dies genügt nicht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.

<sup>31</sup> vgl. Margot Münnich: Einkommensverhältnisse von Familienhaushalten und ihre Ausgaben für Kinder. Berechnungen auf der Grundlage der Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003, in: *Wirtschaft und Statistik* 6/2006, S. 667

<sup>32</sup> BT-Drs. 17/3404, S. 87

<sup>33</sup> Das Statistische Bundesamt errechnet das Haushaltsnettoeinkommen wie folgt: Haushaltsbruttoeinkommen minus Lohn- und Einkommensteuer minus Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung.

<sup>34</sup> Vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 87: »Der [...] zu gewährende Freibetrag für angemessene Versicherungen, der bei jedweden Einkommen gewährt wird, wurde bei Leistungsberechtigten nach dem SGB II außer Betracht gelassen. Im Ergebnis werden alle Leistungsberechtigten nach dem SGB II und dem SGB XII ab dem ersten Euro Erwerbseinkommen als Referenzhaushalt berücksichtigt.« Letztlich ist selbst dieser Hinweis nicht nachvollziehbar, da der Freibetrag sich eben nicht nur auf Versicherungsbeiträge, sondern auch auf Werbungskosten, die insbesondere bei Erwerbstätigen anfallen, bezieht und die Pauschalierung, d. h. die Berücksichtigung ohne Nachweis, nur für Erwerbstätige gilt.

### 3.4.2 Verdeckte Armut

Zur Vermeidung von Zirkelschlüssen ist die Ausklammerung nicht nur von Haushalten mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII, sondern auch von Anspruchsberechtigten ohne Leistungsbezug erforderlich. Dieser Feststellung wird gelegentlich entgegnet, dass im unteren Einkommensbereich die Konsumausgaben teilweise über das verfügbare Einkommen hinausgehen (Entsparen) und insoweit ein unter der Grundsicherungsschwelle liegendes Einkommen nicht das ausschlaggebende Kriterium sei.<sup>35</sup> Dem kann bei näherer Betrachtung der Gründe für Entspargvorgänge nicht zugestimmt werden.

Ursächlich für Fälle mit Ausgaben, die über das verfügbare Einkommen hinausgehen, sind erstens notwendige Anschaffungen langlebiger Güter, die nicht allein aus dem laufenden Einkommen finanziert werden können. Dazu werden eventuell vorhandene kleine Ersparnisse aufgelöst oder Kredite aufgenommen. Wie in Abschnitt 2.1 ausgeführt, sollten Gebrauchsgüter mit langer Nutzungsdauer, für die unregelmäßig und sehr selten Ausgaben anfallen, ohnehin aus der Regelbedarfsberechnung ausgeklammert werden. Das Statistikmodell ist ungeeignet zur Erfassung derartiger Bedarfe, so dass sie einzelfallbezogen und gesondert über »einmalige« Leistungen zu decken sind.

Zweitens ergibt sich die Notwendigkeit der Auflösung von Ersparnissen im unteren Einkommensbereich – sofern Rücklagen überhaupt vorhanden sind – in besonderen Situationen (Einschulung, Konfirmation) oder bei im Jahresverlauf un stetig anfallenden Bedarfen (Winterbekleidung, Jahreskarte für den ÖPNV, Weihnachtsgeschenke, Osterfest). Diesen Ausgabenspitzen stehen andere Fälle mit entsprechend geringeren Ausgaben gegenüber, so dass mit der Durchschnittsbildung eine sachgerechte Normierung auf den Jahresbedarf erfolgt. Sowohl niedrige als auch hohe Ausgaben der Haushalte einer zweckdienlich abgegrenzten Referenzgruppe fließen in die Berechnung ein, die faktische Streuung wird berücksichtigt. Mit einem so abgeleiteten Pauschbetrag könnten Grundsicherungsbeziehende in ähnlicher Weise wie Haushalte der Referenzgruppe wirtschaften und auch im Zeitverlauf schwankende Bedarfe – z. B. durch die Bildung einer kleinen Rücklage für Weihnachten – decken.

Drittens kommen Entspargvorgänge bei Haushalten vor, deren Einkommen unter der Grundsicherungsschwelle liegt und nicht zur Deckung der alltäglichen Lebenshaltungsaufwendungen reicht. In diesen Fällen muss davon ausgegangen werden, dass auch die Bedarfsdeckung hinter dem gesetzlich definierten Existenzminimum zurückbleibt. Denn der »Notgroschen« muss möglichst für mehrere Monate reichen und wird folglich nur zögerlich aufgelöst. Diese Haushalte in verdeckter Armut unterscheiden sich also nicht grundsätzlich von den anderen

Haushalten unter der Grundsicherungsschwelle, die keinerlei finanzielles Polster haben und noch weiter hinter dem soziokulturellen Existenzminimum zurückbleiben. Der gemessene Bedarf wird also systematisch nach unten verzerrt, wenn verdeckte Arme in der Referenzgruppe verbleiben. Ihnen steht keine andere Teilgruppe gegenüber, deren Ausgaben systematisch nach oben verzerrt wären. Der Bias durch die unzureichende Ausklammerung von Zirkelschluss-Haushalten wird also nicht kompensiert.

Die Notwendigkeit der Berücksichtigung des Problems der verdeckten Armut wird folglich auch bei näherer Betrachtung der faktischen Streuung der Ausgabensummen in der Referenzgruppe, die auch nach Herausnahme der verdeckten Armut bestehen bleibt (prinzipiell werden sowohl niedrige als auch hohe Ausgaben berücksichtigt), nicht relativiert oder gar widerlegt. Dementsprechend hat das BVerfG hinsichtlich der »Pflicht des Gesetzgebers zur Fortentwicklung seines Bedarfsermittlungssystems« die Forderung erhoben, »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« (Rn. 169).

Da zum Zeitpunkt des Urteils des BVerfG (9. Februar 2010) die EVS 2008 noch nicht ausgewertet war, bezieht sich die zitierte Anforderung an die Auswertung künftiger Stichproben bereits auf die EVS 2008. Andererseits hat das BVerfG es im gleichen Absatz für die Vergangenheit als vertretbar angesehen, »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«. Somit stellt sich die Frage, ob es sachlich nachvollziehbar ist und damit verfassungskonform sein kann, mit Verweis auf eine als unzureichend bezeichnete Datenlage auch weiterhin der prinzipiellen Forderung nach Ausklammerung verdeckter Armut nicht nachzukommen und lediglich den Auftrag an das zuständige Ministerium, einen Bericht über die Möglichkeiten zur Ausklammerung verdeckter Armut bis Mitte 2013 vorzulegen, in das Reformgesetz aufzunehmen.<sup>36</sup>

Um die Berechtigung der Vernachlässigung des Problems verdeckter Armut zu prüfen, sind die Ausführungen in der Gesetzesbegründung<sup>37</sup> den bestehenden Möglichkeiten und Grenzen der EVS gegenüberzustellen. In der Gesetzesbegründung wird erstens betont, dass es keine empirischen Belege für eine nennenswerte Größenordnung der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Leistungen gäbe und dass mit der Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie mit der Ablösung der Arbeitslosenhilfe durch die Grundsicherung für Arbeitssuchende eine eventuell für die Zeit vor diesen Reformen anzunehmende Dunkelziffer der Anspruchsberechtigten deutlich reduziert worden sei. Zweitens wird ausgeführt, »dass aufgrund der Vielgestaltigkeit der Einkünfte von Haushalten eine Einzelfallauswertung der Haushalte erfol-

35 vgl. Bekanntmachung des BMAS einer Freihändigen Vergabe mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb zu dem Auftrag »Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008«, S. 3

36 vgl. § 10 RBEG

37 vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 88

gen müsste, die weder durch Wissenschaft noch durch das Statistische Bundesamt zu leisten wäre«. <sup>38</sup>

Vor diesem Hintergrund ist zunächst der Forschungsstand über das Problem der verdeckten Armut zu skizzieren (a), um anschließend die Frage zu erörtern, ob ein sachgerechtes Verfahren zur Umsetzung der Vorgabe, dass die »Referenzgruppe statistisch zuverlässig über der Sozialhilfeschwelle liegt« (Rn. 169), tatsächlich – wie behauptet – nicht verfügbar ist und nicht entwickelt werden könnte (b).

#### a) Indikatoren zum Ausmaß verdeckter Armut

Indikatoren zur verdeckten Armut ergeben sich aus vorliegenden Studien auf der Basis von Mikrodaten, die durchweg ein erhebliches Problemausmaß belegt haben. Nach verschiedenen Schätzungen auf der Basis unterschiedlicher methodischer Ansätze und Datenquellen liegt die Quote der Nicht-Inanspruchnahme von Sozialhilfe bzw. Grundsicherung zwischen knapp 40 % und 67 %. <sup>39</sup>

Auch für die Zeit nach 2005, als die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bereits einige Jahre in Kraft und auch die Grundsicherung für Arbeitsuchende eingeführt worden war, zeigt sich ein großes Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Grundsicherungsleistungen (Datenbasis: SOEP 2006 bis 2008). Zudem waren die genannten Reformen zwar mit der Erwartung verbunden, dass verdeckte Armut abgebaut wird; ob diese Entwicklung aber eingetreten ist, lässt sich nicht aus den veränderten institutionellen Regelungen, sondern nur empirisch ermitteln. Denn das faktische Inanspruchnahmeverhalten ist von einer Vielzahl von Einflussfaktoren abhängig – auch von der Komplexität der Anspruchsvoraussetzungen und vom Stigma, das mit der Inanspruchnahme verbunden ist. Kerstin Bruckmeier und Jürgen Wiemers <sup>40</sup> kommen in ihrer Untersuchung zu dem Ergebnis, dass verdeckte Armut seit der Hartz-IV-Reform immerhin von etwa 48 % (2005) auf 39 % aller Anspruchsberechtigten (2007) zurückgegangen ist, wobei sie betonen, dass sich in dieser Entwicklung keineswegs nur Reformeffekte, sondern beispielsweise auch die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Verlauf des Jahres 2006 spiegeln können. Von einem einfachen Kausalzusammenhang ist also nicht auszugehen, und das Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme ist weiterhin hoch. Dabei basiert der Mikrosimulationsansatz von Bruckmeier/Wiemers nicht auf monatlichen Einkommen, sondern auf Jahreseinkommen, so dass die Ergebnisse kurzfristige Armutphasen vernachlässigen und auf »persistent non-take-up« beschränkt sind. <sup>41</sup> Selbst wenn bei vorsichtiger Interpretation dieser und anderer Studien ein erheblicher Fehlerspielraum für die Schätzergebnisse angenommen wird, kann aus einer Quote der Nicht-Inanspruchnahme von etwa 40 % nicht auf eine vernachlässigbare Größenordnung geschlossen werden.

Angesichts der Ergebnisse verschiedener Studien mit ähnlichem Ergebnis kann dem Argument mangelnder empirischer Evidenz des Problems verdeckter Armut und der damit einhergehenden Zirkelschlüsse bei der Regelbedarfsberechnung nicht gefolgt werden.

#### b) Möglichkeiten zur Erkennung verdeckter Armut in der EVS

Der skizzierte Forschungsstand offenbart, dass weit entwickelte Mikrosimulationsmodelle zur »Identifizierung« verdeckter Armut vorliegen. Das methodische Instrumentarium zur Abgrenzung einer Referenzgruppe, die »statistisch zuverlässig über der Sozialhilfeschwelle liegt« (Rn. 168), ist also verfügbar – und zwar auch für die EVS, die in einigen der Studien zugrunde gelegt wurde. <sup>42</sup> Auch nach Aussagen mehrerer Sachverständiger – u. a. der Vertreterin des Statistischen Bundesamtes – in der öffentlichen Anhörung vor dem Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales am 22. November 2010 wird die Frage nach den Möglichkeiten der EVS für eine sachgerechte Mikrosimulation bejaht. <sup>43</sup>

Demgegenüber wird in der Gesetzesbegründung argumentiert, dass die erforderliche Einzelfallauswertung »weder durch Wissenschaft noch durch das Statistische Bundesamt zu leisten wäre«, dass in »Verdachtsfällen« eine Prüfung durch den zuständigen Träger nach dem SGB II oder dem SGB XII erfolgen müsse und dass wissenschaftliche Ansätze auf der Basis von Mindesteinkommengrenzen wegen der »sehr stark divergierenden Grenzen des Existenzminimums« <sup>44</sup> die notwendigen Anforderungen nicht erfüllen würden. Diese negative Bewertung der statistischen Möglichkeiten, die in Kontrast zu den aus der Wissenschaft geäußerten Beurteilungen steht, ist offenbar eine Folge des gewählten Ausgangspunkts der »notwendigen Anforderungen« bzw. des Ziels der Ausklammerung verdeckter Armut.

Die Begründung der Ablehnung jedwedes Ansatzes zur Erkennung von Haushalten, die einen Grundsicherungs- oder Sozialhilfeanspruch nicht wahrnehmen – im Folgenden auch kurz mit Dunkelziffer-Haushalten bezeichnet –, basiert auf einem extremen, über das Notwendige hinausgehenden Anforderungsprofil. Implizit wird gefordert, dass die im SGB II bzw. SGB XII formulierten Anspruchsvoraussetzungen <sup>45</sup> mit allen Details – insbesondere hin-

<sup>38</sup> ebenda

<sup>39</sup> Vgl. z. B. Regina T. Riphahn: Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-Up of Social Assistance Benefits, in: Review of Income and Wealth. Series 47, Number 3, S. 379–398; Irene Becker/Richard Hauser: Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, Berlin 2005 und die dort zitierten weiteren Studien sowie für die jüngere Vergangenheit Irene Becker/Richard Hauser: Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge. Arbeitspapier Nr. 7 des Projekts »Soziale Gerechtigkeit«, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung, Frankfurt am Main 2010, S. 137; Kerstin Bruckmeier/Jürgen Wiemers: A New Targeting – A New Take-Up? Non-Take-Up of Social Assistance in Germany after Social Policy Reforms, in: SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research, No. 294, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Berlin 2010. Selbst wenn verdeckte Armut enger als in letzteren Studien, nämlich ohne Berücksichtigung des Erwerbstatigenfreibetrags abgegrenzt werden sollte, dürfte von der ermittelten Quote der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Leistungen von etwa 40 % ein erheblicher Anteil verbleiben.

<sup>40</sup> Kerstin Bruckmeier/Jürgen Wiemers (2010), a. a. O., S. 11

<sup>41</sup> ebenda, S. 8

<sup>42</sup> vgl. Regina T. Riphahn (2001), a. a. O.; Irene Becker/Richard Hauser (2005), a. a. O.

<sup>43</sup> vgl. Protokoll 17/41 des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales, S. 659 f., 662, 692, 693

<sup>44</sup> BT-Drs. 17/3404, S. 88

<sup>45</sup> Maßgeblich für die Auswertung der jüngsten EVS ist der Rechtsstand von 2008, nicht etwa der Stand nach den Reformen von 2009 (insbesondere Einführung einer weiteren Altersstufe für Kinder) und 2011.

sichtlich spezifischer Einkommens- und Vermögensfreibeträge, im Einzelfall variabler Abzüge vom anzurechnenden Einkommen, nicht pauschaler Mehrbedarfe – geprüft werden müssten. Ein derartiges ehrgeiziges Vorhaben stößt selbstverständlich an Grenzen des Datensatzes der EVS, da aus diesem beispielsweise Werbungskosten, geförderte Altersvorsorgebeiträge in den Grenzen des § 11 b Abs. 1 Nr. 4 SGB II, Aufwendungen zur Erfüllung gesetzlicher Unterhaltspflichten in den Grenzen des § 11 b Abs. 1 Nr. 7 SGB II, Kosten einer medizinisch notwendigen aufwändigen Ernährung, gesetzlich anerkannte Mehrbedarfstatbestände von werdenden Müttern, Abweichungen zwischen anerkannten und faktischen Kosten der Unterkunft, bestimmte Arten des »Schonvermögens« nach § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 und Abs. 3 SGB II nicht ableitbar sind. Der mögliche Genauigkeitsgrad einer für die EVS-Haushalte vorzunehmenden Anspruchsprüfung wird zudem begrenzt durch die Aufbereitung der Anschreibungen zu Quartalssummen.<sup>46</sup> Wie sich diese Summen auf die einzelnen Monate des dreimonatigen Anschreibungszeitraums verteilen, kann aus dem verfügbaren Datenmaterial nicht entnommen werden. Diese datenbedingten Restriktionen können auch nicht durch die in der Gesetzesbegründung genannte Möglichkeit einer Prüfung durch den zuständigen Leistungsträger in »Verdachtsfällen« behoben werden.<sup>47</sup> Die in den EVS-Daten fehlenden Details führen insbesondere dazu, dass Bedarfsgemeinschaften<sup>48</sup> ohne Bezug von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII, die nur

- wegen eines Freibetrags bei Erwerbstätigkeit
  - und/oder wegen besonderer Absetzbeträge vom Einkommen
  - und/oder wegen besonderer anerkannter Mehrbedarfe
  - und/oder wegen Vermögensarten, die als Altersvorsorge gefördert werden oder für die besondere Freibeträge gelten,
  - und/oder wegen unstetiger Einkommenszuflüsse
- anspruchsberechtigt sind, nicht oder nicht mit letzter Sicherheit als verdeckt arm erkannt werden können.<sup>49</sup> Auf der anderen Seite werden möglicherweise einige Bedarfsgemeinschaften fälschlicherweise als anspruchsberechtigt eingeordnet, weil ihre Wohnkosten die anerkannten Kos-

ten der Unterkunft übersteigen. Insgesamt führen die genannten Ungenauigkeiten tendenziell zu einer Unterschätzung der Gesamtzahl der Anspruchsberechtigten.

Die skizzierten extremen Anforderungen an ein Verfahren zur Erkennung von Dunkelziffer-Haushalten gehen aber über den notwendigen Genauigkeitsgrad weit hinaus. Denn verdeckte Armut sollte im vorliegenden Kontext analog zur »bekämpften Armut«, d. h. zu den ausgeklammerten Hilfebeziehenden, abgegrenzt werden. Nach § 3 RBEG werden nicht alle Haushalte mit Bezug von Sozialhilfe- bzw. Grundsicherungsleistungen aus der Referenzgruppe ausgeklammert, sondern nur diejenigen

- ohne Erwerbseinkommen,
- ohne den (bisherigen) befristeten Zuschlag nach Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld (I),
- ohne Elterngeld
- und ohne Eigenheimzulage.

Offensichtlich ist es das Ziel des Gesetzgebers, Leistungsbeziehende mit Einkommen knapp oberhalb der Bedarfsschwelle (Summe der individuellen Regelbedarfe zuzüglich der Kosten der Unterkunft) in der Referenzgruppe zu belassen. Dementsprechend müssten auch Dunkelziffer-Haushalte, die nur wegen Frei- oder Absetzbeträgen bei der Ermittlung des anzurechnenden Einkommens anspruchsberechtigt sind, in der Referenzgruppe verbleiben. Damit reduziert sich die Komplexität des für die Bereinigung der Grundgesamtheit notwendigen Simulationsmodells erheblich.

Mit Blick auf den dem Reformgesetz zugrunde liegenden restriktiven Ansatz zur Vermeidung von Zirkelschlüssen – Herausnahme nur der Gruppe unterhalb der Bedarfsschwelle, d. h. Einbeziehung der Gruppe mit darüber hinausgehenden Ansprüchen – erweisen sich die mit der EVS gegebenen Möglichkeiten einer vorsichtigen Schätzung<sup>50</sup> mit einem »bescheidenen« Anforderungsprofil als gut. Das in der Gesetzesbegründung genannte Problem der »sehr stark divergierenden Grenzen des Existenzminimums« beruht insbesondere auf der Streuung der Kosten der Unterkunft und lässt sich durch Berücksichtigung der jeweiligen Wohnkosten anstatt eines Durchschnittswerts beheben. Das Existenzminimum könnte für jeden Haushalt der Referenzgruppen wie in Tabelle 2 skizziert berechnet werden, wobei für die Kosten der Unterkunft Obergrenzen in Anlehnung an die Höchstbeträge der zu berücksichtigenden Miete nach dem Wohngeldgesetz gesetzt werden könnten. Da bei Haushalten mit selbst genutztem Wohneigentum die Berechnung von anerkannten Kosten der Unterkunft besonders schwierig und mit erheblichen Unsicherheiten behaftet wäre, kann es – wieder im Sinne einer vorsichtigen Schätzung – sinnvoll sein, diese Bedarfsgemeinschaften generell in der Referenzgruppe zu belassen.

Falls das vom Statistischen Bundesamt routinemäßig aus den Einzelangaben errechnete Haushaltsnettoeinkommen unterhalb der gemäß Tabelle 2 errechneten Bedarfsschwelle liegt, keine Sozialhilfe oder Grundsicherung bezogen wurde und zudem das Bruttogeldvermögen kleiner als die Summe der altersabhängigen Grundfreibeträge und der Freibeträge für notwendige Anschaffungen gemäß § 12

46 Die in vorliegenden Ergebnistabellen ausgewiesenen Monatsbeträge stellen also Durchschnittswerte eines Dreimonatszeitraums dar. Etwa je ein Viertel der EVS-Haushalte wurde im ersten, zweiten, dritten und vierten Quartal von 2008 befragt.

47 Dazu müsste der zuständige Leistungsträger aus dem Datensatz erkennbar und der Haushalt zwecks Nacherhebung fehlender Variablen identifizierbar sein. Beides ist nicht möglich, da die Daten nur in anonymisierter Form analysiert werden können.

48 Grundsätzlich ist auch die Abgrenzung von Bedarfsgemeinschaften nach der gesetzlichen Definition im Falle sehr komplexer Haushaltskonstellationen auf der Basis von Umfragedaten nur näherungsweise möglich. Da sich die Regelbedarfsberechnung aber nur auf Alleinlebende und Paare mit einem Kind unter 18 Jahren bezieht, ist dieses Problem im vorliegenden Kontext nicht relevant.

49 In vorliegenden Studien zur verdeckten Armut konnten allenfalls einige der genannten Details approximativ berücksichtigt werden. Die verbleibenden Unsicherheiten mit der Folge von Fehleinschätzungen in Einzelfällen gleichen sich im Durchschnitt aber tendenziell aus, so dass von einer realistischen Größenordnung der hochgerechneten Gesamtzahl der Betroffenen ausgegangen werden kann.

50 Als vorsichtige Schätzungen werden Berechnungsansätze bezeichnet, die tendenziell eine Unterschätzung verdeckter Armut implizieren.

Tabelle 2: Berechnung von Bedarfsschwellen für Referenzgruppen der EVS 2008

|   | Alleinlebende  | Paare mit einem Kind im Alter von ... Jahren |          |           |
|---|--|--|----------|-----------|
|   |  | unter 6                                      | 6 bis 13 | 14 bis 17 |
| pauschale Regelleistungen <sup>1</sup>                                      | 347 €  | 833 €  | 833 €    | 902 €     |
| Kosten der Unterkunft (bis zu einem am Wohngeldgesetz orientierten Maximum) | + Nettokaltmiete<br>+ Betriebskosten<br>+ (Energiekosten – Ausgaben für Strom) |  |          |           |

<sup>1</sup> Im Sinne einer vorsichtigen Schätzung wurden hier die Beträge des ersten Halbjahres von 2008 zugrunde gelegt. Zum 1. Juli 2008 wurde die Eckregelleistung auf 351 Euro erhöht; die Pauschalbeträge für die Paare mit einem Kind erhöhten sich entsprechend. Es wäre auch problemlos möglich, bei den in den beiden ersten Quartalen Befragten die Eckregelleistung von 347 Euro, bei den in den beiden letzten Quartalen Befragten die Eckregelleistung von 351 Euro anzusetzen.

Abs. 2 Nr. 1, 1 a und 4 SGB II ist, kann mit hoher Sicherheit von einer Nicht-Inanspruchnahme zustehender Leistungen ausgegangen werden. Da das dabei berücksichtigte Einkommen umfassend abgegrenzt ist – von potenziellen Absetz- und Freibeträgen also abgesehen wird – und für das absetzbare Vermögen lediglich untere Grenzwerte angesetzt, potenziell höhere Absetzbeträge wegen Altersvorsorgevermögens also vernachlässigt werden, ist das skizzierte Verfahren nicht nur ein einfach umzusetzendes Konzept, sondern auch als sehr vorsichtiger Schätzansatz zu werten. Haushalte ohne Leistungsbezug, die wegen spezifischer Einkommens- und/oder Vermögensstrukturen trotz Überschreitens der Bedarfsschwelle anspruchsberechtigt sind, würden in der Grundgesamtheit verbleiben.

Mit dieser »Minimallösung« könnten zwar nicht alle Anspruchsberechtigten erkannt werden – dies würde auch über die aus dem Reformgesetz erkennbaren Intentionen bei der Abgrenzung der Referenzgruppe hinausgehen (s. o.); zumindest die eindeutig in verdeckter Armut lebenden Familien könnten aber so ausgeklammert werden. Damit wäre der verfassungsgerichtlichen Vorgabe genüge getan. Denn die Richterinnen und Richter des BVerfG haben nicht die Ausklammerung jedes Anspruchsberechtigten, sondern lediglich derjenigen mit einem Nettoeinkommen unterhalb der Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII inklusive der Kosten der Unterkunft (Rn. 169) – im Vorhergehenden als Bedarfsschwelle bezeichnet – gefordert.

Berechnungen nach dem im Vorhergehenden skizzierten Konzept liegen bisher nicht vor. Ein vereinfachter Ansatz wurde aber im Auftrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE vom Statistischen Bundesamt bereits für die Gruppe der Alleinlebenden umgesetzt.<sup>51</sup> Dabei wurden nicht die individuellen Wohnkosten, sondern der aus den anerkannten Kosten der Unterkunft im Jahr 2008 (nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit) ermittelte Durchschnittswert von 290 Euro angesetzt, so dass sich eine Bedarfsschwelle (Einkommensuntergrenze zur Bereinigung der Grundgesamtheit) für Alleinlebende von 639 Euro ergab. Zudem wurde in dieser unter dem Zeitdruck des Gesetzgebungsverfahrens im vergangenen Jahr erfolgten Sonderauswertung auf eine Vermögensprüfung verzichtet.

Dennoch ist die Vorgehensweise – entgegen den Ausführungen in der Gesetzesbegründung – methodisch durchaus zu rechtfertigen, die Anwendung einer lediglich pauschalen Bedarfsschwelle zur Ausklammerung verdeck-

ter Armut ist der völligen Vernachlässigung des Problems überlegen. Denn Bedarfsunter- und Bedarfsüberschätzungen infolge von im Einzelfall über- und unterdurchschnittlichen Wohnkosten gleichen sich tendenziell aus, während der Verzicht auf jegliche Einkommensuntergrenze eine systematische Verzerrung der Bedarfsschätzung in eine Richtung – nämlich nach unten – infolge von Zirkelschlüssen impliziert.

Ein weiterer potenzieller Einwand gegen die genannte Sonderauswertung, dass die Vernachlässigung der Vermögenssituation bei der »Identifizierung« verdeckter Armut zu einer systematischen Überschätzung des Bedarfs führe, ist von geringer empirischer Relevanz. Denn aus vorliegenden Studien ist bekannt, dass Haushalte im Niedrigeinkommensbereich ganz überwiegend über kein nennenswertes Vermögen verfügen. So wurde auf Basis der EVS 2003 nachgewiesen, dass in der Bevölkerungsgruppe unterhalb der relativen Einkommensarmutsschwelle<sup>52</sup> der Median des Nettovermögens pro Haushaltsmitglied nur 1.400 Euro beträgt; der arithmetische Mittelwert liegt zwar mit etwa 13.600 Euro wesentlich darüber, ist aber das Ergebnis des selbst genutzten Wohneigentums von wenigen – meist »älteren« (die Bezugsperson ist 55 Jahre oder älter) – Haushalten, das überwiegend zum Schonvermögen zählen dürfte.<sup>53</sup>

Aus der von der Bundestagsfraktion DIE LINKE initiierten Sonderauswertung der EVS 2008 des Statistischen Bundesamtes ergab sich für die unteren 20 % der um die verdeckte Armut bereinigten Grundgesamtheit der Allein-

<sup>51</sup> vgl. Ausschussdrucksache 17(11)361 des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales

<sup>52</sup> Als relative Einkommensarmutsgrenze wurde – wie in den meisten aktuellen Studien – der Betrag von 60 % des Median der Nettoäquivalenzeinkommen – das heißt: der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen – gesetzt (Bezug: neue OECD-Skala).

<sup>53</sup> Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Markus Grabka)/Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (Peter Westerheide)/Richard Hauser, Irene Becker: Integrierte Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung. Abschlussbericht zur Studie im Auftrag des BMAS, Reihe Lebenslagen in Deutschland, Bonn 2008, S. 226, 233. Von der Bevölkerung im untersten Einkommensdezil haben etwa ein Viertel überhaupt kein Bruttovermögen, knapp zwei Drittel verfügen über ein bescheidenes Geldvermögen, aber kein Immobilienvermögen, und lediglich ungefähr ein Zehntel besitzt eine Immobilie. Der Median des Nettovermögens pro Haushaltsmitglied liegt in der mittleren Gruppe bei etwa 2.200 Euro, das arithmetische Mittel bei knapp 6.000 Euro, während die entsprechenden Werte im Falle von Immobilienbesitz ungefähr 55.700 Euro bzw. 94.700 Euro ausmachen.

lebenden und bei Beibehaltung aller sonstigen Berechnungsvorgaben des Reformgesetzes (insbesondere aller Ausklammerungen von einzelnen Güterpositionen) ein Bedarf von 390 Euro für Alleinlebende. Dies entspricht einem Plus von 10 Euro gegenüber der Auswertung für das untere Quintil der Grundgesamtheit vor approximativer Herausnahme verdeckter Armut und einem weiteren Mehrbetrag von rund 18 Euro gegenüber der dem Reformgesetz zugrunde liegenden Berechnung mit Bezug zu den unteren 15 % (der Grundgesamtheit vor approximativer Herausnahme verdeckter Armut). Denn nach § 5 Abs. 2 des RBEG billigt der Gesetzgeber Einpersonenhaushalten nur regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben von rund 362 Euro (genau: 361,81 Euro) nach der EVS 2008 zu.<sup>54</sup> Der für das Jahr 2008 berechnete Regelbedarf für einen Alleinlebenden müsste nach der Sonderauswertung damit um 28 Euro höher sein. Indirekt lässt sich aus den verschiedenen Sonderauswertungen ableiten, dass etwa 415.000 Alleinlebende im Jahr 2008 weniger als die pauschale Bedarfsschwelle von 639 Euro monatlich zur Verfügung hatten, das sind ca. 15 % des untersten Quintils der Grundgesamtheit vor approximativer Ausklammerung verdeckter Armut.

Als Fazit der Erörterungen der Möglichkeiten zur »Identifizierung« verdeckter Armut lässt sich festhalten,

- dass selbst die Bezugnahme auf eine pauschal ermittelte Bedarfsschwelle als Einkommensuntergrenze unter methodischen Gesichtspunkten sachgerechter ist als die völlige Nichtbeachtung des Problems der Zirkelschlüsse infolge von verdeckter Armut;
- dass eine hinsichtlich der Wohnkosten individualisierte Bedarfsschwelle dem pauschalierenden Ansatz vorzuziehen ist und dass die EVS die notwendigen Variablen umfasst, um diese haushaltsspezifischen Grenzen zu berechnen und durch die Gegenüberstellung mit einem umfassenden Einkommensbegriff bei gleichzeitiger Beachtung der Vermögenssituation die Haushalte, die unter der Bedarfsschwelle leben, herauszufiltern.

### 3.5 Das Problem »atypischer« Haushalte in der Grundgesamtheit

Sofern die Grundgesamtheit atypische Haushalte umfasst, die nicht zur »Zielgruppe« des SGB II bzw. SGB XII – also nicht zu den potenziell Anspruchsberechtigten – gehören, und für die von einem abweichenden Ausgabeverhalten ausgegangen werden kann, sollten sie ausgeklammert werden. Dies betrifft insbesondere BAföG-Beziehende (vgl. Abschnitt 3.5.1) und Berechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (vgl. Abschnitt 3.5.2). Zudem wird eine weitere Bereinigung der Grundgesamtheit um Haushalte mit häufig unstetiger Einkommenssituation empfohlen, bei denen die verfügbaren Einkommen eines Quartals ein ungeeigneter Indikator für die faktische materielle Situation sein können. Dies gilt für Haushalte mit überwie-

gendem Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit (vgl. Abschnitt 3.5.3).

#### 3.5.1 BAföG-Beziehende

Obwohl BAföG-Beziehende nach § 7 Abs. 5 SGB II grundsätzlich und mit nur unwesentlichen Ausnahmen (§ 27 SGB II) von Leistungen nach dem SGB II ausgeschlossen sind, sind sie in der Grundgesamtheit, die der Referenzgruppenbildung zugrunde liegt, verblieben. Die Begründung dazu im Gesetz<sup>55</sup> ist allerdings unzureichend.

- a) Die Aussage, BAföG-Beziehende nähmen an der EVS nur teil, wenn sie einen eigenen Haushalt haben, ist missverständlich. Sie ist dahingehend zu verstehen, dass BAföG-Beziehende bzw. generell Studierende, die in einem Wohnheim leben, mit der EVS nicht erfasst werden. Denn die Grundgesamtheit der EVS ist auf die Bevölkerung in Privathaushalten beschränkt; die in Institutionen lebende Bevölkerung wird also nicht einbezogen. BAföG-Beziehende, die im Haushalt der Eltern leben, gehören aber selbstverständlich zur Grundgesamtheit der EVS. Damit sind nicht nur unter den Alleinlebenden, sondern auch in der Referenzgruppe der Familien mit einem Kind von 14 bis unter 18 Jahren zumindest prinzipiell Haushalte mit BAföG-Bezug enthalten. Ob diese Familien mit dem Auswahlverfahren der EVS faktisch erfasst wurden, ist offen und müsste beim Statistischen Bundesamt erfragt werden.
- b) Es folgt in der Gesetzesbegründung die Aussage, dass »der Bezug dieser Leistungen keine Rückschlüsse auf die Einkommenshöhe« zulasse, »da sie ausbildungsspezifische Bedarfe abdecken und auf die besondere Situation während einer Ausbildung [...] zugeschnitten sind«<sup>56</sup>. Dieser Abschnitt in der Gesetzesbegründung ist nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, denn die Einkommenshöhe ist wie bei allen EVS-Haushalten bekannt (nämlich erfragt). Mit dem zitierten Text ist wohl eher gemeint, dass keine Rückschlüsse auf die Bedarfssituation möglich sind. Die Betonung der besonderen Situation während der Ausbildung würde aber wiederum die Ausklammerung der BAföG-Beziehenden nahelegen; Letzteres wird aber abgelehnt.
- c) Zur Frage, ob BAföG-Beziehende eher oberhalb oder eher unterhalb der Grundsicherungsschwelle leben, sind die Anspruchsbedingungen des BAföG aufschlussreich. Die maximale Förderhöhe für Schüler liegt – je nach Schulart und Wohnsituation (Wohnen bei den Eltern oder nicht bei den Eltern) bei 216 bis 543 Euro; für Studierende liegt der entsprechende Betrag bei 348 bzw. 373 Euro – also sehr nahe dem Grundsicherungsniveau für eine Einpersonenedarfsgemeinschaft, trotz ausbildungsspezifischer Bedarfe – zuzüglich einer Wohnkostenpauschale von 49 Euro (Wohnen bei den Eltern) bzw. 224 Euro (eigener Hausstand). Insofern dürfte der Lebensstandard von BAföG-Beziehenden dem der Grundsicherungsempfänger/innen sehr nahe sein. Da das BAföG aber an andere Einkommensbegriffe anknüpft als das SGB II bzw. SGB XII und Einkommens- und Vermögensfreibeträge vorsieht, die höher als die entsprechenden

<sup>54</sup> Unter Berücksichtigung der vorgenommenen Preisanpassungen seit 2008 sind es aktuell 364 Euro (vgl. § 8 Abs. 3 RBEG).

<sup>55</sup> vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 88

<sup>56</sup> ebenda

**Tabelle 3: Anzahl der Haushalte, Durchschnittseinkommen und Durchschnittsausgaben (monatliche Beträge) von Einpersonenhaushalten 2008 – Gesamtgruppe und Studierende im Vergleich**

|  | Alleinlebende |                |              |                |
|--|---------------|----------------|--------------|----------------|
|  | insgesamt     |                | Studierende* |                |
|  | absolut       | Konsumstruktur | absolut      | Konsumstruktur |
| <b>Erfasste Haushalte (Anzahl)</b>   | 15.465        |                | 541          |                |
| <b>Hochgerechnete Haushalte (in Tsd.)</b>  | 15.537        |                | 411          |                |
| <b>Haushaltsbruttoeinkommen</b>  | 2.193 €       |                | 916 €        |                |
| <b>Haushaltsnettoeinkommen</b>   | 1.726 €       |                | 890 €        |                |
| <b>Ausgabefähige Einkommen und Einnahmen</b>   | 1.759 €       |                | 906 €        |                |
| <b>Private Konsumausgaben insgesamt</b>  | 1.418 €       | 100 %          | 904 €        | 100 %          |
| davon für  |               |                |              |                |
| – Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren   | 182 €         | 12,83 %        | 117 €        | 12,94 %        |
| – Bekleidung, Schuhe   | 58 €          | 4,09 %         | 52 €         | 5,75 %         |
| – Wohnen, Energie, Instandhaltung  | 532 €         | 37,52 %        | 311 €        | 34,40 %        |
| – Innenausstattungen, Haushaltsgeräte etc.   | 62 €          | 4,37 %         | 24 €         | 2,65 %         |
| – Gesundheitspflege  | 60 €          | 4,23 %         | 19 €         | 2,10 %         |
| – Verkehr  | 172 €         | 12,13 %        | 89 €         | 9,85 %         |
| – Nachrichtenübermittlung  | 50 €          | 3,53 %         | 48 €         | 5,31 %         |
| – Freizeit, Unterhaltung, Kultur   | 161 €         | 11,35 %        | 102 €        | 11,28 %        |
| – Bildungswesen  | 6 €           | 0,42 %         | 53 €         | 5,86 %         |
| – Beherbergungs-/Gaststättendienstleistungen   | 69 €          | 4,87 %         | 58 €         | 6,42 %         |
| – andere Waren und Dienstleistungen  | 65 €          | 4,58 %         | 32 €         | 3,54 %         |
| * ohne diejenigen in Wohnheimen und in elterlichen Haushalten  |               |                |              |                |
| Quelle: Statistisches Bundesamt: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte 2008. Wirtschaftsrechnungen, Fachserie 15, Heft 4, Wiesbaden 2010, S. 30 f. (Tabelle 1.1) S. 62 f. (Tabelle 2.10) |               |                |              |                |

Beträge im SGB II ausfallen können, kann nicht generell davon ausgegangen werden, dass das verfügbare Einkommen unterhalb oder an der Grundsicherungsschwelle liegt; es kann darüber liegen. Damit könnte gerechtfertigt werden, die BAföG-Beziehenden nicht vorab aus der Referenzgruppe auszuklammern – sofern mit einem allgemeinen Ansatz verdeckte Armut aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen wird (vgl. Abschnitt 3.4.2). Da Letzteres aber nicht erfolgt ist, geht von der Einbeziehung der BAföG-Beziehenden in die Referenzgruppen die Gefahr aus, dass die nach dem SGB II bzw. SGB XII zu gewährleistenden Regelbedarfe systematisch untererfasst werden.

Darüber hinaus ist die Herausnahme der BAföG-Beziehenden aus der Grundgesamtheit zumindest der Alleinstehenden aber aus anderen, in der Gesetzesbegründung nicht erwähnten systematischen Gesichtspunkten erforderlich. Wie Margot Münnich in ihrer Information für den Ausschuss für Arbeit und Soziales am 17. November 2010 ausgeführt hat, ergeben sich für die Gruppe der Studierenden unter den Einpersonenhaushalten die geringsten Ausgaben für Nahrungsmittel. Dies ist insofern plausibel, als Studierende vergleichsweise häufig ihre Eltern besuchen, sich dort verköstigen lassen und Verpflegung vom Elternhaus an den Studienort mitnehmen.<sup>57</sup> Tabelle 3 gibt die von

Margot Münnich herangezogenen Zahlen, die sich auf die Gesamtgruppe der Alleinlebenden bzw. der alleinlebenden Studierenden – also nicht nur auf den unteren Einkommensbereich – beziehen, auszugsweise wieder.

Die Durchschnittsausgaben aller alleinlebenden Studierenden sind allerdings nur sehr eingeschränkt mit denen aller Alleinlebenden vergleichbar. Denn die Teilgruppe der Studierenden ist am unteren Ende der Einkommensverteilung konzentriert, während die Gesamtgruppe offenbar über das gesamte Spektrum der Verteilung streut, wie aus den Durchschnittseinkommen im mittleren Block der Tabelle 3 hervorgeht. Somit sind die vergleichsweise geringen Nahrungsmittelausgaben der Studierenden nicht nur auf die aus dem Elternhaus erhaltenen Naturalien, sondern auch auf das gegenüber der Gesamtgruppe im Durchschnitt wesentlich engere Budget zurückzuführen. Unter diesem Gesichtspunkt sollte ergänzend der Blick auf die unterste Einkommensklasse mit einem Haushaltsnettoeinkommen von weniger als 900 Euro – die obere Einkommensgrenze der Neuberechnung der Regelleistungen zugrunde liegenden Referenzgruppe liegt bei 901 Euro – gelenkt werden.

<sup>57</sup> vgl. Ausschussdrucksache 17(11)309, S. 281

**Tabelle 4: Anzahl der Haushalte, Durchschnittseinkommen und Durchschnittsausgaben (monatliche Beträge) 2008 in der untersten Einkommensklasse – Alleinlebende und Studierende im Vergleich**

|  | Haushaltsnettoeinkommen < 900 Euro |                |              |                |
|--|------------------------------------|----------------|--------------|----------------|
|  | Alleinlebende                      |                | Studierende* |                |
|  | absolut                            | Konsumstruktur | absolut      | Konsumstruktur |
| Erfasste Haushalte (Anzahl)  | 2.467                              |                | 318          |                |
| Hochgerechnete Haushalte (in Tsd.)   | 3.246                              |                | 245          |                |
| Haushaltsbruttoeinkommen   | 780 €                              |                | 678 €        |                |
| Haushaltsnettoeinkommen  | 705 €                              |                | 658 €        |                |
| Ausgabefähige Einkommen und Einnahmen  | 718 €                              |                | 673 €        |                |
| Private Konsumausgaben insgesamt   | 799 €                              | 100 %          | 743 €        | 100 %          |
| davon für  |                                    |                |              |                |
| – Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren   | 148 €                              | 18,52 %        | 103 €        | 13,86 %        |
| – Bekleidung, Schuhe   | 28 €                               | 3,50 %         | 43 €         | 5,79 %         |
| – Wohnen, Energie, Instandhaltung  | 371 €                              | 46,43 %        | 270 €        | 36,34 %        |
| – Innenausstattungen, Haushaltsgeräte etc.   | 24 €                               | 3,00 %         | 21 €         | 2,83 %         |
| – Gesundheitspflege  | 22 €                               | 2,75 %         | 16 €         | 2,15 %         |
| – Verkehr  | 48 €                               | 6,01 %         | 56 €         | 7,54 %         |
| – Nachrichtenübermittlung  | 37 €                               | 4,63 %         | 42 €         | 5,65 %         |
| – Freizeit, Unterhaltung, Kultur   | 63 €                               | 7,88 %         | 77 €         | 10,36 %        |
| – Bildungswesen  | 5 €                                | 0,63 %         | 42 €         | 5,65 %         |
| – Beherbergungs-/Gaststättendienstleistung   | 23 €                               | 2,88 %         | 46 €         | 6,19 %         |
| – andere Waren und Dienstleistungen  | 29 €                               | 3,63 %         | 27 €         | 3,63 %         |
| * ohne diejenigen in Wohnheimen und in elterlichen Haushalten  |                                    |                |              |                |
| Quelle: Statistisches Bundesamt: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte 2008. Wirtschaftsrechnungen, Fachserie 15, Heft 4, Wiesbaden 2010, S. 118 f. (Tabelle 5.10) und S. 128 f. (Tabelle 6.1) |                                    |                |              |                |

In Tabelle 4 sind die durchschnittlichen Einkommen und Konsumausgaben aller Alleinlebenden in dieser Einkommensklasse denen der Studierenden mit Einkommen unter 900 Euro gegenübergestellt. Zwar sind auch bei dieser Darstellung die beiden Gruppen nicht vollständig vergleichbar, weil in den veröffentlichten Ergebnissen der EVS 2008 die Studierenden der untersten Einkommensklasse nicht nach der Haushaltsgröße differenziert wurden. Da aber von den Studierendenhaushalten einerseits 74 % zu den Alleinlebenden gehören und andererseits nur 44 % der untersten Einkommensklasse angehören, kann angenommen werden, dass die Studierendenhaushalte mit den niedrigsten Einkommen ganz überwiegend Einpersonenhaushalte sind. Die Ungenauigkeit des mit Tabelle 4 vorgenommenen Vergleichs dürfte also marginal sein.

Es zeigen sich insgesamt vergleichsweise geringe Einkommen und Konsumausgaben der Studierenden. Damit werden die Thesen von Münnich bestätigt: Die Nahrungsmittelausgaben der Studierenden liegen um 45 Euro (30 %) unter denen aller Alleinlebenden mit Einkommen unter

900 Euro – ein Indiz für die häufige Verpflegung durch Eltern(teile) –, während die Ausgaben für Gaststättendienstleistungen um 23 Euro (100 %) über denen der Vergleichsgruppe liegen – ein Indiz für den häufigen Besuch der Mensa. Hohe Durchschnittswerte bei den Studierenden ergeben sich zudem bei den Ausgaben für Bekleidung und insbesondere für Bildung, wobei es sich hier hauptsächlich um Studien- und Prüfungsgebühren handeln dürfte.<sup>58</sup>

Da also Ausgabearten, die bei der Gruppe der Studierenden überproportional zu Buche schlagen, bei der den Neuregelungen zugrunde liegenden Regelbedarfsberechnungen nur zu einem geringen Anteil (Ausgaben für Mahlzeiten außer Haus) oder überhaupt nicht (Studiengebühren) berücksichtigt werden (s. u. Abschnitt 3.8), während voll in die Regelbedarfsberechnung einfließende Ausgabearten bei den Studierenden weit unterdurchschnittlich anfallen (Nahrungsmittel), wird durch die Einbeziehung der Studierenden in die Referenzgruppe der als Durchschnitt ermittelte Bedarf

- nicht nur infolge des unterdurchschnittlichen Einkommensniveaus dieser Teilgruppe,
- sondern auch infolge ihrer spezifischen Ausgabenstruktur in Kombination mit Entscheidungen des Gesetzgebers über regelleistungsrelevante Güter (vgl. Abschnitt 3.8) nach unten gedrückt.

<sup>58</sup> Die unter der Kategorie ebenfalls subsumierten Gebühren für Kurse u. Ä. (Unterrichtsleistungen, die nicht dem Erwerb von Berufsabschlüssen dienen) sind wahrscheinlich von untergeordneter Bedeutung, Ausgaben für Kinderbetreuung und Nachhilfeunterricht dürften faktisch in dieser Gruppe überhaupt nicht vorkommen.

Gegen die Einbeziehung der BAföG-Beziehenden bzw. generell der Studierenden in die Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte spricht also, dass deren Ausgaben den Bedarf nur unzureichend wiedergeben (Ergänzung durch elterliche Sachleistungen) und beeinflusst sind von studienbedingten Komponenten (Mahlzeiten außer Haus und Studiengebühren). Im Besonderen Teil der Begründung des Gesetzentwurfs vom 26. Oktober 2010 wird ausgeführt, dass die Kosten des Studiums außerhalb des Rechtskreises des SGB II und des SGB XII geregelt und für Leistungsberechtigte deshalb nicht zu berücksichtigen seien.<sup>59</sup> Dementsprechend dürften aber die Ausgaben der Studierenden nicht maßgeblich für die Haushalte im SGB-II- und SGB-XII-Bezug sein, zumal sie lediglich im Falle von Mehrbedarfen Ansprüche auf Transfers nach dem SGB II (die nicht Arbeitslosengeld II und auch nicht Sozialgeld sind) haben und bei nicht gedeckten sonstigen Bedarfen lediglich Darlehen erhalten können (§ 27 SGB II). Studierende gehören wegen ihrer besonderen Lebenssituation nicht zur »Zielgruppe« der Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. der Sozialhilfe (§ 7 Abs. 5 SGB II) und müssten konsequenterweise bei der Bedarfsberechnung ausgeschlossen werden.

Der Effekt einer Ausklammerung der BAföG-Beziehenden aus der Referenzgruppe der Alleinlebenden dürfte freilich gering sein, der einer Ausklammerung aller Studierenden auch nur begrenzt. Wie aus Tabelle 4 ersichtlich ist, lebten laut EVS 2008 – hochgerechnet – nur 245.000 Studierende in eigenen Haushalten (außerhalb von Studenten-Wohnheimen und elterlichen Haushalten) mit einem Nettoeinkommen unter 900 Euro, das sind etwa 13 % aller Einpersonenhaushalte unterhalb dieser Schwelle. Dennoch würde – auch infolge einer leichten Anhebung der Quantilsgrenze (oberes Einkommen der unteren 15 % oder der unteren 20 % der um die Studierenden bereinigten, also verkleinerten, Grundgesamtheit) – aus der Ausklammerung der Studierenden ein etwas höherer Regelbedarf resultieren.

### 3.5.2 Empfänger/innen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Personen und Familien mit Bezug von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz leben meist in Sammelunterkünften, also nicht in einem eigenen Haushalt, und gehören somit nicht zur Erhebungsgesamtheit der EVS, die auf private Haushalte beschränkt ist. Die wenigen Asylbewerber im eigenen Haushalt wiederum dürften sich wegen mangelhafter Sprachkenntnisse und begrenzter Informations- und Teilhabemöglichkeiten kaum als Befragungswillige melden. Falls dennoch einige Asylbewerber in der EVS repräsentiert sind, sind sie im Datensatz nicht erkennbar (die Einkommenskategorie wird nicht explizit erfragt). Möglicherweise ordnen einige dieser Haushalte ihr Transfereinkommen fälschlich als Sozialhilfe ein und wären damit im wahrscheinlichen Fall eines nicht nur aufstockenden Leistungsbezugs aus der Referenzgruppe ausgeklammert. Ein anderer Teil der Betroffenen subsumiert das Einkommen eventuell korrekt unter »Sonstige Zahlun-

gen aus öffentlichen Kassen« und verbliebe somit in der Referenzgruppe. Da die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz aber tendenziell niedriger als das Arbeitslosengeld (ALG) II und Sozialgeld bzw. die Sozialhilfe ausfallen, wäre die Ausklammerung der Asylbewerber besonders dringlich zur Vermeidung einer systematischen Unterschätzung von Bedarfen. Dies lässt die Datenlage – wie gesagt – nicht zu. Mit einem tragfähigen Ansatz zur approximativen Herausnahme verdeckter Armut (vgl. dazu Abschnitt 3.4.2) könnte dem potenziellen Bias indes entgegengewirkt werden.

### 3.5.3 Selbstständige

Ein Teil der Haushalte mit überwiegendem Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit ist insofern als atypisch zu bezeichnen, als die verfügbaren Einkommen im Jahresverlauf stark schwanken können: Die Bruttoerwerbseinkommen spiegeln bei einigen Selbstständigen saisonale Entwicklungen oder im Falle von Werkverträgen die jeweils vereinbarten Zahlungsmodalitäten. Zudem sind die Einkommensteuervorauszahlungen vom Vorjahreseinkommen abhängig – sie »passen« also teilweise nicht zum aktuellen Erwerbseinkommen –, in manchen Fällen sind auch Steuernachzahlungen fällig.

Dies wäre weniger gravierend, wenn die EVS Jahreseinkommen erfassen würde. Die Daten beziehen sich aber auf jeweils ein Quartal. Somit werden auch (Selbstständigen-)Haushalte dem unteren Quintil zugeordnet, deren Nettoeinkommen nur wegen eines zeitlichen Auseinanderfallens von Einkommenszufluss und Steuerzahlung oder eines kurzfristigen Nachfragetiefs gering ausfällt, deren Ausgaben aber am Jahreseinkommen orientiert sind und auf entsprechend hohem Niveau liegen.

Trifft die gegenteilige Situation zu, haben also Selbstständige im Befragungsquartal gerade ein höheres Einkommen, im Durchschnitt des Jahres aber nur Einkünfte, die im unteren Quintil liegen, werden sie hier als Referenzgruppe gar nicht erfasst.

Die verfügbaren Einkommen eines Quartals sind also bei einem – nicht ohne Weiteres quantifizierbaren – Teil der Selbstständigen ein ungeeigneter Indikator für ihre faktische materielle Situation. Unter diesem Aspekt wäre eine Ausklammerung dieser Gruppe aus der Grundgesamtheit, die der Quantilsbildung zugrunde gelegt wird, gerechtfertigt.

## 3.6 Referenzeinkommensbereiche

In § 4 RBEG ist festgelegt, dass von der jeweiligen bereinigten Grundgesamtheit bei den Einpersonenhaushalten die unteren 15 %, bei den Familienhaushalten die unteren 20 % zur Regelbedarfsermittlung herangezogen werden. Damit wird von der bisherigen Vorgehensweise zur Berechnung der Erwachsenenbedarfe erheblich abgewichen, und es ist zu prüfen, ob dies zu sachgerechten Ergebnissen führen kann und nachvollziehbar begründet wurde.

<sup>59</sup> vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 62

**Tabelle 5: Relationen von Quantilobergrenzen einzelner Referenzhaushaltstypen im Vergleich zu äquivalenten Einkommensrelationen nach Maßgabe alternativer OECD-Skalen**

| Referenzhaushaltstyp                 | Obergrenze laut RBEG     | Vielfaches von Typ 1 laut OECD-Skala |                          | Obergrenze des jew. Quintils |
|--------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|--------------------------|------------------------------|
|                                      |                          | alt <sup>1</sup>                     | neu <sup>1</sup>         |                              |
| 1: Alleinstehende                    | 901 €                    |                                      |                          | 990 €                        |
| 2: Paare mit Kind unter 6 J.         | 2.178 €<br>(242 % von 1) | 1.982 €<br>(220 % von 1)             | 1.622 €<br>(180 % von 1) | 2.178 €<br>(220 % von 1)     |
| 3: Paare mit Kind 6 bis unter 14 J.  | 2.476 €<br>(275 % von 1) |                                      |                          | 2.476 €<br>(250 % von 1)     |
| 4: Paare mit Kind 14 bis unter 18 J. | 2.544 €<br>(282 % von 1) | 2.162 €<br>(240 % von 1)             | 1.802 €<br>(200 % von 1) | 2.544 €<br>(257 % von 1)     |

<sup>1</sup> Nach der alten OECD-Skala wird die erste Person mit 1 gewichtet, weiteren Personen wird ein Bedarfsgewicht von 0,7 (ab 14 Jahre) bzw. 0,5 (unter 14 Jahre) zugeordnet. Nach der neuen OECD-Skala wird die erste Person ebenfalls mit 1 gewichtet, weiteren Personen wird ein Bedarfsgewicht von 0,5 (ab 14 Jahre) bzw. 0,3 (unter 14 Jahre) zugeordnet. Der Bedarf weiterer Personen wird mit der neuen OECD-Skala also vergleichsweise gering eingeschätzt (Annahme großer Haushaltsgrößensparnisse).

Lesehilfe: Aus einem Einkommen eines Einpersonenhaushalts von 901 Euro ergibt sich mittels der alten OECD-Skala das äquivalente Einkommen eines Paares mit einem Kind unter 6 Jahren von  $901 \text{ Euro} \times (1,0 + 0,7 + 0,5)$  bzw.  $901 \text{ Euro} \times 2,2 = 1.982 \text{ Euro}$ . Das heißt, dass die Paarfamilie mit einem Kind unter 6 Jahren ein verfügbares Einkommen von 1.982 Euro benötigt, um den gleichen Lebensstandard zu erreichen wie ein Alleinstehender mit einem verfügbaren Einkommen von 901 Euro. Da die Quintilobergrenze dieses Familientyps (2.178 Euro) aber um fast 200 Euro über 1.982 Euro liegt, reicht der dem RBEG zugrunde liegende Referenzeinkommensbereich dieser Familien in eine höhere Gruppe hinein als bei den Einpersonenhaushalten.

Quellen: Anlage zu Artikel 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, BT-Drs. 17/3404, S. 139 ff. (die Obergrenze wird dort als »Grenzwert« bezeichnet); eigene Berechnungen

Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 die Bezugnahme auf das unterste Fünftel (unterstes Quintil) der nach ihrem Nettoeinkommen angeordneten Referenzhaushalte (nach Ausschluss von Zirkelschluss-Haushalten) nicht beanstandet (Rn. 168). Es hat vielmehr die zugrunde liegende Erwägung, »die Referenzgruppe der Bezieher von geringen Einkommen möglichst breit zu fassen, um statistisch zuverlässige Daten zu verwenden«, ausdrücklich als sachgerecht bezeichnet. Damit ist der Gesetzgeber freilich nicht unbedingt auf die bisherige Vorgehensweise festgelegt, denn im Urteil findet sich keine entsprechende Vorgabe. Somit könnte die Verkleinerung des Referenzein-

kommensbereichs auf die unteren 15 %, wie sie bei den maßgeblichen Sonderauswertungen für die Gruppe der Alleinlebenden erfolgt ist, verfassungskonform sein, sofern die Fallzahlen hinreichend für die Ableitung statistisch signifikanter Ergebnisse sind. Letzteres ist gegeben, wie aus den Ausführungen in Abschnitt 3.7 zu entnehmen ist.

Neben dem Kriterium der statistischen Validität der Teilgruppenergebnisse ist aber das der Vergleichbarkeit der verschiedenen einbezogenen Referenzeinkommensbereiche wesentlich für die Beurteilung des Berechnungskonzepts insgesamt. Denn der Gleichheitsgrundsatz von Art 3 Abs. 1 GG gebietet es, das soziokulturelle Existenzminimum für Teilgruppen der Bevölkerung in gleichartiger Weise zu bestimmen. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint die Bezugnahme auf unterschiedliche Quantile für die Berechnung von Erwachsenen- und Kindesbedarfen allenfalls in dem Falle, dass Alleinlebende in der Einkommensverteilung der Gesamtbevölkerung in höheren Bereichen als Paare mit einem Kind positioniert sind, als haltbar.<sup>60</sup> Nach allen vorliegenden Erkenntnissen ist aber das Gegenteil der Fall. Einpersonenhaushalte unterliegen einem höheren Armutsrisiko als Paare mit einem Kind<sup>61</sup>, sind also vergleichsweise stark im unteren Segment der Gesamtverteilung vertreten. Zwecks Vergleichbarkeit der Referenzeinkommensbereiche müsste von den Einpersonenhaushalten also eher ein größeres Quantil als bei den Familienhaushalten zugrunde gelegt werden.

Die infolge der unterschiedlichen Quantilsdefinitionen nicht gegebene Vergleichbarkeit der Referenzgruppen lässt sich auch aus den Einkommensobergrenzen, die sich bei den Sonderauswertungen der EVS 2008 für die

<sup>60</sup> Folgendes Modellbeispiel soll die Zusammenhänge verdeutlichen: Haushaltstyp 1 gehört insgesamt zu den Reichen in der Gesellschaft, d. h. die Nettoäquivalenzeinkommen aller Gruppenmitglieder betragen mindestens das Doppelte des Medians. Die Nettoäquivalenzeinkommen von Haushaltstyp 2 liegen dagegen alle unterhalb des Medians. Bei einer derartigen Konstellation ist die Einkommenssituation des unteren Fünftels von Haushaltstyp 1 – also der mäßig Reichen – nicht vergleichbar mit der des unteren Fünftels von Haushaltstyp 2, das in prekären Verhältnissen lebt.

<sup>61</sup> Vgl. Irene Becker: Einkommen und Einkommensverteilung, in: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.): Zweiter Bericht zur sozioökonomischen Entwicklung Deutschlands, Wiesbaden 2011 (erscheint demnächst/die Langfassung wird zu finden sein unter: <http://www.soeb.de>), Tabelle 13, Armutsquoten 2006: 21,5 % bei Alleinstehenden, 9,2 % bei Paaren mit bis zu zwei Kindern, aber 47,1 % bei Alleinerziehenden und 20,4 % bei Paaren mit drei oder mehr Kindern; Markus Grabka/Joachim R. Frick: Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen, in: Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) 7/2010, S. 8; Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Lebenslagen in Deutschland, Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung, Bonn 2005, Anhänge, S. 85. Diesen Studien liegt die EU-weit vereinbarte Armutsquote von 60 % des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen (Bezug: neue OECD-Skala) zugrunde.

verschiedenen Referenzhaushaltstypen ergeben haben, schließen. Sie sind in Tabelle 5 ausgewiesen.

Die Quintilsgrenze der Paare mit einem Vorschulkind macht etwa das 2,4-fache, die der Paare mit einem älteren Kind etwa das 2,8-fache des Höchsteinkommens der unteren 15 % der Alleinlebenden (901 Euro) aus. Daneben wurden für die Paarfamilien die Einkommensbeträge errechnet, die aus der Obergrenze der Einpersonenhaushalte und der Multiplikatoren gemäß der alten bzw. neuen OECD-Skala resultieren (mittlerer Teil der Tabelle 5). Diese Beträge sind als Familieneinkommen, die der Einkommenssituation des Alleinstehenden an der Obergrenze der unteren 15 % äquivalent sind, zu interpretieren. Dabei wurde mit den alternativen Äquivalenzskalen eine Spannweite von möglichen Annahmen berücksichtigt. Es zeigt sich, dass die Äquivalente deutlich unter den Quintilobergrenzen der Paarfamilien liegen, dass das jeweilige untere Quintil der Paarfamilien mit einem Kind also in eine höhere Schicht der Äquivalenzeinkommen hineinreicht als die unteren 15 % der Einpersonenhaushalte.

Wenn für die Einpersonenhaushalte – analog zur Berechnungsweise bei den Familienhaushalten – auf das untere Quintil mit der Obergrenze von 990 Euro Bezug genommen würde (rechte Spalte in Tabelle 5), würden die äquivalenten Familieneinkommen zwar noch immer unterhalb derer Quintilobergrenzen liegen; zumindest bei Annahme der alten OECD-Skala wären die Unterschiede aber nicht mehr so gravierend. Somit würde eine einheitliche Abgrenzung der betrachteten unteren Einkommensbereiche an der Einkommensschwelle des untersten Fünftels die Vergleichbarkeit der Referenzgruppen verbessern: Die Berechnungen auf der Basis der unterschiedlichen Quantile sind nicht sachgerecht. Da eine Verringerung der Quantile der Familienhaushalte auf die unteren 15 % nicht zu signifikanten Ergebnissen führen würde (vgl. Abschnitt 3.7), erfordert der Gleichheitsgrundsatz eine Vergrößerung des bei den Einpersonenhaushalten zugrunde gelegten Referenzeinkommensbereichs. Das dem RBEG zugrunde liegende Verfahren impliziert die Ausrichtung der Bedarfsmessung der Erwachsenen an einer ärmeren Gruppe als bei der Bemessung der Kindesbedarfe.

In der Gesetzesbegründung zu § 4 RBEG wird auf die hohe Zahl der Grundsicherungsbeziehenden unter den Alleinlebenden verwiesen und ausgeführt: »Bei den Einpersonenhaushalten liegt der Anteil der vorab – zur Vermeidung von Zirkelschlüssen – ausgeschlossenen Haushalte mit 8,6 % aller Haushalte dieses Haushaltstyps erheblich über den bei der Sonderauswertung der EVS 2003 ausgeschlossenen Haushalten. Bei einem Anteil der Referenzhaushalte von 20 Prozent an allen nach dem Nettoeinkommen geschichteten Einpersonenhaushalten verschiebt sich die Abgrenzung nach oben hin zu höheren Einkommen, was eine deutliche Steigerung der für die Ermittlung der Regelbedarfe relevanten privaten Konsumausgaben«<sup>62</sup> zur Folge hätte. Damit erfolgt die Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs letztlich

- in Abhängigkeit von der relativen Häufigkeit der Grundsicherungsbeziehenden (1. Satz des obigen Zitats), was inhaltlich keinen Sinn ergibt,

- und mit Verweis auf eine Verteilungshypothese (2. Satz des obigen Zitats), die empirisch nicht belegt oder geprüft wird und vorliegenden Erkenntnissen entgegensteht.<sup>63</sup>

Die Begründung der Bezugnahme auf unterschiedliche Quantile für einzelne Haushaltstypen ist also nicht fundiert und sachlich nicht nachvollziehbar.

### 3.7 Zur Frage der statistischen Signifikanz

#### 3.7.1 Grundsätzliche Überlegungen

Ob eine bestimmte Anzahl von Stichprobenhaushalten für statistisch valide Aussagen hinreichend ist, hängt entscheidend von der beabsichtigten Differenzierung nach einzelnen Merkmalen – hier: nach einzelnen Ausgabearten – ab. Wenn der Durchschnittswert jeder einzelnen Ausgabeart relevant wäre, müsste die stichprobentheoretische Vorgabe lauten, dass jede Ausgabeart bei mindestens 100 Stichprobenhaushalten vorkommen muss. Nur so wäre gewährleistet, dass die Durchschnittswerte auch bei tiefer Untergliederung der Auswertung einem geschätzten statistischen Fehler von weniger als 10 % unterliegen.<sup>64</sup> Wegen teilweise sehr selten vorkommender Ausgaben – z. B. Kauf eines Kraftfahrzeugs – würde dies allerdings eine sehr große Referenzgruppe (möglicherweise von 6.000 Stichprobenhaushalten des jeweiligen Haushaltstyps im unteren Einkommensbereich) implizieren. Wenn die geplanten Auswertungen sich nicht auf jede Güterart, sondern eher auf Gütergruppen beziehen, wäre eine entsprechend »weiche« Vorgabe hinreichend, beispielsweise dahingehend, dass zumindest alle zusammenfassenden Gütergruppen mit bis zu fünfstelligen Codes nach der EVS bei mindestens 100 Stichprobenhaushalten vorkommen müssen. Der Stichprobenfehler wäre bei Auswertungen mit darüber hinausgehenden Differenzierungen größer als 10 %, die notwendige Gruppengröße für Auswertungen nach Gütergruppen aber wesentlich kleiner (möglicherweise läge sie bei nur 1.000 Fällen).

Die empirisch-statistische Methode der Bedarfsermittlung an sich – also bei konsequenter Umsetzung – sieht keine Differenzierung nach einzelnen Gütern und Dienstleistungen vor. Sie impliziert vielmehr die These des internen Ausgleichs über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe auf individueller Ebene, so dass die Durchschnittsbeträge einzelner Ausgabearten rein fiktive Größen sind und inhaltlich nicht interpretiert werden. Von daher wäre eine Fallzahl von 500 oder 1.000 Haushalten in der Referenzgruppe ausreichend, um zu einem Ergebnis mit einem

62 BT-Drs. 17/3404, S. 89 f.)

63 vgl. Tabelle 5; Irene Becker (2011), a. a. O., Tabelle 13; Markus Grabka/Jochim R. Frick (2010), a. a. O. S. 8; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2005), a. a. O. Anhänge, S. 85

64 vgl. Statistisches Bundesamt: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003. Qualitätsbericht, Wiesbaden 2005, S. 6; Statistisches Bundesamt: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe – Aufgabe, Methode und Durchführung der EVS 2003. Wirtschaftsrechnungen, Fachserie 15, Heft 7, Wiesbaden 2005, S. 33, 48

**Tabelle 6: Berechnung des regelleistungsrelevanten Konsums (Beträge in Euro) – exemplarische Darstellung von zwei Varianten für vier Modellhaushalte (HH1 bis HH4)**

|   | HH1 | HH2 | HH3 | HH4 | Durchschnitt  |
|---|-----|-----|-----|-----|---------------|
| <b>Ausgaben für regelleistungsrelevante Güter</b>       |     |     |     |     |               |
| Ausgabe r1  | 100 | 120 | 110 | 95  | 106,25        |
| Ausgabe r2  | 200 | 170 | 210 | 220 | 200,00        |
| <b>Ausgaben für nicht-regelleistungsrelevante Güter</b> |     |     |     |     |               |
| Ausgabe nr1   | 40  | 35  | 0   | 55  | 32,50         |
| Ausgabe nr2   | 30  | 40  | 40  | 0   | 27,50         |
| <b>Summen</b>   |     |     |     |     |               |
| – insgesamt (r1+r2+nr1+nr2)                             | 370 | 365 | 360 | 370 | 366,25        |
| – regelleistungsrelevant (r1+r2)                        | 300 | 290 | 320 | 315 | <b>306,25</b> |

Anmerkung: Das Ergebnis von 306,25 € für den durchschnittlichen regelleistungsrelevanten Konsum folgt – sowohl aus der Summe der Durchschnittsbeträge von r1 und r2 (106,25 € + 200,00 € = 306,25 €) bzw. aus den durchschnittlichen Gesamtausgaben abzüglich der Durchschnittsausgaben für nicht regelleistungsrelevante Güter (366,25 € – 32,50 € – 27,50 € = 306,25 €) (vgl. die Konzepte aa und ab) – als auch als Durchschnitt der individuellen regelleistungsrelevanten Ausgaben: (300 € + 290 € + 320 € + 315 €) : 4 = 306,25 € (vgl. Konzept b).

nur geringen Fehler von schätzungsweise 5 % bzw. 4 % zu kommen.<sup>65</sup>

Da die dem Reformgesetz zugrunde liegenden Berechnungen aber auf einem mit normativen »Warenkorb«-Aspekten durchsetzten Statistikmodell beruhen – im Folgenden wird dies als ausgehöhltes Statistikmodell bezeichnet – und dabei die Durchschnittswerte einzelner Güterarten herangezogen werden, muss die Möglichkeit statistisch unsicherer Ergebnisse geprüft werden.

Die Frage, inwieweit besonders ungesicherte Ausgabenkomponenten im vorliegenden Kontext relevant sind, ist für verschiedene potenzielle (gedankliche) Ansatzpunkte des Bedarfsermittlungskonzepts zu erörtern.

- aa) *Gruppenebene, erste Variante:* Berechnung des Mindestbedarfs als durchschnittliche Konsumausgaben abzüglich der durchschnittlichen Ausgaben für *nicht regelleistungsrelevante Güter*: Es ist zu prüfen, ob einige der nicht signifikanten Durchschnittsbeträge zu den als nicht regelleistungsrelevant eingestuften Gütern gehören, bei der Bedarfsermittlung also subtrahiert werden.
- ab) *Gruppenebene, zweite Variante:* Berechnung des Mindestbedarfs als Summe der Durchschnittswerte einzelner, als *regelleistungsrelevant eingestufte Ausgabearten*: Es ist zu prüfen, ob einige der nicht signifikanten Durchschnittsbeträge zu den als regelleistungsrelevant eingestuften Gütern gehören, bei der Bedarfsermittlung also addiert werden.
- b) *Individualebene:* Berechnung des regelleistungsrelevanten Konsums für jeden Haushalt der Referenzgruppe durch

- Abzug der Ausgaben für nicht regelleistungsrelevante Güter vom Gesamtkonsum oder
- Summierung der als regelleistungsrelevant eingestuften Güter auf der Mikroebene und Berechnung des Durchschnitts der generierten Variable »regelleistungsrelevante Ausgaben«, kurz: rA.

Die Tabellen im »Besonderen Teil« der Begründung im Regelbedarfsermittlungsgesetz, mit denen das Transparenzgebot des BVerfG umgesetzt werden soll, entsprechen der unter ab) skizzierten Vorgehensweise auf der Gruppenebene. Es werden also keine Berechnungen für jeden einzelnen Haushalt der Referenzgruppe durchgeführt, sondern ausschließlich gruppenspezifische Durchschnittswerte zugrunde gelegt. Der alternative bzw. spiegelbildliche Berechnungsmodus aa), der gleichermaßen auf der Gruppenebene ansetzt, würde freilich zum gleichen Ergebnis führen. Folglich ist die Referenzgruppengröße als hinreichend, die Bedarfsermittlungsgrundlage als solide einzustufen, wenn statistisch ungesicherte Beträge nur unter aa) oder nur unter ab) vorkommen, einer der beiden komplementären Teile des Gesamtkonsums (nicht regelleistungsrelevanter und regelleistungsrelevanter Teil) also als signifikant bezeichnet werden kann. Wenn aber sowohl unter den ausgeklammerten Gütern als auch unter den in die Bedarfsermittlung einbezogenen Gütern statistisch ungesicherte Werte vorkommen, so kann – zumindest auf den ersten Blick – auch für das Gesamtergebnis des Berechnungsverfahrens ein erheblicher, kaum abschätzbarer Fehler angenommen werden.

Der unter b) skizzierte Berechnungsansatz geht nicht von gruppenspezifischen Durchschnittsbeträgen für einzelne Ausgabenarten aus, sondern setzt auf der Individual-ebene an. Im ersten Schritt wird für jeden Haushalt die als regelleistungsrelevant eingestufte Ausgaben-summe (rA) berechnet, und erst im zweiten Schritt erfolgt die Durchschnittsbildung, und zwar nur für die neu berechnete Variable rA, die faktisch bei allen Haushalten der EVS einen

<sup>65</sup> Vgl. die ungefähren Angaben zu den Ergebnissen von Fehlerrechnungen für die EVS 2003 in ebenda (Aufgabe, Methode und Durchführung), S. 48 sowie Statistisches Bundesamt: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte 2008. Wirtschaftsrechnungen, Fachserie 15, Heft 4, Wiesbaden, 2010, S. 8. Das Methodenheft zur EVS 2008 mit entsprechenden Fehlerrechnungen wird nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes voraussichtlich im Herbst 2011 erscheinen.

positiven Wert hat. Bei dieser gedanklichen Vorgehensweise bei der Regelbedarfsermittlung wäre lediglich auf eine ausreichende Größe des Referenzeinkommensbereichs insgesamt zu achten. Sofern der regelleistungsrelevante Konsum nicht auf marginale Ausgabearten beschränkt ist, sind unter der Voraussetzung einer großen Fallzahl der betrachteten Gruppe die Häufigkeiten einzelner Komponenten von begrenzter Bedeutung – zumindest unter dem Aspekt der statistischen Signifikanz der regelleistungsrelevanten Durchschnittsausgaben insgesamt.

Grundsätzlich führt der von der Individualebene ausgehende Ansatz b) zu den gleichen Ergebnissen wie die Summierung von Durchschnittsbeträgen (vgl. die exemplarische Darstellung in Tabelle 6). Somit werden Verweise auf eine mangelnde Validität von Gesamtergebnissen wegen zu geringer Zellenbesetzungen bei Einzelpositionen durch die methodisch fundierte Argumentation relativiert,

- dass der mikrobasierte Ansatz für die letztlich ausschlaggebende Variable  $rA$  eine Zellenbesetzung von 100 % der Referenzgruppe impliziert,
- dass für das Statistikmodell zur Bedarfsberechnung die Durchschnittsbeträge von einzelnen Ausgabepositionen inhaltlich zum großen Teil irrelevant sind.<sup>66</sup>

Der Ausweis von Durchschnittswerten der Ausgabenvariablen der EVS für die Referenzgruppen mit dem Ziel, zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Berechnungen beizutragen, sollte nicht dazu verleiten, alle Teilergebnisse als preislich bewertete Elemente eines statistisch abgeleiteten Warenkorbes, die im Einzelnen signifikant sein müssten, zu interpretieren.

Entsprechend der »Logik« des Berechnungsansatzes b) werden in Fachserien des Statistischen Bundesamtes regelmäßig gruppenspezifische EVS-Durchschnittswerte der mikroanalytisch berechneten Variablen – beispielsweise des Haushaltsnettoeinkommens und der Gesamtausgaben – zu Recht als statistisch signifikant veröffentlicht, auch wenn einzelne Unterpositionen der generierten Variablen wegen zu geringer Zellenbesetzungen nicht oder nur in Klammern ausgewiesen werden: beispielsweise einzelne Rentenarten, Sozialhilfe, Elterngeld und BAföG bei Alleinerziehenden sowie freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung bei Alleinerziehenden mit einem Kind bzw. mit mehreren Kindern.<sup>68</sup> Auch in den der jüngsten Regelbedarfsermittlung zugrunde liegenden Sonderauswertungen werden – ungeachtet der zahlreichen nicht oder nur in Klammern ausgewiesenen Einzelpositionen – die Durchschnittswerte der jeweiligen übergeordneten Gütergruppen und die Konsumausgaben insgesamt als signifikant dargestellt.<sup>69</sup> Da die Berechnungen des BMAS aber – anders als die ihnen zugrunde liegenden Sonderauswertungen des Statistischen Bundesamtes – nicht alle Ausgabepositionen umfassen, müssen die unter aa) und ab) skizzierten Aspekte im Auge behalten werden.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass die Zellenbesetzungen bei einzelnen Güterpositionen für die Beurteilung der Validität des Gesamtergebnisses der statistischen Methode nicht allein ausschlaggebend sind, sofern die Größe der Gesamtgruppe hinreichend ist.

Als »Faustregel« gilt<sup>70</sup>, dass

- bei einer Gruppengröße von 100 oder mehr der statistische Fehler<sup>71</sup> kleiner als 10 % ist,
- bei einer Gruppengröße von 25 bis 99 der statistische Fehler zwischen 10 und 20 % liegt,
- bei einer Gruppengröße unter 25 der statistische Fehler größer als 20 % ist.

Im Falle homogener Teilgruppen – also z. B. bei Haushalten eines bestimmten Typs im unteren Einkommensbereich – ist allerdings mit tendenziell etwas niedrigeren Fehlern zu rechnen. Neben den Gruppengrößen sind die Häufigkeiten der Angaben bei einzelnen Güterpositionen insbesondere bei der Frage nach der Eignung des Statistikmodells zur Messung des Bedarfs an langlebigen Gebrauchsgütern bedeutsam. Darauf wurde bereits in den Abschnitten 2.1 und 3.1 eingegangen: Fallzahlen unter 25 bzw. unter 100 bei einzelnen Güterpositionen können teilweise als Hinweise auf die Grenzen des Statistikmodells bei der Bedarfsermittlung interpretiert werden. Sie legen eine Ergänzung von Regelleistungen durch »einmalige Leistungen« nahe.

### 3.7.2 Alleinlebende

Für die unteren 15 % der bereinigten Grundgesamtheit<sup>72</sup> der Alleinlebenden ergibt sich eine Gruppengröße von 1.678 Stichprobenhaushalten, für die Teilgruppen zur Ermittlung der regelleistungsrelevanten Ausgaben für Verkehr sowie für Kommunikationsdienstleistungen verbleiben Fallzahlen von 1.095 bzw. 647 Haushalten. Dies erscheint selbst beim ausgehöhlten Statistikmodell als ausreichend zur Ermittlung durchschnittlicher Ausgabenkomplexe.

Die Teilgruppenauswertungen unterliegen allerdings anderen grundsätzlichen methodischen Einwendungen, die in Abschnitt 3.8 dieser Studie aufgegriffen werden. Bei zahlreichen Einzelpositionen liegen die Fallzahlen zwar unter 100 oder sogar unter 25, wie in den Tabellen A1 und A2 im Anhang aufgelistet ist; die entsprechenden Durchschnittswerte unterliegen also einem statistischen Fehler zwischen 10 und 20 % bzw. von mehr als 20 %. Wie

66 Dies gilt insbesondere für Güter und Dienstleistungen, die bei nur einem Teil der Gruppenmitglieder anfallen. Denn hier ist die Durchschnittsausgabe mehrheitlich nicht ausreichend für eine entsprechende Bedürfnisbefriedigung – ihre Höhe ist je nach Zahl der Nullfälle mehr oder weniger weit nach unten gedrückt, eine Bedürfnisbefriedigung setzt bei gegebenem Budget Einschränkungen bei anderen Ausgabenkomponenten voraus (interner Ausgleich im Statistikmodell).

67 Haushaltsbrutto- und Haushaltsnettoeinkommen werden in der EVS nicht direkt erfragt, sondern ebenso wie die Konsum- und Gesamtausgaben für jeden Haushalt aus den Einzelangaben errechnet.

68 vgl. Statistisches Bundesamt (2010), a. a. O., S. 38 (Tabelle 1.5) und S. 41 (Tabelle 1.6)

69 vgl. Anlage zu Artikel 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (BT-Drs. 17/3404, S. 139–163)

70 vgl. Statistisches Bundesamt (2010), a. a. O., S. 8

71 Damit ist hier und im Weiteren der relative Standardfehler gemeint, also die Quadratwurzel aus der Varianz in Relation zum errechneten Mittelwert.

72 Als bereinigte Grundgesamtheit wird hier und im Folgenden die nach Abschluss der Empfänger/innen von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII – in der Abgrenzung von § 3 Abs. 2 zu Artikel 1 des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (BT-Drs. 17/3404, S. 5) – verbleibende Gruppe der Alleinlebenden bzw. Paare mit einem Kind bezeichnet

im Vorhergehenden ausgeführt, beeinträchtigt dies aber nicht grundsätzlich die Validität des Durchschnitts der individuell berechneten regelleistungsrelevanten Konsumausgaben insgesamt. Dennoch ist ein Blick auf die nicht signifikant nachgewiesenen Kategorien aufschlussreich, insbesondere hinsichtlich der Art und quantitativen Bedeutung der unsicheren Elemente im Kontext der Frage nach der Eignung des ausgabenbasierten Ansatzes zur Bedarfsermittlung.

a) Nicht regelleistungsrelevante Güterausgaben mit großem statistischen Fehler

Wie aus Tabelle A1 im Tabellenanhang (linke Spalte) hervorgeht, kommen insgesamt 14 der ausgeklammerten Güterarten nur in 25 bis unter 100 Fällen vor. Die unsicheren, teilweise marginalen Durchschnittswerte summieren sich hier auf immerhin 22,48 Euro. 17 der als nicht regelleistungsrelevant eingestuften Positionen kommen sogar nur in bis zu 25 Fällen vor (rechte Spalte in Tabelle A1). Ob die bei den einzelnen Positionen auftretenden Fehler sich tendenziell ausgleichen oder aber kumulieren, ist offen.

An der Zahl der Ausklammerungen mit hohem statistischem Unsicherheitsgrad ändert sich wenig, wenn statt der unteren 15 % die unteren 20 % der bereinigten Grundgesamtheit der Alleinlebenden betrachtet werden (Ergebnisse im Anhang nicht ausgewiesen). Lediglich die durchschnittlichen Ausgaben für Arztleistungen sowie für Foto- und Filmausrüstungen und optische Geräte weisen bei dieser größeren Gruppe eine höhere Signifikanz auf, da ihnen mehr als 100 Fälle zugrunde liegen.<sup>73</sup> Bei allen anderen in Tabelle A1 aufgeführten Positionen bleibt es bei den hohen Ungewissheitsgraden.<sup>74</sup>

b) Regelleistungsrelevante Güterausgaben mit großem statistischen Fehler

Tabelle A2 im Anhang umfasst die Komponenten des als regelleistungsrelevant eingestuften Konsums, die einem besonders hohen statistischen Fehler unterliegen. Bei insgesamt zwölf Positionen liegt die Zahl der Haushalte mit einer entsprechenden Angabe zwischen 25 und 100. Die unsicheren, teilweise marginalen Durchschnittswerte summieren sich hier auf 12,90 Euro. Bei sieben Positionen liegt die Fallzahl sogar unter 25 Stichprobenhaushalten. Auch auf dieser Seite der zweigeteilten Ausgaben zeigt sich das Problem geringer Fallzahlen kaum vermindert, wenn der

73 vgl. Ausschussdrucksache 17(11)277 des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales

74 Aus der Sonderauswertung zu den Verkehrsausgaben ergibt sich zudem auf den ersten Blick eine Inkonsistenz zu den entsprechenden, für die unteren 15 % ausgewiesenen Ergebnisse: Die Fallzahlen bei den ausgeklammerten Kategorien Garagen- und Stellplatzmieten (Code 0723 000) sowie Sonstige Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Privatfahrzeugen (Code 0724 062) sind vergleichsweise gering (bei letzterer Kategorie liegt sie sogar unter 25), was angesichts der breiteren Abgrenzung des unteren Einkommensbereichs logisch nicht begründbar ist. Offenbar sind hier die Zahlenzeilen um eine Zeile nach unten verschoben, so dass beispielsweise die Wertangaben in Zeile 16 zu der Güterkategorie von Zeile 15 gehört.

75 Ausschussdrucksache 17(11)309, S. 281

Referenzeinkommensbereich von den unteren 15 % auf die unteren 20 % erweitert wird (Ergebnisse im Anhang nicht ausgewiesen). Zwar weisen die Durchschnittsbeträge für Kühlschränke etc., Waschmaschinen etc., Reparaturen an Glaswaren etc., Reparatur von Möbeln etc., Reparaturen an Haushaltsgeräten sowie für den Kauf von Fahrrädern eine etwas höhere statistische Signifikanz (Fallzahlen 25 bis 38) auf. Dennoch verbleiben zahlreiche Einzelergebnisse mit großem Fehlerspielraum.

Bei den statistisch nicht signifikanten Komponenten der regelleistungsrelevanten Ausgaben handelt es sich ganz überwiegend um Anschaffungen von langlebigen Gebrauchsgütern. Bei diesen Ausgabearten bestehen – wie bereits ausgeführt – ohnehin grundsätzliche methodische Einwendungen und folglich große Zweifel an der Eignung des Statistikmodells zur Erfassung der entsprechenden Bedarfe. Bei der empfohlenen konzeptionellen Begrenzung der Regelbedarfsbemessung auf Güterarten, bei denen Kosten und Bedarfsdeckung zeitlich zusammenfallen oder nahe zusammen liegen, würden sich also letztlich nur marginale Probleme infolge mangelnder statistischer Signifikanz einzelner Bedarfskomponenten ergeben, die zudem nur bei den gedanklich auf der Gruppenebene ansetzenden Berechnungskonzepten (aa und ab in Abschnitt 3.7.1) als relevant erscheinen und durch die alternative mikroanalytische Sicht (vgl. Konzept b – Ansatz auf der Individualebene – unter Abschnitt 3.7.1) nochmals relativiert werden.

c) Zwischenfazit

Zusammenfassend ergibt sich für das Reformgesetz 2011, dass bei den unteren 15 % der Alleinlebenden sowohl die Gruppe der regelleistungsrelevanten Güter als auch die der herausgenommenen Positionen ungesicherte Werte umfassen, beide Seiten des auf der Gruppenebene ansetzenden Bedarfsermittlungskonzepts also einen erheblichen statistischen Fehlerspielraum aufweisen. Auf den ersten Blick resultiert daraus auch eine beträchtliche Fehlerbandbreite um das Gesamtergebnis, die wegen der Ungewissheit über Kumulationen und Kompensationen einzelner statistischer Fehler freilich nicht ohne Weiteres quantifizierbar ist. Die Einwendung mangelnder statistischer Validität der regelbedarfsrelevanten Ausgaben insgesamt wird allerdings relativiert, wenn die Methode als mikroanalytische Berechnung – ohne den »Umweg« über Gruppendurchschnitte für einzelne Ausgabenkomponenten – verstanden wird. Unter diesem Gesichtspunkt kann die der Regelbedarfsermittlung für Alleinstehende zugrunde liegende Fallzahl von 1.678 als ausreichend erachtet werden, sofern nicht überwiegend marginale Komponenten einbezogen werden.

Letztere Einschränkung wird von Margot Münnich betont. Sie führt aus, dass infolge des niedrigen Auswahlsatzes »der Anteil der Merkmale relativ hoch (ist), bei denen weniger als 100 Haushalte Ausgaben bei den entsprechenden Positionen hatten«,<sup>75</sup> und hegt Zweifel an der Zuverlässigkeit der für die Bedarfsberechnung herangezogenen Berechnungsergebnisse. Die Wissenschaftlerin empfiehlt,

zur Verbesserung der statistischen Signifikanz bei den Alleinlebenden auf das unterste Quintil Bezug zu nehmen; ohne Zweifel würde dies die Validität der Ergebnisse steigern, die sich zudem auf ein anderes, mit dem der Familienreferenzgruppen eher vergleichbares Einkommenssegment beziehen würden (vgl. Abschnitt 3.6).

Abgesehen von der mehr (Münnich) oder weniger (d. Verf.) kritisch beurteilten statistischen Signifikanz verbleibt aber als grundsätzlicher methodischer Einwand der der »Überstrapazierung« der ausgabenbasierten Methode der Bedarfsermittlung: Die dem Reformgesetz implizite Annahme, mit dem angewandten Verfahren könnten auch die Bedarfe an der Nutzung von langlebigen Gebrauchsgütern erfasst werden, ist nicht haltbar (vgl. Abschnitt 2.1 und 3.1). Unter methodischen Gesichtspunkten ist also die Wiedereinführung eines Teils der bis Ende 2004 gewährten so genannten Einmalleistungen – nämlich für Reparatur oder Kauf langlebiger Gebrauchsgüter – erforderlich.

### 3.7.3 Paare mit einem Kind unter sechs Jahren

Für die unteren 20 % der bereinigten Grundgesamtheit der Paare mit einem Kind unter sechs Jahren ergibt sich eine Gruppengröße von 237 Stichprobenhaushalten, für die Teilgruppen zur Ermittlung der regelleistungsrelevanten Ausgaben für Verkehr sowie für Kommunikationsdienstleistungen verbleiben Fallzahlen von 59 bzw. 27 Haushalten. Während die Größe der Referenzgruppe insgesamt noch als hinreichend zur Ermittlung durchschnittlicher Ausgabenkomplexe – allerdings mit im Folgenden unter a) und b) aufgeführten Einschränkungen – angesehen werden kann, sind die speziellen Teilgruppen zu klein, um statistisch signifikante Ergebnisse ableiten zu können.<sup>76</sup> Dem wurde in den gesetzlichen Bedarfsbemessungen nur bei der Berechnung der Ausgaben für Kommunikationsdienstleistungen entsprochen, indem ersatzweise auf die unteren 20 % der bereinigten Grundgesamtheit aller Paare mit einem Kind unter 18 Jahren Bezug genommen wurde; insoweit wurde also auf eine Altersdifferenzierung verzichtet. Aber auch bei dieser größeren Referenzgruppe liegt die Fallzahl mit 64 weit unter 100, der statistische Fehler also in einem Bereich von 10 bis 20 %. Die Ergebnisse für zwei wesentliche Ausgabenkomplexe, die in der Referenzgruppe der Paare mit einem Kind unter sechs Jahren 9 % (Mobilität) bzw. 7 % (Telefon/Internet) der gesamten dem Kind zugerechneten Konsumausgaben ausmachen, sind also nicht valide.

Zudem ist generell die Zahl der Einzelpositionen mit Fallzahlen unter 100 oder sogar unter 25 erheblich, wie in den Tabellen A3.1 und A4.1 im Anhang aufgelistet ist. Wie bereits ausgeführt, beeinträchtigen statistisch unsichere Ausgabenkomponenten zwar nicht grundsätzlich die Validität des Durchschnitts der individuell berechneten regelleistungsrelevanten Konsumausgaben insgesamt. Je höher aber ihr Anteil an der Zahl der Ausgabearten bzw. an der Ausgabensumme ausfällt, desto schwächer ist die statistische Basis.

- a) Nicht regelleistungsrelevante Güterausgaben mit großem statistischen Fehler

Wie aus Tabelle A3.1 im Tabellenanhang (linke Spalte) hervorgeht, kommen insgesamt acht der ausgeklammerten Güterarten nur in 25 bis 100 Fällen vor. Die unsicheren, teilweise marginalen Durchschnittswerte summieren sich hier auf immerhin 23,49 Euro. 26 der als nicht regelleistungsrelevant eingestuften Positionen kommen sogar nur in bis zu 25 Fällen vor (rechte Spalte in Tabelle A3.1). Damit ist die Zahl der nicht signifikanten Positionen auf dieser Seite der gruppenbezogenen Berechnung noch größer als bei den Alleinstehenden (14 bzw. 17).

- b) Regelleistungsrelevante Güterausgaben mit großem statistischen Fehler

Tabelle A4.1 im Anhang umfasst die Komponenten des als regelleistungsrelevant eingestuften Konsums, die einem besonders hohen statistischen Fehler unterliegen. Bei insgesamt 19 Positionen liegt die Zahl der Haushalte mit einer entsprechenden Angabe zwischen 25 und 100. Die unsicheren, teilweise marginalen Durchschnittswerte summieren sich auf hier 42,17 Eurp bzw. 12,3 % der dem Kind zugerechneten Konsumausgaben insgesamt. Bei 21 Positionen liegt die Fallzahl sogar unter 25 Stichprobenhaushalten. Die Zahl der Einzelergebnisse mit großem Fehlerspielraum ist also erheblich größer als bei den Alleinstehenden (12 bzw. 7). Dabei beschränkt sich das Problem bei den Paaren mit einem Kind unter sechs Jahren nicht auf langlebige Gebrauchsgüter, sondern betrifft auch regelmäßig anfallende Ausgaben für Güter (beispielsweise Software, Sportartikel) und Dienstleistungen (Besuch von Sportveranstaltungen/-einrichtungen, Verkehrsdienstleistungen des ÖPNV, Internet/Onlinedienste, Telefon etc.).

- c) Zwischenfazit

Das Ergebnis der für Kinder unter sechs Jahren durchgeführten Regelbedarfsberechnung ist statistisch nicht hinreichend signifikant.<sup>77</sup> Dies ist insbesondere auf die Teilgruppenanalysen für die Bereiche Verkehr und Kommunikationsdienstleistungen zurückzuführen – die Gruppengröße liegt weit unter 100 Stichprobenfällen. Angesichts dieses gravierenden Mangels kann das Problem zu geringer Fallzahlen bei Einzelkomponenten, das bei den auf der Gruppenebene ansetzenden Berechnungskonzepten (aa und ab in Abschnitt 4.1) sichtbar wird, nicht durch die alternative mikroanalytische Sicht (vgl. Konzept b – Ansatz auf der Individualebene – unter Abschnitt 4.1) relativiert werden.

<sup>76</sup> Die darüber hinaus bestehenden grundsätzlichen methodischen Einwände gegen die Teilgruppenauswertungen werden in Abschnitt 3.8 aufgegriffen.

<sup>77</sup> vgl. auch Rudolf Martens: Nach der neuen EVS: Der neue Regelsatz müsste weit über 400 Euro liegen, in: SozSich 10/2010, S. 335 f.

### 3.7.4 Paare mit einem Kind im Alter von sechs bis 13 Jahren

Für die unteren 20 % der bereinigten Grundgesamtheit der Paare mit einem Kind von sechs bis unter 14 Jahren ergibt sich eine Gruppengröße von 184 Stichprobenhaushalten. Die Gruppengröße fällt also deutlich – um 53 Fälle bzw. 22 % – geringer aus als bei Paaren mit einem Kind im Vorschulalter, kann im vorliegenden Kontext aber insgesamt noch als hinreichend angesehen werden. Einschränkend wirkt allerdings wieder die erhebliche Zahl der Einzelpositionen mit Fallzahlen unter 100 oder sogar unter 25, die in den Tabellen A3.2 und A4.2 im Anhang aufgelistet sind und im Folgenden wieder unter a) und b) kurz kommentiert werden. Infolge der vergleichsweise geringen Fallzahl (184) und der gleichzeitig zahlreichen Einzelbeträge, die nicht ausreichend nachgewiesen sind, liegen die Auswertungen für diese Referenzgruppe insgesamt an der Grenze der methodisch gerade noch akzeptablen Vorgehensweise zur Bedarfsermittlung. Allerdings sind auch bei diesem Familientyp die speziellen Teilgruppen zur Ermittlung der regelleistungsrelevanten Ausgaben für Verkehr sowie für Kommunikationsdienstleistungen zu klein, um statistisch signifikante Ergebnisse ableiten zu können – es verbleiben Fallzahlen von 38 bzw. unter 25 Haushalten (letzte Gruppengröße nicht ausgewiesen). Die unter Abschnitt 3.7.3 aufgeführten Einwendungen gelten hier entsprechend.<sup>78</sup>

#### a) Nicht regelleistungsrelevante Güterausgaben mit großem statistischen Fehler

Wie aus Tabelle A3.2 im Tabellenanhang (linke Spalte) hervorgeht, kommen insgesamt fünf der ausgeklammerten Güterarten nur in 25 bis 100 Fällen vor. Die unsicheren, teilweise marginalen Durchschnittswerte summieren sich auf 8,77 Euro. 24 der als nicht regelleistungsrelevant eingestuften Positionen kommen sogar in nur bis zu 25 Fällen vor (rechte Spalte in Tabelle A3.2). Damit ist die Zahl der wegen zu geringer Fallzahlen nicht ausgewiesenen Positionen auf dieser Seite der gruppenbezogenen Berechnung größer als bei den Alleinstehenden (17) bzw. vergleichbar mit derjenigen bei den Paaren mit einem Vorschulkind (26).

#### b) Regelleistungsrelevante Güterausgaben mit großem statistischen Fehler

Tabelle A4.2 im Anhang umfasst die Komponenten des als regelleistungsrelevant eingestuften Konsums, die einem besonders hohen statistischen Fehler unterliegen. Bei insgesamt 23 Positionen liegt die Zahl der Haushalte mit einer entsprechenden Angabe zwischen 25 und 100. Die unsicheren, teilweise marginalen Durchschnittswerte

summieren sich hier auf 39,71 Euro bzw. 9,7 % der dem Kind zugerechneten Konsumausgaben insgesamt. Bei 22 Positionen liegt die Fallzahl sogar unter 25 Stichprobenhaushalten. Die Zahl der Einzelergebnisse mit großem Fehlerspielraum ist also ähnlich derer bei der Referenzgruppe mit einem Vorschulkind (19 bzw. 21; Tabelle A4.1;) und erheblich größer als bei den Alleinstehenden (12 bzw. 7; Tabelle A2). Wie bei der Referenzgruppe mit einem Kind unter sechs Jahren beschränkt sich das Problem nicht auf langlebige Gebrauchsgüter, sondern betrifft auch regelmäßig anfallende Ausgaben für Güter (beispielsweise Software, Sportartikel) und Dienstleistungen (Besuch von Sportveranstaltungen/-einrichtungen, Verkehrsdienstleistungen des ÖPNV, Internet und Onlinedienste, Telefon etc.).

#### c) Zwischenfazit

Das Ergebnis der für Kinder von sechs bis 13 Jahren durchgeführten Regelbedarfsberechnung ist aus den gleichen Gründen wie bei den jüngeren Kindern statistisch nicht signifikant. Diese Einschätzung ist insbesondere auf die speziellen Sonderauswertungen für die Bereiche Verkehr und Kommunikationsdienstleistungen zurückzuführen, denen Fallzahlen von nur 38 bzw. 64 Haushalten (keine Altersdifferenzierung) zugrunde liegen.

### 3.7.5 Paare mit einem Kind im Alter von 14 bis 17 Jahren

Für die unteren 20 % der bereinigten Grundgesamtheit der Paare mit einem Kind von 14 bis unter 18 Jahren ergibt sich eine Gruppengröße von 115 Stichprobenhaushalten. Sie beläuft sich also auf nur knapp die Hälfte der Fallzahl bei den Paaren mit einem Kind im Vorschulalter bzw. auf gut drei Fünftel der Fallzahl bei den Paaren mit einem Kind der mittleren Altersgruppe. Diese statistische Basis kann im vorliegenden Kontext gerade noch als hinreichend angesehen werden, wobei die im Folgenden unter a) und b) aufgeführten Einschränkungen gravierender als bei allen anderen Referenzhaushaltstypen sind. Denn die Zahl der Einzelpositionen mit Fallzahlen unter 100 bzw. unter 25 ist noch größer als bei den Familien mit jüngeren Kindern, wie in den Tabellen A3.3 und A4.3 im Anhang aufgelistet ist.

Somit hat schon die Interpretation der Auswertungsergebnisse für die Paarfamilien mit einem Jugendlichen insgesamt als Bedarf vorsichtiger als bei den anderen Referenzhaushaltstypen zu erfolgen. Darüber hinaus sind die speziellen Teilgruppen zur Ermittlung der regelleistungsrelevanten Ausgaben für Verkehr sowie für Kommunikationsdienstleistungen mit Fallzahlen von unter 25 Haushalten (Gruppengrößen nicht ausgewiesen) bzw. die zum Teil ersatzweise zugrunde gelegten Teilgruppen ohne Differenzierung nach dem Kindesalter zu klein, um statistisch signifikante Ergebnisse ableiten zu können. Die unter 3.7.3 aufgeführten Einwendungen gelten hier entsprechend.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Für die Referenzgruppe insgesamt machen die nach den vorliegenden Verteilungsschlüsseln dem Kind zugerechneten Mobilitätskosten und Kosten für Kommunikationsdienstleistungen gut 8 % bzw. gut 5 % der kindspezifischen Konsumausgaben aus.

<sup>79</sup> Für die Referenzgruppe insgesamt machen die nach den vorliegenden Verteilungsschlüsseln dem Kind zugerechneten Mobilitätskosten und Kosten für Kommunikationsdienstleistungen knapp 7 % bzw. gut 4 % der kindspezifischen Konsumausgaben aus.

a) Nicht regelleistungsrelevante Güterausgaben mit großem statistischen Fehler

Wie aus Tabelle A3.3 im Tabellenanhang (linke Spalte) hervorgeht, kommen insgesamt fünf der ausgeklammerten Güterarten in nur 25 bis 100 Fällen vor. Die unsicheren, teilweise marginalen Durchschnittswerte summieren sich auf 12,47 Euro. 31 der als nicht regelleistungsrelevant eingestuften Positionen kommen sogar nur in bis zu 25 Fällen vor (rechte Spalte in Tabelle A3.3). Damit ist die Zahl der wegen zu geringer Fallzahlen nicht ausgewiesenen Positionen auf dieser Seite der gruppenbezogenen Berechnung größer als bei den Alleinstehenden (17) und auch größer als bei den Referenzgruppen mit einem jüngeren Kind (26 bzw. 24).

b) Regelleistungsrelevante Güterausgaben mit großem statistischen Fehler

Tabelle A4.3 im Anhang umfasst die Komponenten des als regelleistungsrelevant eingestuften Konsums, die einem besonders hohen statistischen Fehler unterliegen. Bei insgesamt 34 Positionen liegt die Zahl der Haushalte mit einer entsprechenden Angabe zwischen 25 und 100. Die unsicheren Durchschnittswerte summieren sich hier auf 109,11 Euro bzw. 22,5 % der dem Kind zugerechneten Konsumausgaben insgesamt. Bei 26 Positionen liegt die Fallzahl sogar unter 25 Stichprobenhaushalten. Die Zahl der Einzelergebnisse mit großem Fehlerspielraum ist also erheblich größer als bei den Referenzgruppen mit einem jüngeren Kind (19 bzw. 21, Tabelle A4.1; 23 bzw. 22, Tabelle A4.2) und bei den Alleinstehenden (12 bzw. 7; Tabelle A2).

Wie bei den anderen Referenzgruppen mit einem Kind beschränkt sich das Problem nicht auf langlebige Gebrauchsgüter, sondern betrifft auch regelmäßig anfallende Ausgaben für Güter (beispielsweise Software, Sportartikel) und Dienstleistungen (Besuch von Sportveranstaltungen/-einrichtungen, Verkehrsdienstleistungen des ÖPNV, Internet und Onlinedienste, Telefon etc.) und darüber hinaus beispielsweise auch Bekleidung.

c) Zwischenfazit

Das Ergebnis der für Kinder von 14 bis 17 Jahren durchgeführten Regelbedarfsberechnung ist aus den gleichen Gründen wie bei den jüngeren Kindern statistisch nicht signifikant. Diese Einschätzung beruht wieder insbesondere auf den viel zu geringen Fallzahlen, die den speziellen Sonderauswertungen für die Bereiche Verkehr und Kommunikationsdienstleistungen zugrunde liegen, darüber hinaus aber auch auf der vergleichsweise schwachen Datenbasis für die Referenzgruppe insgesamt: Für die lediglich 115 Fälle basieren 60 (von 78) Positionen des regelleistungsrelevanten Konsums auf Fallzahlen unter 100 und unterliegen einem Fehlerspielraum von 10 bis 20 % (34 Positionen) bzw. von mehr als 20 % (26 Positionen).

**3.8 Abgrenzung des regelleistungsrelevanten Konsums**

Zur Ermittlung des Regelbedarfs wurden Verbrauchsausgaben nach den in der Übersicht 2 aufgeführten »Abteilungen« 1 bis 12 der Sonderauswertung der EVS 2008 berücksichtigt. Die Übersicht zeigt, wie hoch in den jeweiligen Abteilungen

**Übersicht 2: Regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben nach dem RBEG für das Jahr 2008**

| Abteilungen  |  | Alleinstehende  | Kinder unter 6 Jahren | Kinder von 6 bis 13 Jahren | Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren |
|--------------|--|-----------------|-----------------------|----------------------------|--|
| Abt. 1       | Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke              | 128,46 €        | 78,67 €               | 96,55 €                    | 124,02 €                               |
| Abt. 2*      | Alkoholische Getränke, Tabakwaren                  | 0,00 €          | 0,00 €                | 0,00 €                     | 0,00 €                                 |
| Abt. 3       | Bekleidung und Schuhe                              | 30,40 €         | 31,18 €               | 33,32 €                    | 37,21 €                                |
| Abt. 4**     | Wohnen, Energie, Wohnungsinstandhaltung            | 30,24 €         | 7,04 €                | 11,07 €                    | 15,34 €                                |
| Abt. 5       | Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände | 27,41 €         | 13,64 €               | 11,77 €                    | 14,72 €                                |
| Abt. 6       | Gesundheitspflege                                  | 15,55 €         | 6,09 €                | 4,95 €                     | 6,56 €                                 |
| Abt. 7       | Verkehr  | 22,78 €         | 11,79 €               | 14,00 €                    | 12,62 €                                |
| Abt. 8       | Nachrichtenübermittlung                            | 31,96 €         | 15,75 €               | 15,35 €                    | 15,79 €                                |
| Abt. 9       | Freizeit, Unterhaltung, Kultur                     | 39,96 €         | 35,93 €               | 41,33 €                    | 31,41 €                                |
| Abt. 10      | Bildung  | 1,39 €          | 0,98 €                | 1,16 €                     | 0,29 €                                 |
| Abt. 11      | Beherbergungs- und Gaststättenleistungen           | 7,16 €          | 1,44 €                | 3,51 €                     | 4,78 €                                 |
| Abt. 12      | Andere Waren und Dienstleistungen                  | 26,50 €         | 9,18 €                | 7,31 €                     | 10,88 €                                |
| <b>Summe</b> |  | <b>361,81 €</b> | <b>211,69 €</b>       | <b>240,32 €</b>            | <b>273,62 €</b>                        |

\* siehe dazu näher unten a), b) und l) in Abschnitt 3.8.1

\*\* da die »angemessenen« Wohn- bzw. Mietkosten von den Grundsicherungsträgern gesondert übernommen werden, fallen die Beträge hier recht niedrig aus

Quelle: RBEG § 5 und § 6, BT-Drs. 17/3404, S. 5 f.

die Verbrauchsausgaben sind, die nach §§ 5, 6 RBEG für die Alleinstehenden, Kinder und Jugendlichen als »regelbedarfsrelevant« (für das Jahr 2008) anerkannt wurden.

Ungeachtet der Grundprinzipien des Statistikmodells (vgl. Abschnitt 2.1, Punkt b) sind zahlreiche Ausgaben, die die Referenzgruppe getätigt hat, in die Neubemessung der Regelbedarfe nicht eingeflossen. Dies erfolgte mit Verweis auf den vom Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber eingeräumten Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung der Arten des Bedarfs, die zum soziokulturellen Existenzminimum gehören, und der dafür notwendigen Mittel. Das BVerfG hat entsprechende Entscheidungen allerdings an Bedingungen geknüpft (vgl. Abschnitt 2.2); es hat insbesondere sachliche und nachvollziehbare Begründungen und die Wahrung der Möglichkeit des internen Ausgleichs über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe gefordert. Ob dieser vorgegebene Rahmen eingehalten wurde, ist zu prüfen.

### 3.8.1 Begründetheit der Ausklammerung einzelner Güterarten

Vor allen Details der Bestimmung einzelner Ausgaben als nicht regelleistungsrelevant ist festzustellen, dass nach wie vor nicht die Gesamtausgaben der Referenzgruppen, sondern lediglich die privaten Konsumausgaben berücksichtigt werden. Von den sonstigen Ausgaben (vgl. Position 46 in Tabelle 7), die sich bei den unteren 15 % der Einpersonenhaushalte in der Abgrenzung des RBEG auf immerhin 29,04 Euro<sup>80</sup> monatlich belaufen, fließen nur die Mitgliedsbeiträge für Erwachsene an Organisationen ohne Erwerbszweck (1,34 Euro)<sup>81</sup> – also beispielsweise an Sportvereine – in den Regelbedarf ein. Damit bleiben die von den Referenzgruppen getätigten Versicherungsbeiträge (25,85 Euro p. M. bei den Einpersonenhaushalten des dem RBEG zugrunde liegenden unteren Einkommensbereichs)<sup>82</sup> ohne nähere Begründung ausgeklammert. Für Beiträge an private Krankenversicherungen und Zusatzversicherungen zur Kranken- bzw. Pflegeversicherung kann zwar der Ausschluss vom Regelbedarf mit Verweis darauf gerechtfertigt werden, dass die Grundsicherungsträger Beiträge

zu entsprechenden gesetzlichen oder privaten Versicherungen<sup>83</sup>, deren Leistungsniveau für das Existenzminimum ausreichen soll, übernehmen müssen. Dies gilt aber kaum für freiwillige Beiträge zu Pensions-, Alters- und Sterbekassen oder Risikolebensversicherungen (2,94 Euro), da mittlerweile für Grundsicherungsempfänger/innen vom Staat überhaupt keine Beiträge mehr zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet werden.<sup>84</sup> Noch weniger einleuchtend ist die Ausklammerung von Beiträgen zur Hausrat- und Personenhaftpflicht- (6,10 Euro) und zu privaten Unfallversicherungen (2,67 Euro).<sup>85</sup> Denn gerade für Menschen in prekären Einkommenssituationen, die kaum Rücklagen für Unglücksfälle haben, wäre ein entsprechender Versicherungsschutz wichtig. Zwar wendet nur ein Teil der Referenzgruppen Mittel für die genannten sonstigen Ausgaben auf – vermutlich wegen des auch hier knappen Budgets; die Vernachlässigung dieser Beträge bei der Regelbedarfsberechnung impliziert aber bereits eine erste Aushöhlung des Statistikmodells und führt zu einer allgemeinen Minderung des Lebensstandards von Grundsicherungsbeziehenden auch gegenüber denen der Referenzgruppen, die keine sonstigen Ausgaben tätigen.<sup>86</sup>

Die weiteren Güter und Dienstleistungen, die als nicht regelleistungsrelevant eingestuft werden, sind in Tabelle 7 aufgelistet. Die Ausklammerungen wurden allerdings nur teilweise sachgerecht und nachvollziehbar begründet. So ist es nicht zu beanstanden, dass die von den Referenzgruppen geleisteten Rundfunk- und Fernsehgebühren unberücksichtigt bleiben. Denn Grundsicherungsbeziehende sind – auf Antrag – von diesen Gebühren befreit. Auch die Herausnahme der Durchschnittsausgaben für den Kauf eines Kfz sowie für Flug- und Pauschalreisen u. ä. Positionen, die in der Referenzgruppe nur äußerst selten vorkommen, ist trotz der bereits damit einhergehenden, aber sehr geringen Aushöhlung des Statistikmodells unproblematisch.

Für weitere Kürzungen wurden zwar meist ausführliche Begründungen formuliert, die aber nicht immer überzeugend sind. Im Folgenden wird nur auf die besonders unzulänglichen oder unsachlichen Begründungen eingegangen; die dabei angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf die Gesetzesbegründung in der Bundestags-Drucksache 17/3404, die genannten Beträge – sofern nichts anderes vermerkt ist – auf die Referenzgruppe der unteren 15 % der Einpersonenhaushalte in der Abgrenzung laut RBEG.

#### a) Alkoholische Getränke

»Alkohol stellt [...] ein gesundheitsgefährdendes Genussgift dar und gehört als legale Droge nicht zu dem das Existenzminimum abdeckenden Grundbedarf. Daher wird Alkoholkonsum nicht mehr als regelbedarfsrelevant berücksichtigt« (S. 53). Aus dieser knappen Bemerkung in der Gesetzesbegründung wird nicht klar, weshalb die bisherige Wertung, dass alkoholische Getränke zum soziokulturellen Existenzminimum gehören, verworfen wird.

Die normative »Kehrtwende« hätte inhaltlich begründet werden müssen. Der Hinweis, dass alkoholische Getränke nicht zum Grundbedarf – gemeint ist wohl das physische Existenzminimum – zu rechnen sind, ist nicht ausreichend.

80 Vgl. BT-Drs. 17/3404, Anlage zu Artikel 1, S. 141: Tabelle »Ausgaben des Privaten Konsums sowie Versicherungsbeiträge und sonstige Übertragungen (SEA-Einzel-Codes) von Einzelpersonenhaushalten. Der Wert von 29,04 Euro ergibt sich, indem unter den privaten Konsumausgaben die Lfd. Nr. 214 (Versicherungsbeiträge: 25,85 Euro) und die Lfd. Nr. 223 (Sonstige Übertragungen: 3,19 Euro) addiert werden. Die im Weiteren beispielhaft genannten Beträge beziehen sich – sofern nicht genau spezifiziert – auf die unteren 15 % der Einpersonenhaushalte in der Abgrenzung des RBEG.

81 vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 63 f.

82 vgl. ebenda, S. 141: Lfd. Nr. 214 in der Tabelle

83 Am 18. Januar 2011 hatte das Bundessozialgericht entschieden, dass auch für privat krankenversicherte SGB-II-Bezieher die SGB-II-Träger die vollen Beiträge übernehmen müssen (Az.: B 4 AS 108/10 R); vgl. SoSi plus – Informationsdienst Soziale Sicherheit 1/2011, S. 1

84 Dies gilt seit dem Inkrafttreten des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 im Januar 2011; vgl. Hans Nakielski: Was sich 2011 ändert(e), in: SozSich 1/2011, S. 27.

85 vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 141, Lfd. Nr. 219 und 221 in der Tabelle

86 Dieser Effekt kann sich allerdings bei denjenigen volljährigen SGB-II-Beziehern, die daneben auch (geringe) Einkommen beziehen, vermindern. Denn sie können nach § 6 der Arbeitslosengeld II/Sozialgeld-Verordnung zumindest 30 Euro pro Monat »für die Beiträge zu privaten Versicherungen« vom Einkommen absetzen, sofern diese »nach Grund und Höhe angemessen sind«.

**Tabelle 7: Güter und Dienstleistungen, die laut Regelbedarfermittlungsgesetz nicht regelleistungsrelevant sind**

|     |  |
|-----|--|
| 1.  | Alkoholische Getränke (stattdessen: Annahme einer Substitution durch Wasser)     |
| 2.  | Tabakwaren   |
| 3.  | Chemische Reinigung, Waschen, Bügeln und Färben von Bekleidung                   |
| 4.  | Anfertigung sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien                           |
| 5.  | Motorbetriebene Werkzeuge und Ausrüstungsgegenstände für den Garten              |
| 6.  | Fremde Reparaturen an Handwerkzeugen   |
| 7.  | Nicht motorbetriebene Gartengeräte   |
| 8.  | Haushaltshilfen und andere häusliche Dienstleistungen                            |
| 9.  | Orthopädische Schuhe (einschl. Eigenanteile)                                     |
| 10. | Zahnersatz Materialkosten (einschl. Eigenanteile)                                |
| 11. | Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen (einschl. Eigenanteile) |
| 12. | Arztleistungen (einschl. Eigenanteile)   |
| 13. | Zahnarztleistungen (einschl. Eigenanteile)                                       |
| 14. | Miete von therapeutischen Geräten  |
| 15. | Dienstleistungen der Krankenhäuser (einschl. Eigenanteile)                       |
| 16. | Kauf von neuen Kraftfahrzeugen   |
| 17. | Kauf von gebrauchten Kraftfahrzeugen   |
| 18. | Kauf von Krafträdern   |
| 19. | Ersatzteile und Zubehör für Kraftfahrzeuge und Krafträder                        |
| 20. | Kraftstoffe und Schmiermittel  |
| 21. | Anteilige Wartungen und Reparaturen für Kraftfahrzeuge und Krafträder            |
| 22. | Garagen- und Stellplatzmieten  |
| 23. | Sonstige Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Privatfahrzeugen   |
| 24. | Fremde Verkehrsdienstleistungen im Luftverkehr (ohne Übernachtung)               |
| 25. | Fremde Verkehrsdienstleistungen im Luftverkehr (mit Übernachtung)                |
| 26. | Kommunikationsdienstleistungen – Mobilfunk/CB-Funk (auch Flatrate)               |
| 27. | Flatrate als Kombipaket  |
| 28. | Foto- und Filmausrüstungen, optische Geräte                                      |
| 29. | Campingartikel   |
| 30. | Gartenerzeugnisse und Verbrauchsgüter für die Gartenpflege                       |
| 31. | Schnittblumen und Zimmerpflanzen   |
| 32. | Haustiere einschl. Veterinär- u. a. Dienstleistungen                             |
| 33. | Rundfunk- und Fernsehgebühren  |
| 34. | Ausleihgebühren – TV-Geräte, Videokameras u. Ä.                                  |
| 35. | Glücksspiele   |
| 36. | Pauschalreisen – Inland  |

|  |   |
|--|---|
| 37.  | Pauschalreisen – Ausland  |
| 38.  | Nachhilfeunterricht   |
| 39.  | Kinderbetreuung (ohne Verpflegung) – Kindergärten                                     |
| 40.  | Kinderbetreuung (ohne Verpflegung) – Vorschulklassen                                  |
| 41.  | Studien- und Prüfungsgebühren an Schulen und Universitäten                            |
| 42.  | Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen (stattdessen: Nahrungsmittelsubstitut) |
| 43.  | Schmuck   |
| 44.  | Sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände   |
| 45.  | Nahezu alle der sonstigen Dienstleistungen <sup>1</sup>                               |
| 46.  | Nahezu alle der sonstigen Ausgaben <sup>2</sup>                                       |
| Besondere Ausklammerungen bei Kindern:<br>Verweis auf »Bildungspaket« (Sachleistungen) |   |
| K  | Schreibwaren, Zeichenmaterial etc.; außerschulische Unterrichte, Hobbykurse           |

- <sup>1</sup> Von den sonstigen Dienstleistungen werden lediglich Finanzdienstleistungen und eine Pauschale für den Personalausweis berücksichtigt; ausgeklammert sind insbesondere – Kinderbetreuung (ohne Verpflegung) in Heimen, Horten, Krippen, Spielgruppen, – Kinderbetreuung (ohne Verpflegung) in Kinderfreizeiten, – Dienstleistungen für die Betreuung von alten, behinderten oder pflegebedürftigen Personen – Alten- und Pflegeheime, – Dienstleistungen für die Betreuung von alten, behinderten oder pflegebedürftigen Personen – häusliche Pflege, – Versicherungsdienstleistungen, – Leasing von Kraftfahrzeugen und Krafträdern, – »sonstige Dienstleistungen, a.n.g.« (außer Ansparbetrag für Personalausweis).
- <sup>2</sup> Von den sonstigen Ausgaben werden lediglich Mitgliedsbeiträge an Organisationen ohne Erwerbszweck berücksichtigt. Ausgeklammert bleiben (freiwillige) Versicherungsbeiträge zu Pensions-, Alters- und Sterbekassen (freiwillige Beiträge), zur privaten Krankenversicherung, zu zusätzlichen privaten Kranken- und Pflegeversicherungen, zu Kfz-Haftpflichtversicherungen (auch Kasko), zu privaten Unfallversicherungen; zu Risikolebensversicherungen, zu Hausrat-, Personenhaftpflichtversicherungen sowie Geldspenden etc., Gerichtskosten etc., Spieleinsätze, sonstige geleistete Übertragungen (z. B. Lohn- und Gehaltspfändungen) und sonstige Abzüge (z. B. Rückzahlung zu viel gezahlter Löhne/Gehälter).

Denn letztlich geht es um die Definition eines Minimums, das auch »die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst« (Rn. 135). Die von der Referenzgruppe getätigten Ausgaben für alkoholische Getränke sind keineswegs ein Indikator für gesundheitsschädigendes Verhalten, sondern entsprechen der gesellschaftlichen Normalität, beispielsweise ab und zu mit Verwandten oder Freunden ein Feierabendbier zu trinken oder bei einer Einladung eine Flasche Wein mitzubringen.<sup>87</sup> Da im Übrigen nur 59 % der Referenzgruppe Ausgaben für alkoholische Getränke getätigt haben, sind auch diejenigen

<sup>87</sup> Die Durchschnittsausgabe beträgt 8,11 Euro (vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 139, Lfd. Nr. 8 in der Tabelle). Für die Teilgruppe, die überhaupt alkoholische Getränke gekauft hat (59 % der Referenzgruppe), ergibt sich ein durchschnittlicher Betrag von 13,83 Euro.

ohne entsprechende Ausgaben von der faktischen Kürzung des Regelbedarfs um 5,12 Euro<sup>88</sup> betroffen: Die besonders gesundheitsbewussten Abstinenzler müssen sich bei Saft, Milch und Müsli einschränken bzw. können es sich nicht leisten, zur Geburtstagsfeier eine Torte zu spendieren oder einen Blumenstrauß mitzubringen. Durch die hier erfolgte Kürzung des Regelbedarfs um 5,12 Euro werden also für *alle* Grundsicherungsbeziehende (und nicht nur für die Alkohol-Konsumenten) die Möglichkeiten der sozialen Teilhabe gegenüber der Referenzgruppe deutlich reduziert.

Das Fehlen einer inhaltlichen Begründung für die vollständige Herausnahme alkoholischer Getränke aus dem Regelbedarf und einer Auseinandersetzung mit den Folgen für alle Grundsicherungsbeziehenden zeigt sich nochmals bei der Berechnung der Kosten des alternativ zu deckenden Flüssigkeitsbedarfs, der in die Regelleistung einzubeziehen ist. Denn auch hier steht der Aspekt des physischen Existenzminimums im Mittelpunkt. Grundsicherungsbeziehende werden auf 12 Liter Mineralwasser verwiesen, obwohl Saft, Limonade oder alkoholfreies Bier ebenfalls Substitute für alkoholische Getränke sind. Dieser Aspekt wird zwar am Rande aufgegriffen: Laut Gesetzesbegründung sei der für das Mineralwasser angesetzte Preis mit 0,25 Euro pro Liter so hoch, dass auch Spielraum für andere alkoholfreie Getränke bestehe.

Dies ist allerdings nicht nachvollziehbar, zumal die Argumentation mit günstigen Einkaufsmöglichkeiten (Discounter) implizit Rahmenbedingungen voraussetzt, die nicht generell gegeben oder mit wiederum nicht regelbedarfsrelevanten Kosten verbunden sind. Beispielsweise müssten die entsprechenden Geschäfte in der Nähe der Wohnung liegen oder mit einer guten (preiswerten) Verkehrsanbindung erreichbar sein, oder es müsste ein Pkw für Einkäufe zur Verfügung stehen (vgl. Punkt f). Schließlich ist auch das herangezogene Wägungsschema zur Herausrechnung der Ausgaben für Spirituosen – für diese ist laut Gesetzesbegründung keine Flüssigkeitssubstitution erforderlich – fragwürdig, da es sich als Grundlage der Berechnung des allgemeinen Preisindex auf einen Warenkorb der Gesamtgesellschaft bezieht, der vermutlich strukturell von dem des unteren Einkommensbereichs abweicht. Insgesamt wurde bei der Setzung des Flüssigkeitssubstituts zwar empirisch argumentiert. Die herangezogenen Daten werden dem Ziel der Ermittlung eines soziokulturellen Existenzminimums aber nicht gerecht, und es ergeben sich im Zusammenhang mit Ausklammerungen weiterer Güterpositionen erhebliche Inkonsistenzen (vgl. dazu die Ausführungen zur Berechnung des Mobilitätsbedarfs unter f).

#### b) Tabakwaren

Bei der Herausnahme der Ausgaben für Tabakwaren wird – wie schon hinsichtlich der Ausgaben für alkoholische

Getränke – mit den Begriffen »Genussgift« und »legale Droge« dahingehend argumentiert, dass der Grundbedarf nicht tangiert werde (S. 54); auch diese gegenüber der früheren Regelsatzberechnung (Ansatz von 50 % der Durchschnittsausgaben für Tabakwaren) veränderte Wertung wird nicht näher begründet. Die unter a) dargelegten Einwendungen gelten hier analog. Bemerkenswert ist der Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass der Tabakkonsum rückläufig sei und sich im Jahr 2009 nur noch ein Viertel der Personen ab 15 Jahren als Raucher »bekannt« (S. 54). Dieser Tatbestand zeigt sich auch in der Referenzgruppe der unteren 15 % der Einpersonenhaushalte – 26 % dieser Gruppe haben Ausgaben für Tabakwaren getätigt – und unterstreicht die negativen Folgen der Ausklammerung dieser Ausgabenart aus der Regelbedarfsberechnung. Der Nichtrauchermeisterei fehlen jetzt (wie der Raucherminderheit) die herausgerechneten 11,08 Euro bei der Befriedigung von »unschädlichen« Bedürfnissen.

#### c) Chemische Reinigung von Kleidung, Waschen, Bügeln und Färben

Die Ausklammerung der Ausgaben in Reinigungs- und Waschalons wird damit begründet, dass der Bedarf an sauberer Kleidung durch die Berücksichtigung der Durchschnittsausgaben für die Anschaffung von Wasch- und Bügelmaschinen sowie für Waschmittel vollständig gedeckt sei. Demgegenüber galten auch die Kosten für chemische Reinigung etc. bisher als regelbedarfsrelevant<sup>89</sup>, und es ist zu prüfen, ob die Begründung der veränderten Wertung stichhaltig ist.

- Bei den als Regelbedarf berücksichtigten durchschnittlichen Anschaffungskosten handelt es sich lediglich um (nicht ausgewiesene) Marginalbeträge – sie beruhen auf entsprechenden Ausgaben von weniger als 25 Fällen und können allenfalls als Ansparbeträge interpretiert werden. Folglich sind Grundsicherungsbeziehende im Bedarfsfall meist auf (zinslose) Darlehen von den Grundsicherungsträgern angewiesen. Die Beantragung und Gewährung der Darlehen ist aber zeitintensiv; somit muss übergangsweise im Waschalon gewaschen werden, wenn die Waschmaschine nicht mehr funktioniert. Auch wenn statt einer Neuanschaffung die Reparatur des defekten Gerätes erfolgen soll (entsprechende Ausgaben sind regelleistungsrelevant) – sei es über familiäre oder freundschaftliche Netzwerke oder durch einen Servicetechniker –, ist eine gewisse Wartezeit zu überbrücken, in der die Inanspruchnahme eines Waschalons unumgänglich sein kann. Abgesehen davon sind manche Kleidungsstücke zu voluminös, um in eine vorhandene kleine Waschmaschine zu passen; auch in diesen (seltenen) Fällen muss ein Waschalon aufgesucht werden.
- Die Aussage in der Gesetzesbegründung, dass eine chemische Reinigung nur für Kleidungsstücke erforderlich sei, die »in der Regel nicht zur Alltagsbekleidung zählen« (S. 55), ist nicht zutreffend. Beispielsweise gibt es Wintermäntel und wetterfeste Jacken, die nicht in der Waschmaschine gewaschen werden sollten. Ein

88 Die faktische Kürzung ergibt sich aus der Durchschnittsausgabe für alkoholische Getränke (8,11 Euro) abzüglich der angesetzten Kosten für das Mineralwasser (2,99 Euro), das als Ersatz den Flüssigkeitsbedarf decken soll; vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 53

89 vgl. Deutscher Bundestag 2006, Ausschussdrucksache 16(11)286 vom 15. 6. 2006, S. 9 f.

schonender Umgang mit vorhandener Kleidung ist aber für Grundsicherungsbeziehende ebenso sinnvoll und ökonomisch notwendig wie für die Referenzgruppe. Derartige Notwendigkeiten werden in der Gesetzesbegründung nicht angesprochen, lediglich die – bei Grundsicherungsbeziehenden eher unwahrscheinliche – chemische Reinigung von erwerbsbedingter Kleidung wird diskutiert; letztere Kosten seien aber bei der Ermittlung des anzurechnenden Einkommens (als Werbungskosten) abziehbar und somit nicht regelbedarfsrelevant. Diese Argumentation lässt außer Acht, dass die Berücksichtigung besonderer Werbungskosten meist erst nachträglich erfolgen kann, die Reinigungskosten also aus der knappen Regelleistung vorfinanziert werden müssen.

Der geringe Durchschnittsbetrag der Ausgaben für chemische Reinigung, Waschsalon etc. von 0,69 Euro<sup>90</sup> zeugt von einer Beschränkung der Referenzgruppe auf die genannten wenigen Notwendigkeiten. Eine Wertung der Position als nicht regelleistungsrelevant ist weder realitätsgerecht noch sachlich begründet.

d) Gartengeräte, Anfertigung und fremde Reparaturen von Heimtextilien sowie fremde Reparaturen an Handwerkzeugen

Gartengeräte galten bisher als regelleistungsrelevant<sup>91</sup>, werden aber mit dem RBEG nicht mehr berücksichtigt, da »die Unterhaltung eines Gartens als nicht existenzsichernd zu bewerten« sei (S. 101). Angesichts der Marginalbeträge, um die es dabei geht,<sup>92</sup> ist der Aufwand bei der notwendigen Aufspaltung der Sammelposition »motorbetriebene Werkzeuge und Ausrüstungsgegenstände für Haus und Garten« auf der Basis des Wägungsschemas zur Berechnung des allgemeinen Preisindex erstaunlich groß – zumal die Übertragung der Relationen des allgemeinen Warenkorbes auf den unteren Einkommensbereich sehr fragwürdig ist. Abgesehen davon ist aber die Begründung für die Ausklammerung von Gartengeräten grundsätzlich nicht stichhaltig. Denn wenn Grundsicherungsbeziehende in einem bescheidenen Wohneigentum leben und ein kleiner Garten dazu gehört, so müssen sie das Anwesen »in Ordnung halten« und meist auch die Straße kehren; demzufolge muss gelegentlich ein verschlissener Besen, eine Schneeschaufel oder eine Gartenschere ersetzt werden.

Die Ausklammerung der Position »Anfertigung und fremde Reparaturen von Heimtextilien« (Durchschnittsbetrag wegen zu geringer Fallzahl nicht ausgewiesen), die bisher ebenfalls regelsatzrelevant war, ist ebenfalls nicht nachvollziehbar. In der Gesetzesbegründung wird darauf verwiesen, dass die Ausgaben für den Neukauf von Heimtextilien (Gardinen/Vorhänge) voll berücksichtigt werden und somit die weitere Position nicht zusätzlich eingerechnet werden müsste (S. 57). Neukauf und Anfertigung bzw. Reparatur sind allerdings substitutive Ausgaben; wenn Letztere – obwohl tendenziell preisgünstiger – nicht berücksichtigt werden, müsste der Betrag für Erstere höher angesetzt werden. Der weitere Hinweis, dass Kosten von Heimtextilien auch

als einmaliger Bedarf anerkannt werden können – wenn sie bei der Erstausrüstung einer Wohnung anfallen –, ist zwar gerechtfertigt; inwieweit aber in der Referenzgruppe Erstausrüstungen erfolgten, ist nicht bekannt.

Hinsichtlich der Position »fremde Reparaturen an Handwerkzeugen« (Durchschnittsbetrag wegen zu geringer Fallzahl nicht ausgewiesen) wird – anders als bei der Sonderauswertung 2003 – in der Gesetzesbegründung argumentiert, dass derartige Ausgaben nur bei teuren Werkzeugen wirtschaftlich sinnvoll seien und ohnehin als Bestandteil der Kategorie »Hobby und Freizeit« ohne Weiteres gestrichen werden könnten (S. 57). Dem steht entgegen, dass gerade bei knappem Budget auch »unwirtschaftliche« Reparaturen sinnvoll sein können – weil das Geld für eine Neuanschaffung fehlt –, dass wertvolle Werkzeuge aus »besseren Zeiten« erhalten bleiben sollten und dass Handwerkzeuge häufig für eigenhändige Reparaturen und Renovierungen – also nicht nur »just for fun« – benötigt werden.

e) Positionen der Gütergruppe Gesundheitspflege

Einzelne Ausgabegruppen gelten dann als nicht regelleistungsrelevant, wenn sie zumindest prinzipiell zum Leistungskatalog der Krankenversicherung gehören bzw. nach dem SGB XII über die Hilfen zur Gesundheit abgedeckt werden (S. 58). Die Begründungen für die Herausnahme der entsprechenden Positionen aus der Regelbedarfsberechnung sind insofern sachgerecht und nachvollziehbar.

Im Sinne des Transparenzgebots ist freilich auf die implizite normative Entscheidung hinzuweisen, dass Grundsicherungsbeziehende in Teilbereichen auf das Spektrum der gesetzlich anerkannten Gesundheitsleistungen beschränkt werden. Kosten für zahnärztliche und ärztliche Leistungen und Sonstiges werden von der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) nur übernommen, falls es sich um »Regelleistungen« handelt. Einige Spezialuntersuchungen – z. B. PSA-Test, Messung des Augeninnendrucks, besondere Diagnostik zur Früherkennung von Hautkrebs – gehören nicht dazu und müssen von den Versicherten selbst bezahlt werden. Schließlich sind die ausgeklammerten Ausgaben für zahnärztliche und ärztliche Leistungen möglicherweise ein Substitut für Praxisgebühren, die jetzt (erstmalig) »in vollem Umfang als regelbedarfsrelevant berücksichtigt« werden (S. 58). Insgesamt ist die Vorgehensweise bei der Ermittlung des Bedarfs in der so wesentlichen und existenziellen Kategorie »Gesundheitspflege« also keineswegs unstrittig, aber im Wesentlichen mit den verfassungsgerichtlichen Vorgaben vereinbar.

f) Kraftstoffe und Schmiermittel

Die Ausgaben für die Nutzung eines Pkw oder Kraftrads »sind nicht existenzsichernd und gehören damit nicht zum

90 vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 139, Lfd. Nr. 26

91 vgl. Deutscher Bundestag 2006, Ausschussdrucksache 16(11)286 vom 15. 6. 2006, S. 11

92 Nicht motorbetriebene Gartengeräte: 0,20 Euro; motorbetriebene Werkzeuge und Ausrüstungsgegenstände für Haus und Garten: 0,36 Euro.

Grundbedarf. [...] Stattdessen wird bei hilfebedürftigen Personen von der Nutzung von Fahrrädern [...] sowie der Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) beziehungsweise von anderen öffentlichen Verkehrsmitteln in Form des Schienenverkehrs ausgegangen«, so die Ausführungen in der Gesetzesbegründung (S. 59). Die bisher erfolgte einfache Vernachlässigung der Durchschnittsausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel bei der Regelbedarfsermittlung ist vom Bundesverfassungsgericht allerdings mit überzeugenden methodischen Argumenten verworfen worden (Rn. 200), da diese Kosten als Substitut von Ausgaben für alternative Mobilitätsmittel – insbesondere für den ÖPNV – fungieren. Deshalb musste eine andere Vorgehensweise erdacht werden, um die normative Sicht, dass Grundsicherungsbeziehende prinzipiell Busse und Bahnen zu nutzen haben, umzusetzen.<sup>93</sup> Es wurden Sonderauswertungen für die Teilgruppen der Referenzgruppen durchgeführt, die keine Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel hatten, um die Mobilitätskosten derjenigen ohne Pkw-Nutzung zu ermitteln. Dieser Ansatz erweist sich allerdings als nicht sachgerecht, führt nicht zu signifikanten Ergebnissen und steht den Grundprinzipien des Statistikmodells entgegen.

- Die Teilgruppen ohne Ausgaben für Kraftstoffe sind zu klein, so dass sie die gesellschaftliche Normalität nicht hinreichend spiegeln. Im unteren Einkommensbereich der Einpersonenhaushalte sind es immerhin zwei Drittel (was auch auf die besondere Altersstruktur zurückgeführt werden kann), in den Referenzgruppen der Familien aber nur 30 % bzw. 25 %, die im Beobachtungszeitraum offenbar keinen Pkw genutzt haben. Die Konzentration auf diese Haushalte ist also als Abkehr von der gesellschaftlich üblichen Lebensweise (Rn. 138, 164) zu verstehen.
- Die Teilgruppen der Referenzfamilien ohne Ausgaben für Kraftstoffe sind so klein, dass die Ergebnisse nicht

93 Dabei wird implizit unterstellt, dass die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel generell preisgünstiger sei als die Nutzung eines vorhandenen Pkw. Diese These ist allerdings unrealistisch, da die Tarife von öffentlichen Verkehrsmitteln teilweise so hoch sind, dass sich die alternative Fahrt mit dem Pkw – insbesondere, wenn mehrere Personen fahren (z. B. bei einem Besuch einer Familie bei den Großeltern) – durchaus lohnen kann. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die Mitglieder der Referenzgruppe in diesem Sinne ökonomisch rational verhalten; denn im unteren Einkommensbereich zwingt die Budgetrestriktion zu kostenbewussten Entscheidungen über die Mobilitätsmittel.

94 Kauf von Fahrrädern, Wartungen und Reparaturen, Zubehör-, Einzel- und Ersatzteile für Fahrräder

95 vgl. Rudolf Martens: Mobilitätsbedarf: Ein verdrängtes Thema in der Regelsatzdiskussion, in: WSI-Mitteilungen – Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung 10/2010, S. 531–536. Die Strukturverzerrung spiegelt sich auch darin, dass von den Alleinstehenden ohne Kraftstoffausgaben (zwei Drittel der gesamten Referenzgruppe) nur 70 % überhaupt Ausgaben für Verkehr und lediglich 54 % Aufwendungen für Busse und Bahnen (fremde Verkehrsdienstleistungen ohne im Luftverkehr/ohne Übernachtung) getätigt haben. Bei fast der Hälfte der für die Sonderauswertung herangezogenen Teilgruppe lagen also alle Wegstrecken im fußläufigen Bereich – es sei denn, sie nutzten eine Jahreskarte für den ÖPNV, die nicht im Befragungsquartal bezahlt wurde. Letzterer Fall scheint aber eher selten zu sein, da sich für die ÖPNV-Nutzer eine Durchschnittsausgabe von nur 34,40 Euro monatlich bzw. 103,20 Euro im Anschreibequartal ergibt, die Kosten einer Jahreskarte aber normalerweise deutlich darüber liegen.

96 Die vergleichsweise geringen Nahrungsmittel- und Bekleidungskosten der Pkw-Nutzer gehen in die Bedarfsermittlung ein, nicht aber die damit verbundenen vergleichsweise hohen Mobilitätskosten.

signifikant sind. Wenn den Berechnungen des Mobilitätsbedarfs nur 59 (mit Kind unter 6 Jahren) bzw. 38 (mit Kind im Alter von 6 bis unter 14 Jahren) bzw. weniger als 25 (mit Kind im Alter von 14 bis unter 18 Jahren) Stichprobenfälle zugrunde liegen, ist die verfassungsgerichtliche Forderung nach einer hinreichend breit gefassten statistischen Basis nicht erfüllt. Wegen dieser Problematik wurden zwar für Familien mit Kindern der mittleren und der ältesten Gruppe bei einigen Einzelpositionen des anerkannten Mobilitätsbedarfs<sup>94</sup> die entsprechenden Durchschnittsausgaben des unteren Einkommensbereichs aller Paare mit einem Kind unter 18 Jahren, die keine Ausgaben für Kraftstoffe hatten, herangezogen. Insoweit wurde also auf eine Altersdifferenzierung entsprechend der Entwicklungsphasen von Kindern und Jugendlichen verzichtet. So wird zwar eine Fallzahl von immerhin 110 Haushalten erreicht, die freilich wieder nur 26 % der Referenzgruppe insgesamt repräsentieren. Da aber auch in dieser Teilgruppe die berücksichtigten Ausgabearten extrem selten vorkommen (bei weniger als 25 bzw. im »besten« Fall bei 31 Familien), sind die entsprechenden Ergebnisse statistisch nicht signifikant. Im Übrigen ist nicht nachvollziehbar, warum nicht hinsichtlich aller anerkannten Mobilitätskostenarten auf die vergleichsweise große Familiengruppe ohne Altersdifferenzierung ausgewichen wurde. Somit basieren die berücksichtigten ÖPNV-Kosten auf Gruppen mit Fallzahlen von 38 bzw. weniger als 25, von denen jeweils weniger als 25 Haushalte Ausgaben für fremde Verkehrsdienstleistungen getätigt haben (Durchschnittsbeträge dementsprechend nicht ausgewiesen).

- Abgesehen von der fehlenden statistischen Signifikanz werden letztlich bei der Schätzung des Mobilitätsbedarfs von Kindern ab 14 Jahren Durchschnittsbeträge verschiedener Teilgruppen summiert, was mit den Grundannahmen des Statistikmodells (interner Ausgleich) nicht vereinbar und folglich methodisch nicht haltbar ist.
- Die Bezugnahme auf die Teilgruppe ohne Ausgaben für Kraftstoffe führt tendenziell zu einer Strukturverzerrung dahingehend, dass überproportional Haushalte mit meist nur kurzen Wegen oder guter Verkehrsinfrastruktur einbezogen werden.<sup>95</sup> Damit sind die Ergebnisse nicht repräsentativ für alle Alleinstehenden bzw. Paarfamilien im unteren Einkommensbereich. Die mangelnde Repräsentativität wiegt umso schwerer, als den gegenüber Pkw-Nutzern eventuell geringeren Fahrtkosten möglicherweise vergleichsweise hohe sonstige Kosten gegenüberstehen, da nicht so preisgünstig eingekauft werden kann. Denn Großeinkäufe beim entlegenen Discounter unter Ausnutzung von Sonderangeboten sind ohne Auto nur schwer möglich (vgl. Punkt a zur Berechnung des Flüssigkeitssubstituts für alkoholische Getränke). Bei Anwendung des »reinen« Statistikmodells zur Ableitung des Existenzminimums würde ein entsprechender bereichsübergreifender Ausgleich über- und unterdurchschnittlicher Kosten auf individueller Ebene möglich sein; die beschriebene Einschränkung des Konzepts steht dem aber entgegen<sup>96</sup>, so dass

– wie schon hinsichtlich der Einzelpositionen innerhalb des Mobilitätsbereichs (voriger Punkt) erwähnt wurde  
 – die Zusammenfügung von Durchschnittsausgaben unterschiedlicher Gruppen mit den Prinzipien der empirisch-statistischen Methode unvereinbar ist.

- Ausgaben für den ÖPNV fallen angesichts der Preisvorteile von Jahreskarten teilweise sehr unregelmäßig an. Dies ist insbesondere bei Familien mit einem schulpflichtigen Kind anzunehmen. Infolge der über das Erhebungsjahr der EVS verteilten Quartalsanschreibungen würden sie im Idealfall bei einem Viertel der befragten Familien der Referenzgruppe angeschrieben werden und durch die Durchschnittsbildung über alle Haushalte der Referenzgruppe die Quartals- und Monatskosten korrekt wiedergeben. Es kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass die Population jedes Befragungsquartals repräsentativ für die Gesamtbevölkerung ist. Die Hochrechnung erfolgt für die Population aller Quartale auf Ergebnisse des Mikrozensus. Daraus können sich Verzerrungen für die Teilgruppe ohne Kfz-Nutzung ergeben, insbesondere wenn sie – wie bei den hier im Fokus stehenden Sonderauswertungen – kleine Fallzahlen aufweist.

Schließlich bleibt darauf hinzuweisen, dass selbst bei Verwerfung der methodisch nicht haltbaren Sonderauswertungen und Einbeziehung der Kraftstoffausgaben in den Regelbedarf die so errechneten Mobilitätskosten ohnehin einen unteren Grenzwert markieren würden. Denn nach bisherigem Konzept würden die Ausgaben für die Kfz-Steuer und die Kfz-Haftpflichtversicherung vernachlässigt bleiben. Die Ergebnisse würden die realen Mobilitätskosten aber besser wiedergeben als das aus Partialbetrachtungen konstruierte Ergebnis im RBEG. Ob diese Kosten durch Pkw- oder ÖPNV-Nutzung entstehen, ist nicht relevant und in erheblichem Maße von der Wohngegend im Einzelfall abhängig.

#### g) Mobilfunk

Die Nutzung eines Telefons wird im RBEG zwar als Grundbedarf anerkannt. Allerdings »werden nicht zwei Telekommunikationsarten nebeneinander anerkannt« (S. 60), so dass für die Regelbedarfsberechnungen die Mobilfunkkosten aus der Gütergruppe »Nachrichtenübermittlung« ausgeklammert wurden. Sofern »im Einzelfall aufgrund persönlicher Präferenzen beide Telekommunikationsarten nebeneinander genutzt werden, müssen die höheren Verbrauchsausgaben durch Einsparungen an anderer Stelle finanziert werden« (S. 60). Der Gesetzgeber setzt hier also explizit auf die Funktionsweise des Statistikmodells; ob diese angesichts der weit reichenden Aushöhlung des Ansatzes überhaupt gegeben ist, wird in Abschnitt 3.8.2 erörtert.

Da Festnetztelefon und Handy in Einzelfällen substitutiv sein können, verbietet sich die einfache Herausnahme der durchschnittlichen Mobilfunkkosten. Deshalb wurden – analog der Vorgehensweise zur Berechnung der Mobilitätskosten – Sonderauswertungen für die Teilgruppen der

Referenzhaushalte, die keine Ausgaben für Mobilfunk/CB-Funk und für Flatrate als Kombipaket getätigt haben, durchgeführt. Die methodischen Einwendungen unter Punkt f) in diesem Abschnitt (Güterbereich Verkehr) gelten hier entsprechend. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass die Verfügbarkeit eines Mobilfunktelefons mittlerweile der gesellschaftlichen Normalität entspricht. Dies spiegelt sich in der EVS 2008 insofern, als sich kaum noch Familien ohne ein Mobiltelefon finden. Dementsprechend sind die Ergebnisse der Sonderauswertungen für diese kleine Teilgruppe, auf die sich die Bedarfsbemessungen durch das BMAS stützen, statistisch nicht hinreichend signifikant.

- Lediglich zwei Fünftel der unteren 15 % der Einpersonenhaushalte verfügen über kein Mobiltelefon.
- Lediglich 12 % der Paare mit einem Kind unter sechs Jahren (27 Fälle) haben keine Ausgaben für ein Mobiltelefon getätigt. Für die Paare mit einem älteren Kind liegen die Fallzahlen der Teilgruppen ohne Mobilfunk unter 25, so dass ihr Anteil an der jeweiligen Referenzgruppe nicht errechnet werden kann.
- Wegen der extrem geringen Fallzahlen wurde auf den unteren Einkommensbereich der Gesamtgruppe der Paare mit einem Kind unter 18 Jahren zurückgegriffen. Von diesen Familien verbleiben nur 13 %, die keine Mobilfunkkosten verbucht haben. Angesichts der Fallzahl von nur 64 muss mit einem erheblichen statistischen Fehler bei den Durchschnittsausgaben für Festnetztelefon (einschließlich Fax und Telegramme: 33,90 Euro) und Internet/Onlinedienste (10,85 Euro) gerechnet werden.

Abgesehen von der mangelnden Signifikanz der Ergebnisse bleibt festzuhalten, dass – ähnlich wie bei der Ermittlung des Mobilitätsbedarfs – die gesellschaftlich übliche Lebensweise bzw. die normalen Kommunikationswege »vorsätzlich« unberücksichtigt bleiben. Der vom BVerfG hervorgehobene Vorteil des Statistikmodells, dass die gesellschaftliche Dynamik insbesondere bei den Formen gesellschaftlicher Teilhabe quasi automatisch erfasst wird (Rn. 166), wird mit den Teilgruppenauswertungen zunichte gemacht.

#### h) Studien- und Prüfungsgebühren an Schulen und Universitäten

Die Herausnahme der Position »Studien- und Prüfungsgebühren an Schulen und Universitäten« wird damit begründet, dass die Kosten eines Studiums »außerhalb des Rechtskreises des SGB II und des SGB XII geregelt« seien (S. 62). Diese Argumentation ist allerdings nicht schlüssig.

- Die Tatsache, dass für die Existenzsicherung von Schüler/innen, Auszubildenden und Studierenden besondere Gesetze (insbesondere: BAföG) gelten, hätte durch Ausklammerung dieser Personen aus der der Regelbedarfsberechnung zugrunde liegenden Grundgesamtheit berücksichtigt werden müssen (vgl. Abschnitt 3.5.1). Da dies nicht erfolgt ist, gebietet es die Funktionsweise des Statistikmodells, Sonderausgaben dieser Gruppen

einzu beziehen. Andernfalls ergeben sich Verzerrungen infolge der Verhinderung des internen Ausgleichs über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe.<sup>97</sup>

- Die Sammelposition umfasst beispielsweise auch Gebühren für Abendschulen und sonstige Bildungseinrichtungen, die von Erwachsenen ohne Anspruch auf Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz oder andere Ausbildungsförderungsleistungen genutzt werden.

#### i) Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen

»Auswärtige Verpflegung« gilt als nicht regelbedarfsrelevant, da sie »nicht zum physischen Existenzminimum zählt« (S. 63). Somit wird nur der Wareneinsatz laut Kostenstrukturstatistik des Statistischen Bundesamtes – dieser entspricht 28,5 % der Ausgaben für Speisen und Getränke in Restaurants, Cafés und Imbissständen sowie in Kantinen und Mensen – in der Regelleistung berücksichtigt. Die Argumentation lässt allerdings den Aspekt der sozialen Teilhabe völlig außer Acht; Integration erfordert aber zumindest die Ermöglichung der Beteiligung am Kantinenessen. Zudem ist davon auszugehen, dass im unteren Einkommensbereich im Vergleich zur Gesamtbevölkerung der Verzehr in Imbissstuben und an Kiosken sowie die Inanspruchnahme von Pizzadiensten häufiger als das Einkehren in Restaurants mit gehobenem Service und exklusiver Ausstattung ist. Deshalb dürfte hier die Wareneinsatzquote höher als im Bevölkerungsdurchschnitt sein.

#### j) Sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände

Zu dieser Sammelposition gehören beispielsweise auch Taschen und Schirme, die auch bei Grundsicherungsbeziehenden gelegentlich verschlissen oder defekt sind und ersetzt werden müssen. Der geringe Durchschnittsbetrag (1,31 Euro in der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte) wird bei den Regelbedarfsberechnungen aber kommentarlos ausgeschlossen.

#### k) Besondere Ausklammerungen bei (Schul-)Kindern wegen »Bildungspaket«

Ausgaben für »Nachhilfeunterricht« werden generell ausgeklammert. Dies ist insofern gerechtfertigt, als diese Bedarfskomponente individuell so unterschiedlich anfällt, dass sie mit einer Pauschale nicht abgedeckt werden kann (Versagen des Statistikmodells). Ob die neuen Regelungen zur »angemessenen Lernförderung« in § 28 Abs. 5

SGB II praktikabel und realitätsgerecht sind und dem Ziel eines verbesserten Bildungszugangs von Kindern aus Familien mit Grundsicherungsbezug gerecht werden, bleibt abzuwarten. Insbesondere wäre es zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit angemessener, die vorgesehene Lernförderung nicht auf das Ziel der Erreichung der »nach den schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernziele« zu beschränken, sondern stärker an den individuellen Potenzialen auszurichten. Die Lernziele werden je nach Schulform unterschiedlich gesetzt, die Entwicklungsmöglichkeiten der einzelnen Schüler/innen können aber über das in der jeweiligen Schule Erforderliche hinausgehen.

Die Ausklammerung der Ausgaben für Schreibwaren, Zeichenmaterial etc. (einschließlich Bastelmaterial) bei Schulkindern wird mit der Gewährung des pauschalen Schulbedarfspakets (§ 28 Abs. 3 SGB II) gerechtfertigt. Methodisch könnte dies akzeptiert werden, falls Schulkinder für ihre Freizeitaktivitäten keinerlei Papier, Stifte u. ä. Verbrauchsmaterial benötigen würden oder die außerhalb der Regelleistung gewährte Pauschale höher als die entsprechenden Ausgaben der Referenzgruppe ausfallen würde. Letzteres trifft zumindest auf den ersten Blick zu. Zweifel ergeben sich allerdings bei kritischer Betrachtung der dabei zugrunde gelegten Schlüssel zur Aufteilung der Familienausgaben (vgl. Abschnitt 3.9). Zudem ist die Ausklammerung inhaltlich fragwürdig. Der ursprüngliche Charakter des Schulbedarfspakets als Zusatzleistung zur Verbesserung von Chancengerechtigkeit<sup>98</sup> wird ohne weitere Begründung verwässert bzw. geht verloren, so dass sich die Frage nach dem Sinn der besonderen Leistungsform stellt. Schließlich bleibt darauf hinzuweisen, dass Jugendlichen, die nicht mehr zur Schule gehen, implizit und ohne jede Begründung keinerlei Schreibwaren etc. zugestanden werden. Dies ist nicht sachgerecht.

Die Ausklammerung der Ausgaben für »außerschulische Unterrichte und Hobbykurse« sowie »Vereinsbeiträge an Organisationen ohne Erwerbszweck« wird mit der Gewährung der Teilhabepauschale von 10 Euro p. M. für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren (§ 28 Abs. 7 SGB II) gerechtfertigt. Auch hier handelt es sich also weniger um eine Zusatzleistung zur Förderung von Chancengerechtigkeit, als vielmehr um den Ersatz einer Leistungsform (Element des Regelbedarfs) durch eine andere Übertragungsform (Sonderleistung). Die im Zusammenhang mit dem Schulbedarfspaket dargelegten Einwendungen gelten hier entsprechend, die Höhe der Teilhabepauschale wird in Abschnitt 3.9 diskutiert.

Darüber hinaus ist ein methodischer Kritikpunkt mit besonders schwer wiegenden inhaltlichen Implikationen zu beachten. Anders als beim Schulbedarfspaket werden die Leistungen nicht als Geldpauschale an alle Kinder dieser Altersgruppe, sondern als Sachleistung in Form personalisierter Gutscheine oder durch Direktzahlungen an die Anbieter der jeweiligen Leistung erbracht. Allerdings haben nicht alle Kinder und Jugendliche gleichermaßen Interesse an Sportvereinen, Musikunterricht oder ähnlicher institutioneller Freizeitgestaltung. Teilweise fehlt es auch an der entsprechenden wohnortnahen Infrastruktur.

97 Wenn Studierende wegen einer fälligen Gebühr ihren Lebensmittelkonsum einschränken bzw. ihren Bedarf durch elterliche Sachzuwendungen decken, fließen nach dem Konzept des BMAS zwar die reduzierten Nahrungsmittelausgaben, nicht aber die »ursächlichen« bzw. komplementären Gebühren in die Regelbedarfsbemessung ein.

98 Bei bildungsrelevanten Gütergruppen zeigt sich bei den Paaren mit einem Kind ein drastischer Ausgabensprung vom ersten zum zweiten Einkommensquintil; vgl. Rudolf Martens (2008), in: Paritätischer Gesamtverband (Hrsg.), a. a. O., S. 22–25, der auf eine Bedarfsunterdeckung im untersten Einkommensbereich und damit in den dem RBEG zugrunde liegenden Referenzgruppen hindeutet.

Da die Kinder und Jugendlichen der Referenzgruppen infolgedessen mehrheitlich anderen Hobbys nachgehen, steht der Ersatz einer Geldleistung durch eine Sachleistung dem Grundprinzip des Statistikmodells diametral entgegen.<sup>99</sup> Denn ein Ausgleich über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe an Gütern der sozialen Teilhabe, die wesentlich von den Begabungen, Fähigkeiten und Interessen der jungen Menschen sowie von den regionalen Angeboten abhängen, kann nicht erfolgen.

Bei Einbeziehung der Durchschnittsausgaben für Sportvereine, Musikschulen etc. in die monetäre Regelleistung würde der entsprechende Betrag bei einem großen Teil der Kinder in Familien mit Grundsicherungsbezug für andere Freizeitaktivitäten zur Verfügung stehen – z. B. für überdurchschnittliche Ausgaben für Spielwaren, Zoobesuche, Bücher, Software oder Sportartikel. Diese Kinder und Jugendlichen gehen infolge der Auslagerung von Einzelkomponenten in ein System mit Gutscheinen für ausgewählte Freizeitaktivitäten insoweit leer aus. Sie sind nicht nur gegenüber der Referenzgruppe benachteiligt, sondern auch gegenüber denjenigen im Grundsicherungsbezug, die den mit dem Teilhabepaket geförderten Hobbys nachgehen (können). Es findet sich keine schlüssige Begründung für die Bevorzugung von einzelnen Freizeitgestaltungen vor anderen Teilhabeformen im Gesetz. Die jetzige Regelung geht letztlich mit einer Einschränkung der Elternautonomie einher. In diesem Zusammenhang erscheint die Argumentation, zur Herstellung von Chancengleichheit von Kindern und Jugendlichen sei insbesondere eine stärkere Integration in Vereins- und Gemeinschaftsstrukturen und die Auseinandersetzung mit Kunst und Kultur erforderlich (S. 106), als einseitig.

Schließlich ist die Vernachlässigung jeglicher »Kinderbetreuungskosten« in zweifacher Hinsicht zu bemängeln:

Zum einen impliziert die Ausklammerung der Ausgaben für Kinderbetreuung bei der Regelbedarfsermittlung eine besondere Verletzung der Grundsätze des Statistikmodells. Zwar kann – wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt (S. 73) – davon ausgegangen werden, dass für Kinder aus Haushalten mit Grundsicherungsbezug meist Befreiungen von der Kostentragung gelten. Dies scheint aber wegen der generellen Einkommensabhängigkeit von Gebühren für Kindergärten etc. und der Befreiungsregeln auch für »Aufstocker« unter den Familien für die meisten Kinder der Referenzgruppe ebenfalls zuzutreffen. So haben lediglich 54.000 Paare mit einem Kind unter sechs Jahren im unteren Einkommensbereich bzw. 22,5 % dieser Gruppe Gebühren für Kindergärten entrichtet. Der Durchschnittsbetrag lag bei etwa 16 Euro (bzw. 72 Euro pro Familie mit der entsprechenden Ausgabe). Die Herausnahme des Durchschnittsbetrags von 16 Euro aus der Regelbedarfsermittlung bedeutet eine deutliche Verminderung des Lebensstandards der Grundsicherungsbeziehenden gegenüber der Referenzgruppe bzw. schränkt den möglichen internen Ausgleich über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe erheblich ein.

Zum anderen gibt es große regionale Unterschiede hinsichtlich der Höhe und der Befreiungen von Kitagebühren, so dass nicht gesichert ist, dass tatsächlich alle Familien

mit Grundsicherungsbezug von derartigen Kostentragungen ausgenommen werden.<sup>100</sup> Somit sind die Aufwendungen für außerhäusliche Kinderbetreuung zumindest als besonderer Bedarf gesetzlich zu verankern oder Verpflichtungen des Leistungsträgers zur Veranlassung der Kostenübernahme im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe aufzunehmen.

#### l) Besonderheit der Berechnung des Nahrungsmittelbedarfs von Jugendlichen ab 14 Jahren

Die bei der Berechnung des Kindesbedarfs zugrunde gelegten Aufteilungsschlüssel für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke wurden ursprünglich für die zusammengefasste EVS-Abteilung 1 und 2 – also einschließlich der Ausgaben für alkoholische Getränke und Tabakwaren – entwickelt (vgl. Tabelle 1 in Abschnitt 3.3), da der beauftragten Arbeitsgruppe keine Differenzierungen innerhalb dieses Ausgabenblocks (Abteilungen 1 und 2) zugänglich waren. Dementsprechend sind die kindspezifischen Anteile an den Ausgaben für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke faktisch höher als die in Tabelle 1 ausgewiesenen (alters- und geschlechtsspezifischen) Prozentsätze von 23 bis 37 (da die Anteile bei Alkohol und Tabakwaren auf null zu setzen sind).

Dem wurde im RBEG für Kinder bis unter 14 Jahren in sachgerechter Weise entsprochen, indem die fiktiven Anteile an den Alkohol- und Tabakausgaben als Nahrungsmittelausgaben für das Kind in dessen Regelbedarf eingerechnet wurden. Für Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren wurde hingegen unterstellt, dass sie in gleichem Maße Alkohol und Tabak konsumieren wie ihre Eltern (S. 80). Dementsprechend wurde der Aufteilungsschlüssel (Zurechnung von 35 % der Gütergruppen 1 und 2 auf Jugendliche) nicht korrigiert mit der Folge, dass die Kosten des Alkohol- und Tabakkonsums der Jugendlichen noch etwas (um zwei Prozentpunkte) höher angesetzt wurden als die entsprechenden Kosten pro Elternteil.

Dies scheint zwar kompatibel mit dem methodischen Ansatz der Arbeitsgruppe »Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder« zu sein. Dieser ist allerdings schwer nachvollziehbar und beruht auf veralteten Daten (EVS 1998, Nationale Verzehrsstudie 1985 bis 1989, Bayerische Verzehrsstudie 1995). Angesichts der Budgetrestriktion im unteren Einkommensbereich erscheint zudem ein Anteil der Heranwachsenden an den Nahrungsmittelausgaben von lediglich gut einem Drittel als zu gering.<sup>101</sup> Deshalb wäre eine Korrektur analog zur

99 Der Ersatz einer Komponente der monetären Pauschalleistung durch eine Sachleistung ist nur dann mit dem Statistikmodell kompatibel, wenn alle Mitglieder der Referenzgruppe das jeweilige Gut gleichermaßen nachfragen würden. Dies ist bei Schulmaterialien eher anzunehmen als bei einzelnen Formen der Freizeitgestaltung. Beispielsweise haben nur 24 % der Referenzgruppe der Familien mit einem Kind im Alter von 14 bis unter 18 Jahren Ausgaben für außerschulische Unterrichte und Hobbykurse getätigt.

100 Die Frage, ob und inwieweit Grundsicherungsbeziehende von Kosten der Kinderbetreuung befreit sind, ist im Regelbedarfsermittlungsgesetz nicht aufgegriffen worden, so dass diesbezüglich ein Ermittlungsausfall anzunehmen ist.

101 vgl. Mathilde Kerstin/Kerstin Clausen: Wie teuer ist eine gesunde Ernährung für Kinder und Jugendliche? Die Lebensmittelkosten der Optimierten Mischkost als Referenz für sozialpolitische Regelleistungen, in: Ernährungs Umschau 9/2007, S. 508–513

**Tabelle 8: Regelleistungsrelevante Ausgaben im Vergleich zu den Gesamtausgaben der Referenzgruppen für die jeweilige Kategorie (Ergebnisse in Klammern: nach Berücksichtigung der Teilhabepauschale von 10 Euro)**

- jeweils 1. Zeile bei den Güterabteilungen: absolute Differenz (Euro p. M., gerundet)
- jeweils 2. Zeile bei den Güterabteilungen: anerkannte Bedarfe in % der jeweiligen Gesamtausgaben (gerundet)

| Ausgabenbereiche   | Alleinstehende/r        | Kinder                                 |  |  |
|--|-------------------------|--|--|--|
|  |                         | unter 6 J.                             | 6 bis 13 J.                            | 14 bis 17 J.                           |
| Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke  | 0<br>100 %              | 0<br>100 %                             | 0<br>100 %                             | – 15 €<br>89 %                         |
| Bekleidung, Schuhe   | > – 1 und < 0 €<br>96 % | > – 1 und < 0 €<br>99 %                | > – 1 und < 0 €<br>100 %               | > – 1 und < 0 €<br>99 %                |
| Gesundheitspflege  | – 11 €<br>59 %          | – 3 €<br>64 %                          | – 3 €<br>60 %                          | – 3 €<br>65 %                          |
| Sonstiges<br>≈ »Teilhabe« <sup>1</sup>   | – 120 €<br>57 %         | – 65 € (– 55 €)<br>58 % (64 %)         | – 63 € (– 53 €)<br>62 % (68 %)         | – 58 € (– 48 €)<br>63 % (70 %)         |
| <b>Konsum insgesamt<sup>2</sup></b>  | <b>– 132 €<br/>72 %</b> | <b>– 69 € (– 59 €)<br/>75 % (79 %)</b> | <b>– 66 € (– 56 €)<br/>78 % (81 %)</b> | <b>– 76 € (– 66 €)<br/>78 % (81 %)</b> |
| Konsum und Versicherungsbeiträge <sup>3</sup>  | – 151 €<br>69 %         | —                                      | —                                      | —                                      |
| <i>Nachrichtlich: Sonstiges ohne Nachhilfe, Kinderbetreuung, Studien-/Prüfungsgebühren</i> |                         |  |  |  |
| Sonstiges<br>≈ »Teilhabe« <sup>4</sup>   | —                       | – 48 € (– 38 €)<br>65 % (72 %)         | – 56 € (– 46 €)<br>65 % (71 %)         | – 53 € (– 43 €)<br>65 % (72 %)         |
| Konsum insgesamt <sup>5</sup>  | —                       | – 52 € (– 42 €)<br>80 % (84 %)         | – 59 € (– 49 €)<br>80 % (83 %)         | – 71 € (– 61 €)<br>79 % (82 %)         |

- 1 »Sonstiges« umfasst die EVS-Abteilungen 5, 9, 10, 11,12 (vgl. dazu Übersicht 2 in Abschnitt 3.8), bei den Einpersonenhaushalten auch Ausgaben für alkoholische Getränke und Tabakwaren und generell auch die Mitgliedsbeiträge an Organisationen ohne Erwerbszweck; für Letztere wurde bei Kindern ein einheitlicher Betrag (ohne Altersdifferenzierung) von 1,88 Euro berücksichtigt. Die ausgewiesenen anerkannten Beträge bzw. Prozentsätze (in Klammern) umfassen den Monatsdurchschnitt des Schulbedarfspakets (8,33 Euro).
- 2 ohne Abteilung 4 »Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung«, ohne Rundfunk- und Fernsehgebühren; einschl. »Sonstiges« in der Abgrenzung der Fußnote 1.
- 3 Konsum – wie in Fußnote 2 definiert – zuzüglich der Versicherungsbeiträge, aber ohne Beiträge zur privaten Krankenversicherung und zu zusätzlichen privaten Kranken- und Pflegeversicherungen.
- 4 »Sonstiges« in der Abgrenzung der Fußnote 1 abzüglich der Durchschnittsausgaben für Nachhilfe, Kinderbetreuung und Prüfungs-/Studiengebühren der Abteilung 10 (teilweise konnten wegen Fallzahlen unter 25 nur ungefähre Beträge abgezogen werden).
- 5 Konsum in der Abgrenzung der Fußnote 2 abzüglich der in Fußnote 4 genannten Positionen.

Quelle: Anlage zu Artikel 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch; Bundestagsdrucksache 17/3404, S. 95-141. Vgl. auch Tabelle A5 im Anhang.

Vorgehensweise bei den Kindern unter 14 Jahren angemessen. Im Übrigen entbehrt der bei Jugendlichen unterstellte Alkohol- und Tabakkonsum jeglicher empirischer Grundlage. Zwar leben nicht alle Jugendlichen vollkommen abstinent. Laut Drogen- und Suchtbericht der Bundesregierung 2011 ist der Anteil der 12- bis 17-Jährigen, die Alkohol (mindestens einmal pro Woche) bzw. Tabak konsumieren, aber rückläufig. Während er 2004 bei 21,4 % (Alkohol) bzw. 23 % (Tabak) lag, sank er im Jahr 2010 auf jeweils 12,9 %.<sup>102</sup> Zudem kann von dem Anteil derjenigen, die alkoholische Getränke zu sich nehmen oder rauchen, keineswegs auf die Intensität dieses Verhaltens bzw. die damit verbundenen Ausgaben geschlossen werden. Die dem RBEG zugrunde liegende Vorgehensweise zur Ermittlung des Ernährungsbedarfs von Jugendlichen ist folglich angesichts der besonders hohen Lebensmittelkosten in dieser Altersgruppe nicht angemessen.

<sup>102</sup> vgl. Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung: Drogen- und Suchtbericht Mai 2011, S. 21, 34

### 3.8.2 Einhaltung der Strukturprinzipien des Statistikmodells

Abgesehen davon, dass bei etlichen Herausnahmen von Gütern als angeblich nicht regelleistungsrelevant keine schlüssige Begründung zugrunde liegt, ist die Summe der ausgeklammerten Beträge – d. h. die kumulierte Minderung des Lebensstandards von Leistungsbeziehenden gegenüber denen aus den Referenzgruppen – vor dem Hintergrund der Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts zu prüfen. Angesichts des Spannungsverhältnisses zwischen Statistikmodell und gesetzgeberischem Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums hat das BVerfG betont, dass der Pauschbetrag so zu bestimmen sei, dass der Hilfebedürftige sein Verbrauchsverhalten so gestalten kann, »dass er mit dem Festbetrag auskommt« (Rn. 205).

Wie in Abschnitt 2.3 ausgeführt, ergibt sich daraus als ein entscheidendes Kriterium für die Beurteilung der

Regelleistungsbemessung der letztlich resultierende Abstand zu den Konsum- bzw. Gesamtausgaben der Referenzgruppen. Denn das Zurückbleiben hinter dem Lebensstandard der Referenzgruppen insgesamt ist ausschlaggebend für die Frage, ob ein Mindestmaß an sozialer und kultureller Teilhabe möglich ist und ob die Hilfeempfänger/innen nicht als solche auffallen. Im RBEG finden sich keinerlei Hinweise zum Ausmaß der Kürzungen, so dass insoweit das Transparenzgebot nicht befolgt wurde. Aus der Gegenüberstellung der als Anlage zum Reformgesetz veröffentlichten Ergebnistabellen des Statistischen Bundesamtes mit den im Gesetz aufgeführten regelbedarfsrelevanten Beträgen resultieren die in Tabelle 8 wiedergegebenen Unterschiede zwischen dem gesetzlich festgelegten Existenzminimum und den Ausgaben der jeweiligen Referenzgruppe.<sup>103</sup>

Die Tabelle macht deutlich: Hinsichtlich der physischen Grundbedarfe an Nahrungsmitteln und alkoholfreien Getränken sowie an Bekleidung und Schuhen sind keine bzw. nur marginale Kürzungen erfolgt – mit Ausnahme des Ernährungsbedarfs von Jugendlichen. Wie im vorigen Abschnitt 3.8.1 im letzten Punkt l) ausgeführt, ist die dem RBEG immanente Fiktion, dass junge Menschen von 14 bis unter 18 Jahren in gleichem Maße Alkohol und Tabak konsumieren wie Erwachsene, empirisch nicht belegt und angesichts vorliegender Zahlen des Drogen- und Suchtberichts der Bundesregierung unplausibel. Da stichhaltige Informationen über die Kosten des gelegentlichen Alkohol- oder Tabakkonsums von Jugendlichen fehlen und der Nahrungsmittelbedarf in dieser Altersgruppe den von Erwachsenen tendenziell übersteigt, wurde für die Gesamtschau in Tabelle 8 bei den Jugendlichen kein Abschlag vorgenommen. Unter der Annahme, dass bei Jugendlichen keine Ausgaben für Alkohol und Tabak anfallen, bleibt der für ihren Regelbedarf angesetzte Betrag für Ernährung um 15 Euro hinter dem der Referenzgruppe zurück. Falls aber die Ausgaben von Jugendlichen für Alkohol und Tabak beispielsweise ein Drittel der entsprechenden Ausgaben pro Elternteil betragen, würde sich die Bedarfsunterdeckung bei der Ernährung auf etwa 10 Euro reduzieren und der Rückstand bei der gesellschaftlichen Teilhabe (4. Ergebniszeile in Tabelle 8) entsprechend erhöhen.

Die Kürzungen in der Güterabteilung Gesundheitspflege resultieren insbesondere aus der Bewertung von einigen Positionen, die über den Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung hinausgehen,<sup>104</sup> als nicht regelbedarfsrelevant. Damit unterschreiten die anerkannten Bedarfe die Ausgaben der Referenzgruppen zwar um etwa zwei Fünftel; angesichts der insgesamt geringen Absolutbeträge fallen aber auch die Kürzungsbeträge nicht sehr stark ins Gewicht.

Bei den weiteren Gütergruppen, die für die Gesamtschau in Tabelle 8 unter dem Begriff der Teilhabe zusammengefasst wurden, summieren sich die zahlreichen Kürzungen allerdings auf große Beträge: bei den Alleinstehenden (Regelbedarfsstufe 1) auf immerhin 120 Euro, bei Kindern und Jugendlichen – je nach Altersgruppe – auf 58 bis 65 Euro. Falls das Teilhabepaket genutzt werden kann, reduziert sich der Abstand zur Referenzgruppe bei Kindern

und Jugendlichen um 10 Euro (Ergebnisse in Klammern ausgewiesen). Damit bleiben die in den Regelbedarfsberechnungen berücksichtigten Ausgaben für die Bereiche, die für gesellschaftliche Integration wesentlich sind (insbesondere Verkehr, Telekommunikation, Freizeit, Unterhaltung, Kultur), um 37 % (bzw. 30 % bei Einrechnung der Teilhabepauschale) bei den Jugendlichen und um bis 42 % bei den alleinstehenden Erwachsenen hinter den tatsächlich ermittelten Werten bei den Ausgaben der Referenzgruppen zurück.

Für die Konsumausgaben insgesamt in der Abgrenzung der Tabelle 8 (d. h. insbesondere ohne Kosten der Unterkunft) ergibt sich ein Abstand von 132 Euro bzw. 28 % bei Alleinstehenden und 66 bis 76 Euro bzw. 22 bis 25 % bei Kindern und Jugendlichen (5. Ergebniszeile in Tabelle 8). Wenn zumindest bei den Einpersonenhaushalten bzw. ersten Personen in einer Bedarfsgemeinschaft Beiträge zu Haftpflicht- und Hausratversicherungen etc., welche die Referenzgruppe tatsächlich tätigt, in die Vergleichsgröße einbezogen werden (vgl. dazu Abschnitt 3.8.1, S. 36), so erhöht sich das Zurückbleiben hinter dem Lebensstandard der unteren 15 % der Alleinstehenden auf 151 Euro bzw. 31 % (6. Ergebniszeile in Tabelle 8).

Schließlich ist in Tabelle 8 für Kinder und Jugendliche nachrichtlich eine »vorsichtige« Berechnung des Kürzungsvolumens, die von Referenzbeträgen ohne die Positionen Nachhilfe, Kinderbetreuung und Studien- und Prüfungsgebühren ausgeht, ausgewiesen.<sup>105</sup> Selbst bei dieser Betrachtung und unter Hinzurechnung der Teilhabepauschale (die nur einigen Kindern zugute kommt) zur Regelleistung belaufen sich die Kürzungen bei den unter »Teilhabe« subsumierten Positionen auf fast drei Zehntel der entsprechenden Ausgaben der Referenzgruppen.

Die vorstehenden summarischen Ergebnisse sind vor dem Hintergrund zu interpretieren, dass die Konsumausgaben der Referenzgruppen bereits einen geringen relativen Lebensstandard spiegeln. Beispielsweise betragen die Konsumausgaben der unteren 15 % der Einpersonenhaushalte nur 59 % des Durchschnitts aller Einpersonenhaushalte. Hinsichtlich der Konsumausgaben – nach Abzug der Ausgaben für Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung – ergibt sich eine Relation von 61 %.<sup>106</sup> Wenn von diesem geringen Basiswert nochmals etwa drei Zehntel gekürzt werden, haben die Betroffenen keine ausreichenden Spielräume, ihr Ausgabeverhalten so anzupassen, dass sie mit dem Festbetrag auskommen, ohne als Transferbeziehende aufzufallen. Ein Mindestmaß an gesell-

103 Zu Einzelheiten dieser zusammenfassenden Tabelle 8 vgl. die Tabellen A5 und A6 im Tabellenanhang.

104 Dass es sich hierbei nicht generell um Ausgaben von Mitgliedern der privaten Krankenversicherungen (PKV) handelt, ergibt sich daraus, dass die Zahl der Einpersonenhaushalte mit Ausgaben für Arzt- bzw. Zahnarztleistungen mit 120.000 bzw. 154.000 wesentlich größer ist als die Zahl derjenigen mit PKV-Beiträgen (55.000). Im Übrigen stellen die Ausgaben von PKV-Versicherten zumindest teilweise ein Substitut für im alternativen Fall bei der GKV-Versicherung anfallende Praxisgebühren dar.

105 vgl. zu dieser hier nicht vertretenen Sichtweise die Ausführungen in Kapitel 3.8.1, Unterpunkte h) und k)

106 vgl. Statistisches Bundesamt (2010), a. a. O., Tabelle 1.1 i. V. m. Anlage zu Artikel 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch.

schaftlicher Teilhabe erscheint so nicht möglich. Nach eigener Einschätzung auf der Basis von schichtspezifischen Konsumniveaus und Ausgabenstrukturen<sup>107</sup> sollte der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum bzw. die Summe der Kürzungen auf 10 bis maximal 15 % der Ausgaben des unteren Einkommensbereichs begrenzt werden, um die Funktionsweise des Statistikmodells nicht auszuhebeln – sondern nur zu beeinträchtigen – und gesellschaftlichen Exklusionsprozessen ansatzweise entgegenzuwirken.

### 3.9 Ermittlung der Bedarfe für Bildung und Teilhabe

Die neben dem Regelbedarf zu berücksichtigende Bedarfe für Bildung und Teilhabe umfassen insgesamt sechs Komponenten. Die gemäß § 28 Abs. 2, 4, 5 und 6 SGB II geregelte Übernahme bzw. Bezuschussung der Kosten von Schulausflügen, mehrtägigen Klassenfahrten, Schülerbeförderung, Lernförderung und gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung ist grundsätzlich geeignet, um einen Teil der vom BVerfG geforderten notwendigen Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Verpflichtungen sicherzustellen (Rn. 192). Da diese Sachleistungen mit keinen wesentlichen Ausklammerungen bei der Regelbedarfsermittlung einhergehen<sup>108</sup>, wird die Funktionsweise des Statistikmodells nicht beeinträchtigt. Der Erfolg dieser Leistungserbringung hängt freilich von der Umsetzung durch die verantwortlichen Stellen und von der Inanspruchnahme ab. Zudem ist insbesondere der Anspruch auf einen Zuschuss zu den Kosten der Schülerbeförderung so vage formuliert, dass für die Betroffenen keinerlei Klarheit über ihre Rechte besteht; bei welchen Konstellationen es der leistungsberechtigten Person zuzumuten ist, die Aufwendungen aus dem Regelbedarf zu bestreiten, ist völlig unklar.

Nach dem Urteil des BVerfG gehören aber nicht nur die o. g. Positionen zum existenziellen Bedarf von Kindern und Jugendlichen, sondern alle Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Pflichten, damit Kinder in Familien mit Grundsicherungsbezug die Möglichkeit haben, später ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten zu können (Rn. 192). Somit stellt sich die Frage, ob die Höhe des Schulbedarfspaketes (§ 28 Abs. 3 SGB II) hinreichend ist. In der Gesetzesbegründung wird darauf hingewiesen, dass ein Teil der Schulmaterialien im Regelbedarf enthalten sei<sup>109</sup> – z. B. durch die Berücksichtigung der Position »Bücher, Broschüren<sup>109</sup> – und dass der ergänzende Jahresbetrag von 100 Euro bzw. 8,33 Euro im Monatsdurchschnitt über die bei der Regelbedarfsermittlung gestrichenen Ausgaben für Schreibwaren, Zeichenmaterial etc. (2,86 Euro bzw. 1,91 Euro) weit hinausgehe.<sup>110</sup>

107 vgl. Irene Becker: Schichtspezifische Konsumniveaus und Konsumstrukturen unter besonderer Berücksichtigung prekärer Einkommensverhältnisse. Beitrag zum Werkstattgespräch 1 »Konsummuster: Differenzierung und Ungleichheit« zur Vorbereitung von soeb 3 am 18./19. Februar 2010 in Göttingen (unveröffentlicht, auf Anfrage bei der Autorin erhältlich)

108 Die Beträge der herausgenommenen Position »Nachhilfe« dürften marginal sein; die Fallzahl der Familien mit einer entsprechenden Ausgabe liegt unter 25, so dass keine Ergebnisse ausgewiesen werden.

109 vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 104 f.

110 vgl. ebenda, S. 105

111 vgl. ebenda, S. 106

Diese Feststellung einer mehr als unbedingt notwendigen Leistungsgewährung gilt freilich nur unter der Annahme, dass bildungsrelevante Güter in Paarfamilien mit einem Kind lediglich zu einem Drittel dem Kind zuzurechnen sind. Dieser unterstellte Aufteilungsschlüssel erscheint für Familien im unteren Einkommensbereich aber als unrealistisch. Wegen der engen Budgetrestriktion dürfte ein größerer Anteil der Ausgaben für Schreibwaren, Zeichenmaterial und Bücher auf die schulpflichtigen Kinder entfallen.

In Tabelle 9 sind die Durchschnittsausgaben der Referenzfamilien mit einem schulpflichtigen Kind für drei Güterpositionen, die in das Schulbedarfspaket einfließen, ausgewiesen. Die jeweils linke Spalte enthält die entsprechenden Gesamtausgaben der Familien, die die Obergrenze der für den Schulbedarf anfallenden Ausgaben kennzeichnen; die Gesamtausgaben würden vollständig dem Kind zugerechnet. Die jeweils rechte Spalte markiert das andere Extrem, nämlich mit einem Drittel der Vorspalte die Untergrenze des Kindesanteils. Dabei wurde berücksichtigt, dass nicht nur die im Gesetz genannte Position »Schreibwaren, Zeichenmaterialien etc.«, sondern auch die Position »sonstige Gebrauchsgegenstände« Aufwendungen für die Schule umfassen – z. B. Schul- und Sporttaschen bzw. Rucksäcke.

Da die Positionen 1 und 3 aus der Regelbedarfsermittlung ausgeklammert werden, ergibt sich aus deren Summe der untere Grenzwert der Kürzungen, die mit dem Schulbedarfspaket zu vergleichen sind. Für den oberen Grenzwert der Kürzungen ist zudem ein Teil der Ausgaben für Bücher und Broschüren einzubeziehen. Denn im Regelbedarf der Kinder ist nur der jeweilige untere Grenzwert des kinderspezifischen Anteils berücksichtigt, die Differenz zum oberen Grenzwert also ausgeklammert.

Der Gesamtbetrag der schulischen Bedarfe, die bei der Regelleistungsermittlung ausgeschlossen wurden, liegt also bei Kindern von 6 bis 13 Jahren zwischen 3,56 und 15,42 Euro, bei Kindern von 14 bis 17 Jahren zwischen 2,96 und 14,51 Euro. Die ergänzend zur monatlichen Regelleistung gewährte Schulbedarfspauschale (8,33 Euro) liegt etwa in der Mitte dieser Extremwerte; sie kann damit als realistisch, aber nicht – wie in der Gesetzesbegründung erfolgt – als besonders großzügig bezeichnet werden. Dies wurde bereits in Abschnitt 3.8.1 unter k) kurz angesprochen. Im Übrigen bleibt festzustellen, dass mit einer Pauschale die vom BVerfG geforderte Gewährleistung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums (Rn. 181) nicht vollständig erreicht werden kann. Falls in einzelnen Regionen die Lehr- und Lernmittelfreiheit so weit ausgehöhlt ist, dass für bestimmte Schultypen Kosten pro Schuljahr von weit mehr als 100 Euro anfallen, müsste eine Öffnungsklausel zusätzliche Leistungen ermöglichen.

Auch hinsichtlich der Teilhabepauschale gemäß § 28 Abs. 7 SGB II wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass der ergänzende Höchstbetrag von 10 Euro monatlich über die bei der Regelbedarfsermittlung gestrichenen entsprechenden Durchschnittsausgaben der Referenzgruppen erheblich hinausgehe.<sup>111</sup> Dies gilt aber wieder nur unter der Annahme der sehr einfachen und für den unteren Einkommensbereich unrealistischen Pro-Kopf-Aufteilung

Tabelle 9: Ausgabenpositionen mit Bezug zur Schulbedarfspauschale (§ 28 Abs. 3 SGB II)

| Ausgabenbereiche               |   | Durchschnittsausgaben p. M. der Referenzfamilien mit einem Kind im Alter von ... |                                   |                      |                                   |
|--------------------------------|---|--|-----------------------------------|----------------------|-----------------------------------|
|                                |   | 6 bis 13 Jahre   |                                   | 14 bis 17 Jahre      |                                   |
|                                |   | insgesamt  | Untergrenze für Anteil Kind (1/3) | insgesamt            | Untergrenze für Anteil Kind (1/3) |
| 1.                             | Schreibwaren, Zeichenmaterial, übrige Verbrauchsgüter | 8,59 €   | 2,86 €                            | 5,72 €               | 1,91 €                            |
| 2.                             | Bücher und Broschüren                                 | 7,10 €   | 2,37 €                            | 8,47 €               | 2,82 €                            |
| 3.                             | Sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände             | 2,10 €   | 0,70 €                            | 3,14 €               | 1,05 €                            |
| nicht berücksichtigte Ausgaben |   | 15,42 € <sup>1</sup>   | 3,56 € <sup>2</sup>               | 14,51 € <sup>3</sup> | 2,96 € <sup>4</sup>               |
| Schulbedarfspauschale p. M.    |   | 8,33 €   |                                   |                      |                                   |

- 1 Summe der Positionen 1 bis 3 abzüglich des kindspezifischen Anteils an Büchern und Broschüren (8,59 € + 7,10 € + 2,10 € – 2,37 €).
- 2 Summe der Positionen 1 und 2 (2,86 € + 0,70 €).
- 3 Summe der Positionen 1 bis 3 abzüglich des kindspezifischen Anteils an Büchern und Broschüren (5,72 € + 8,47 € + 3,14 € – 2,82 €)
- 4 Summe der Positionen 1 und 2 (1,91 € + 1,05 €).

Tabelle 10: Ausgabenpositionen mit Bezug zur Teilhabepauschale (§ 28 Abs. 7 SGB II)

| Ausgabenbereiche   | Durchschnittsausgaben p. M. der Referenzfamilien mit einem Kind im Alter von ... |                                   |                |                                   |                 |                                   |
|--|--|-----------------------------------|----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------------|
|  | unter 6 Jahre  |                                   | 6 bis 13 Jahre |                                   | 14 bis 17 Jahre |                                   |
|  | insgesamt  | Untergrenze für Anteil Kind (1/3) | insgesamt      | Untergrenze für Anteil Kind (1/3) | insgesamt       | Untergrenze für Anteil Kind (1/3) |
| Durchschnittsbeträge pro Familie                               |  |                                   |                |                                   |                 |                                   |
| Außerschulische Unterrichte etc.                               | 3,23 €   | 1,08 €                            | 8,15 €         | 2,72 €                            | 10,74 €         | 3,58 €                            |
| Mitgliedsbeiträge  | 1,60 €   | 0,53 €                            | 2,60 €         | 0,87 €                            | k. A.           | k. A.                             |
| nicht berücksichtigte Ausgaben                                 | 4,83 €   | 1,61 €                            | 10,75 €        | 3,59 €                            | ≈ 13,30 €       | ≈ 4,40 €                          |
| Durchschnittsbeträge pro Familie mit der jeweiligen Ausgabeart |  |                                   |                |                                   |                 |                                   |
| Außerschulische Unterrichte etc.                               | 25,84 €  | 8,61 €                            | 28,25 €        | 9,42 €                            | 44,03 €         | 14,68 €                           |
| Mitgliedsbeiträge  | 18,29 €  | 6,10 €                            | 19,31 €        | 6,44 €                            | k. A.           | k. A.                             |
| Teilhabehöchstbetrag   | 10,00 €  |                                   |                |                                   |                 |                                   |

der Haushaltsausgaben. Im oberen Teil von Tabelle 10 sind die gestrichelten Komponenten wieder für die alternativ berücksichtigten Aufteilungsschlüssel – Zurechnung in voller Höhe (jeweils linke Spalte) oder nur zu einem Drittel (jeweils rechte Spalte) auf das Kind – ausgewiesen. Bei den jüngsten Kindern liegt die Teilhabepauschale von 10 Euro tatsächlich erheblich über den entsprechenden (bei der Regelbedarfsermittlung ausgeklammerten) Durchschnittsausgaben (1,61 Euro bis 4,83 Euro). Bei Kindern der mittleren Altersgruppe entspricht sie selbst bei Unterstellung eines kindspezifischen Ausgabeanteils von 100 % ungefähr den Durchschnittsausgaben (10,75 Euro). Bei Jugendlichen liegt die Pauschale näher am oberen (ca. 13,30 Euro) als am unteren (ca. 4,40 Euro) Grenzwert der berücksichtigten Spannweite der Durchschnittsausgaben.

Allerdings liefern die über alle Referenzfamilien berechneten Durchschnittsausgaben (»unechte« Durchschnittswerte) in diesem Kontext keine sachgerechten Vergleichszahlen. Denn mit dem Teilhabepaket wurde der methodische Rahmen des Statistikmodells verlassen (von

einem internen Ausgleich über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe wird abgesehen, das »Budget« von 10 Euro soll zur Wahrnehmung entsprechender Angebote reichen) und die Leistung kommt nicht allen Kindern, sondern nur denjenigen mit entsprechenden Interessen bzw. Zugängen zugute. Daher müssten für einen »echten« Vergleich mit der Teilhabepauschale nur die Durchschnittsausgaben der Referenzfamilien zugrunde gelegt werden, die die jeweiligen (Teilhabe-)Ausgaben tatsächlich hatten (»echte« Durchschnittswerte). Denn andernfalls kann keineswegs sichergestellt werden, »dass Kinder und Jugendliche aus Haushalten im Bezug existenzsichernder Leistungen eine wirkliche Teilhabechance erhalten«<sup>112</sup>; der Betrag bliebe hinter dem Erforderlichen zurück.<sup>113</sup>

<sup>112</sup> ebenda

<sup>113</sup> Die Begrenzung der Sachleistung auf den bei der Regelbedarfsberechnung herausgenommenen Durchschnittsbetrag, der sich über alle Mitglieder der Referenzgruppe ergibt, führt freilich zu erheblichen fiskalischen Minderkosten im Vergleich zur konsequenten Umsetzung des Statistikmodells.

Die Berechnung »echter« Durchschnittsausgaben führt zu deutlich höheren Beträgen, wie aus dem unteren Teil der Tabelle 10 hervorgeht. Falls von einer Pro-Kopf-Aufteilung ausgegangen wird, kann die Teilhabepauschale von 10 Euro für Kinder unter 14 Jahren als angemessen angesehen werden. Bei Jugendlichen bleibt sie aber um etwa ein Drittel hinter der sich für die Referenzgruppe ergebenden Vergleichszahl zurück. Bei Annahme eines höheren kindspezifischen Anteils an den Haushaltsausgaben für außerschulische Unterrichte, Hobbykurse und Vereinsmitgliedschaften bleibt der Höchstbetrag der Teilhabepauschale aber hinter den für die Referenzgruppe ermittelten Ausgaben<sup>114</sup> deutlich zurück; dies gilt insbesondere hinsichtlich der Kosten von Musikunterricht u. Ä. Der Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass laut Sportentwicklungsbericht 2009/2010 bei der Hälfte aller Sportvereine von jährlichen Mitgliedsbeiträgen für Kinder und Jugendliche von 25 bis 30 Euro auszugehen sei,<sup>115</sup> ist nicht hinreichend zur Begründung der monatlichen Teilhabepauschale von 10 Euro. Denn Letztere soll eben nicht nur Fußballfreunden zugute kommen sondern beispielsweise auch künstlerische Aktivitäten ermöglichen.

### 3.10 Fortschreibung der Regelbedarfe

Da die EVS nur alle fünf Jahre durchgeführt wird – die nächste Erhebung ist also für 2013 vorgesehen – und die Aufbereitung der erhobenen Daten regelmäßig mehr als ein Jahr dauert, ist für die Zeiträume bis zur Verfügbarkeit einer neuen EVS eine Dynamisierungsregel erforderlich. Die bisherige Anpassung an den aktuellen Rentenwert hat das Bundesverfassungsgericht als sachwidrigen Maßstabswechsel erkannt – denn der Bezug zu Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten fehlt – und dementsprechend verworfen (Rn. 184). Nach § 28 a Abs. 1 Satz 1 SGB XII wird für die Fortschreibung nun ein *Mischindex* berechnet, in den sowohl die Entwicklung der Preise für regelbedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen, als auch die Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter je beschäftigten Arbeitnehmer eingeht. Die Gewichtung der beiden Entwicklungen erfolgt im Verhältnis 70 zu 30.

Aus methodischer Sicht bestehen keine grundsätzlichen Einwendungen gegen die Anknüpfung an einen derartigen Mischindex. Denn die Entwicklung des soziokulturellen Existenzminimums ist nicht nur von Preisveränderungen, sondern als relatives Konzept auch von Einkommensentwicklungen abhängig. Die vorgenommene Gewichtung beider Komponenten wird mit dem Vorrang der Realwerterhaltung der Regelleistungen, also normativ, begründet<sup>116</sup>, was durchaus als sachdienlich bezeichnet werden kann. Dennoch kann das in der Gesetzesbegründung betonte Ziel der Realwerterhaltung gerade durch die Einbeziehung der Nettolohn- und Nettogehaltsentwick-

lung verfehlt werden – wenn nämlich Letztere hinter der Preisentwicklung zurückbleibt, was in der Vergangenheit bereits beobachtet worden ist. Falls also die realen Nettolöhne und Nettogehälter sinken, würden auch die realen Regelleistungen – wegen des Mischindex allerdings abgeschwächt – sinken. Dies kann als Konsequenz des relativen Konzepts des soziokulturellen Existenzminimums verstanden und akzeptiert werden; eine Realwertminderung der Regelleistungen wäre aber umso weniger mit der Verfassung vereinbar, je größer der Rückstand des Lebensstandards der Grundsicherungsbeziehenden gegenüber dem Lebensstandard der Referenzgruppen ist (vgl. Abschnitt 3.8.2), d. h. je näher die Regelleistungen durch zahlreiche Herausnahmen von Gütern und Dienstleistungen am physischen Existenzminimum liegen.

Die aktuelle Fortschreibungsregelung unterscheidet sich in einem weiteren Punkt von der bisherigen Praxis: Der reguläre Anpassungstermin wurde vom 1. Juli auf den 1. Januar verlegt – und zwar ohne dass diesbezüglich eine Aufforderung durch das BVerfG erfolgt wäre. In der Gesetzesbegründung zu dieser neuen Verfahrensweise wird auf Anpassungstermine in der Vergangenheit verwiesen und mit Praktikabilitätsgesichtspunkten argumentiert: »Bereits in der Vergangenheit wurden die Neubemessungen auf der Grundlage einer Sonderauswertung der EVS zum 1. Januar eines Jahres vorgenommen.«<sup>117</sup> Diese terminliche Festlegung hat allerdings – wegen der normalen Zeitspanne zwischen einem Ereignis und dessen statistischer Erfassung sowie des Zeitbedarfs zur Berechnung des Mischindex – zwangsläufig zur Folge, dass der Indikator sich nicht auf ein Kalenderjahr bezieht. Dementsprechend und unter Annahme eines statistischen »time lags« von sechs Monaten wurde in § 28 a Abs. 2 Satz 2 SGB XII der Zeitraum vom 1. Juli des Vorjahres bis zum 30. Juni des Vorjahres als der für den Fortschreibungsindex maßgebliche Zeitraum festgelegt. Da diese »normale« Regelung aber für den Zeitraum unmittelbar nach einer EVS, die sich auf ein Kalenderjahr bezieht, ungeeignet ist, wurde mit der Sonderregelung von § 7 Abs. 2 RBEG für den Anpassungszeitpunkt des 1. Januar 2011 wiederum auf ein Kalenderjahr – nämlich auf die Veränderung der Durchschnittswerte des Jahres 2009 gegenüber den Durchschnittswerten des EVS-Erhebungsjahres 2008 – Bezug genommen.

Damit fällt aber mit der derzeitigen Regelung die Preis- und Lohnentwicklung des ersten Halbjahres 2010 zunächst »unter den Tisch«. Dies wird erst beim nächsten Anpassungstermin, also zum 1. Januar 2012 nachgeholt, da erst dann die Veränderungen der zwischen dem 1. Juli 2010 und dem 30. Juni 2011 erreichten Durchschnittswerte gegenüber den Durchschnittswerten, die sich für den Zeitraum Mitte 2009 und Mitte 2010 ergeben haben, berücksichtigt werden. Die zweite Halbjahreshälfte 2009 wird somit zweimal berücksichtigt. Insgesamt bleibt aber die Entwicklung der Regelleistungen nach der neuen Regelung dauerhaft hinter der Entwicklung, die sich bei konsequenter Bezugnahme auf die kalenderjährliche Entwicklung ergeben würde, zurück. Dies wird in Tabelle 11 beispielhaft dargelegt, wobei vereinfachend eine Dynamisierung entsprechend der Nettoeinkommensentwicklung der Referenzgruppe

<sup>114</sup> Diese Beträge der Referenzgruppe sind *nicht* zu summieren, da die Kosten in den meisten Fällen alternativ anfallen.

<sup>115</sup> vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 106

<sup>116</sup> BT-Drs. 17/3404, S. 122

<sup>117</sup> ebenda

**Tabelle 11: Entwicklung der Regelleistung – Basiswert (absolut) im Jahr 2008: 70 – bei alternativen Anpassungsregeln**– RL<sub>f</sub> = fiktive Regelleistung bei kalenderjährlichem Bezugszeitraum (Einheiten absolut)– RL<sub>a</sub> = Regelleistung bei aktueller Anpassungsregel (Einheiten absolut)

|      | Veränderung des Index gegenüber Vorjahr | Anpassungstermine                      |  |   |
|------|---|--|--|---|
|      |   | bei kalenderjährlichem Bezugszeitraum  |  | mit wechselnden Jahresabgrenzungen der Bezugszeiträume (SGB II / SGB XII) |
|      |   | regelmäßig                             | mit Verzögerung nach EVS 2008            |   |
| 2009 | 11,27 %                                 |  |  |   |
| 2010 | 10,13 %                                 | Juli: 11,27 %                          |  |   |
| 2011 | 9,20 %                                  | Juli: 10,13 %, RL <sub>f</sub> = 85,78 | Januar: 11,27 %, RL <sub>f</sub> = 77,89 | Januar: 11,27 %, RL <sub>a</sub> = 77,89                                  |
| 2012 | 8,42 %                                  | Juli: 9,20 %, RL <sub>f</sub> = 93,67  |  | Januar: 9,64 %, RL <sub>a</sub> = 85,40                                   |
| 2013 |   | Juli: 8,42 %, RL <sub>f</sub> = 101,56 |  | Januar: 8,7 %, RL <sub>a</sub> = 92,90                                    |

angenommen wurde. Ausgangspunkt der Modellrechnung sind ein Durchschnittseinkommen der Referenzgruppe von 100 Einheiten im Januar 2008, eine Zunahme dieser Basisgröße um jeweils eine Einheit pro Monat und eine Regelleistung von 70 Einheiten im Jahr 2008.

Das monatliche Wachstum um eine Einheit impliziert tendenziell fallende Wachstumsraten (Spalte 1). Bei durchweg kalenderjährlichem Bezugszeitraum wird wie bisher eine Anpassung jeweils zum 1. Juli angenommen (Spalte 2). Faktisch erscheint allerdings auch ein früherer Anpassungstermin zum 1. April als realistisch, da das Statistische Bundesamt eine monatliche Preisstatistik und eine Quartalsstatistik über die Nettolöhne und Nettogehälter mit nur kurzem statistischen »time lag« zur Verfügung stellt. In der dritten Spalte ist die Verzögerung infolge der umfangreichen Datenaufbereitungen nach der EVS 2008 berücksichtigt, so dass die Anpassung von Juli 2010 (entsprechend der Entwicklung in 2009) erst zum 1. Januar 2011 erfolgt und zum Juli 2011 eine weitere Anpassung, nämlich zur Berücksichtigung der Entwicklung im Jahr 2010, vorzunehmen wäre. In der vierten Spalte der Tabelle schließlich sind die Regelleistungsentwicklungen nach aktueller Gesetzeslage ausgewiesen. Ab Juli 2011 zeigt sich die halbjährliche Verspätung der Regelleistungsanpassung. Zudem ist zu berücksichtigen, dass im Falle tendenziell sinkender Veränderungsrate des Index – wie in Tabelle 11 dargestellt – der verzögerte Anpassungstermin vergleichsweise geringe Zuwachsraten impliziert. Letzteres Problem ist allerdings wegen der realiter meist wechselnden Richtungen der Entwicklung von Änderungsraten weniger gravierend als die Anpassungsverzögerung.

Die aufgezeigten Inkonsistenzen – verschiedene Jahresabgrenzungen, Überlappung von Bezugszeiträumen – mit der Folge eines dauerhaften Anpassungsrückstands ergeben sich ceteris paribus nach jeder neuen EVS. Denn mit jeder Auswertung einer weiteren EVS wird bei der Regelbedarfsbemessung wieder – und damit abweichend von den zwischenzeitlichen Anpassungen – auf ein Kalenderjahr Bezug genommen. Für eine methodisch »saubere« nächste Anpassung müsste das folgende Kalenderjahr zugrunde gelegt werden, was dem auf den 1. Januar verlegten Anpassungszeitpunkt entgegensteht. Das in der Gesetzesbegründung vorgebrachte Argument, mit der Neuregelung würde man vermeiden, in manchen Jahren zwei Erhöhungen (zum Januar und zum Juli) durchführen zu müssen,<sup>118</sup> ist nicht stichhaltig. Zum einen ergibt sich der Januartermin zwei Jahre nach Beendigung der jeweiligen Erhebung nur bei unverändert langwierigem Prozedere; falls der Gesetzgeber rechtzeitig die bei der Regelbedarfsberechnung anzuwendende Vorgehensweise bestimmt, könnten die Berechnungen im Statistischen Bundesamt tendenziell früher abgeschlossen sein und die Anpassung würde zügiger erfolgen. Zum anderen ist die verfassungsgerichtliche Forderung, Vorkehrungen zu treffen, um beispielsweise auf Preissteigerungen zeitnah reagieren zu können und »zu jeder Zeit die Erfüllung des aktuellen Bedarfs sicherzustellen« (Rn. 140), vorrangig zu befolgen; sie kann nicht mit »Praktikabilitätsargumenten« beiseite geschoben werden.

118 vgl. ebenda, S. 122

#### 4. Zusammenfassende Bewertung des reformierten Bedarfsbemessungsverfahrens

Die Ergebnisse der Analyse des reformierten Bedarfsbemessungsverfahrens unter methodischen Gesichtspunkten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a) Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe stellt eine geeignete Datenbasis dar, um den Bedarf, der mit regelmäßigen Ausgaben verbunden ist, zu messen.
- b) Die Bezugnahme auf vier Referenzhaushaltstypen – Einpersonenhaushalte zur Ermittlung von Erwachsenenbedarfen, drei Gruppen von Paarhaushalten mit einem Kind zur Ermittlung von altersspezifischen Kindesbedarfen – führt nicht zu einem in sich geschlossenen Zahlenwerk. Demzufolge ist die Berücksichtigung aller erforderlichen Komponenten, insbesondere der Haushaltsgemeinkosten von Familien, nicht gewährleistet. Vor diesem Hintergrund wäre die Bezugnahme auf nur einen Referenzhaushaltstyp gegenüber dem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales angewandten Verfahren methodisch stringenter. Zudem ist die Bemessung des Bedarfs weiterer Erwachsener in der Bedarfsgemeinschaft nicht fundiert und die Unterschiede, die das SGB II und SGB XII hinsichtlich der Regelbedarfsstufe 3 macht, sind nicht nachvollziehbar.
- c) Die verwendeten Schlüssel zur personellen Zurechnung von Haushaltsausgaben sind noch akzeptabel. Sie sollten allerdings aus einem schichtspezifischen Blickwinkel und unter Berücksichtigung veränderter Lebens- und Konsumgewohnheiten überarbeitet werden. Dabei ist zu bedenken, dass es nicht um die Zuweisung von Nutzen geht, sondern um die Ermittlung von Zusatzkosten, die vom zweiten Erwachsenen bzw. vom Kind verursacht werden. Fixkosten müssten also dem ersten Erwachsenen in der Familie – dem »Haushaltsvorstand« – zugeordnet werden, auch wenn alle Familienmitglieder den Gegenstand nutzen. Zu konsistenten Ergebnissen führt dies freilich nur bei Bezugnahme auf nur einen Referenzhaushaltstyp (s. o. unter b).
- d) Die vorgenommene Bereinigung der Grundgesamtheiten der vier Haushaltsgruppen nur um die Haushalte mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII, die keine anrechnungsfreien Einkommen (steile) bezogen haben, ist zur Vermeidung von Zirkelschlüssen nicht hinreichend. Erforderlich wäre eine weitergehende Ausklammerung von Leistungsbeziehenden – zumindest der »Aufstocker« mit einem Erwerbseinkommen unter 100 Euro monatlich, da dieser Betrag gemäß § 11 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis 5, Abs. 2 SGB II als »Werbungskostenpauschale« interpretiert werden kann – sowie eine Herausnahme verdeckter Armut. Letzteres erfordert die Berechnung der SGB-II- bzw. Sozialhilfeschwelle für jeden Haushalt der Referenzgruppe, was mit den Daten der EVS durchaus möglich ist. Komplexere Anspruchsprüfungen für die EVS-Haushalte – z. B. unter Berücksichtigung des Erwerbstätigenfreibetrags – sind nicht notwendig; denn das Bundesverfassungsgericht fordert lediglich, dass die Haushalte der Referenzgruppe statistisch zuverlässig über der Sozialhilfeschwelle leben (Rn. 169).
- e) Für eine methodisch und inhaltlich tragfähige Bedarfsberechnung wäre auch die Herausnahme von BAFöG-Beziehenden, deren Ausgabeverhalten tendenziell zur Unterschätzung, sowie von Selbstständigen, deren Ausgabeverhalten möglicherweise zur Überschätzung des Bedarfs führt, erforderlich (atypische Teilgruppen). Dies ist nicht erfolgt.
- f) Die unterschiedlichen Quantilsdefinitionen – untere 15 % der bereinigten Gruppe der Einpersonenhaushalte, untere 20 % der bereinigten Gruppen der Familienhaushalte – führen dazu, dass die Referenzgruppen nicht vergleichbar sind. Das dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz zugrunde liegende Verfahren impliziert die Ausrichtung der Bedarfsbemessung der Erwachsenen an einer ärmeren Gruppe als bei der Bemessung der Kindesbedarfe.
- g) Die Frage der statistischen Signifikanz ist für die einzelnen Referenzgruppen unterschiedlich zu beantworten.
  - Das Ergebnis der für Einpersonenhaushalte durchgeführten Berechnungen kann als signifikant bezeichnet werden. Einschränkend ist zu beachten, dass sowohl die Gruppe der regelleistungsrelevanten Güter als auch die der herausgenommenen Positionen ungesicherte Werte umfassen, beide Seiten des auf der Gruppenebene ansetzenden Bedarfsermittlungskonzepts also einen erheblichen statistischen Fehlerspielraum aufweisen. Dieses Problem wäre wesentlich reduziert, wenn langlebige Gebrauchsgüter, bei denen Nutzung und Kosten zeitlich weit auseinanderfallen, aus der Regelbedarfsberechnung herausgenommen und insoweit »einmalige« Leistungen vorgesehen würden.
  - Das Ergebnis der für Kinder und Jugendliche durchgeführten Regelbedarfsberechnungen ist statistisch nicht signifikant. Diese Einschätzung beruht insbesondere auf den viel zu geringen Fallzahlen, die den speziellen Sonderauswertungen für die Bereiche Verkehr und Kommunikationsdienstleistungen (Basis: kleine Teilgruppen der jeweiligen Referenzgruppe) zugrunde liegen. Hinsichtlich der Bedarfsberechnung für Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren zeigt sich darüber hinaus aber auch eine vergleichsweise schwache Datenbasis für die Referenzgruppe insgesamt: Für die lediglich 115 Fälle basieren 60 (von 78) Positionen des regelleistungsrelevanten Konsums auf Fallzahlen unter 100 und unterliegen einem Fehlerspielraum von 10 % bis 20 % (34 Positionen) bzw. von mehr als 20 % (26 Positionen).
- h) Die Gesetzesbegründungen dafür, dass zahlreiche Güter und Dienstleistungen als »nicht regelbedarfsrelevant« gewertet werden, sind zu einem erheblichen Teil nicht sachgerecht bzw. nicht stichhaltig. Die wegen normativer Vorentscheidungen notwendigen Sonderauswertungen in den Bereichen Verkehr und Kommunikationsdienstleistungen haben zudem erhebliche Strukturverzerrungen zur Folge.

Die Teilgruppen sind hier nicht repräsentativ für die jeweilige gesamte Referenzgruppe und die Zusammenführung der Durchschnittsausgaben von Teilgruppen mit Durchschnittsausgaben der Gesamtgruppe ist mit der empirisch-statistischen Methode unvereinbar, da immanente Beziehungen zwischen Gütergruppen unberücksichtigt bleiben. Schließlich impliziert die Reduzierung der anerkannten Güter in den Bereichen Verkehr und Kommunikationsdienstleistungen, dass die gesellschaftlich übliche Lebensweise »vorsätzlich« unberücksichtigt bleibt. Dies steht der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach einer zeit- und realitätsgerechten Erfassung der sozialen Wirklichkeit (Rn. 138) entgegen. Der im Urteil hervorgehobene Vorteil des Statistikmodells, dass die gesellschaftliche Dynamik insbesondere bei den Formen gesellschaftlicher Teilhabe quasi automatisch erfasst wird (Rn. 166), wird mit den Teilgruppenauswertungen zunichte gemacht.

- i) Vor dem Hintergrund der Feststellungen des BVerfG ist auch die Summe der ausgeklammerten Beträge – d. h. die kumulierte Minderung des Lebensstandards von Leistungsbeziehenden gegenüber dem der Referenzgruppen – geprüft worden. Angesichts des Spannungsverhältnisses zwischen Statistikmodell und gesetzgeberischem Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums hat das BVerfG betont, dass der Pauschbetrag so zu bestimmen ist, dass der Hilfebedürftige sein Verbrauchsverhalten so gestalten kann, »dass er mit dem Festbetrag auskommt« (Rn. 205). Für die Konsumausgaben (ohne Abteilung 4 »Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung«, ohne Rundfunk- und Fernsehgebühren, einschließlich Mitgliedsbeiträge an Organisationen ohne Erwerbszweck) insgesamt – wenn also bereits vorab Beiträge für Hausrat- und Haftpflichtversicherungen u. Ä. ausgeklammert wurden – ergibt sich ein Abstand von 28 % bei Regelbedarfsstufe 1 und etwa 20 % bei Kindern und Jugendlichen. Da die Konsumausgaben – nach Abzug der Ausgaben für Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung – der unteren 15 % der Einpersonenhaushalte nur 61 % des entsprechenden Durchschnitts aller Einpersonenhaushalte betragen, hat eine Kürzung dieses geringen Basiswerts um nochmals etwa drei Zehntel zur Folge, dass die Betroffenen keine ausreichenden Spielräume haben, ihr Ausgabeverhalten so anzupassen, dass sie mit dem Festbetrag auskommen, ohne als Transferbeziehende aufzufallen.<sup>119</sup> Ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe erscheint damit als nicht möglich. Nach eigener Einschätzung auf der Basis von schichtspezifischen Konsumniveaus und Ausgabenstrukturen sollte die Summe der Kürzungen auf maximal 15 % der Ausgaben des unteren Einkommensbereichs begrenzt werden, um die Funktionsweise des Statistikmodells nicht auszuhebeln und gesellschaftlichen Exklusionsprozessen ansatzweise entgegenzuwirken.
- j) Die Höhe der Schulbedarfspauschale (100 Euro p. a.) kann als realistisch bezeichnet werden, während die der Teilhabepauschale (10 Euro monatlich) nicht sach-

gerecht begründet wurde und – unter Berücksichtigung von EVS-Ergebnissen – als zu gering erscheint. Zudem impliziert die Teilhabepauschale wegen ihrer Begrenzung auf ausgewählte Freizeitaktivitäten eine erhebliche Benachteiligung von Kindern und Jugendlichen, die keinen Zugang zu entsprechender wohnortnaher Infrastruktur haben oder deren Fähigkeiten und Interessen weniger mit institutioneller Freizeitgestaltung als vielmehr mit anderen Dingen (z. B. Bücher, Computersoftware, Sportartikel, Zoobesuche, Stoffe, Nähzeug, Werkzeuge oder Spielwaren) entsprochen werden könnte.

- k) Hinsichtlich der neuen Dynamisierungsregeln sind zwei Aspekte zu berücksichtigen.
- Die Fortschreibung der Regelleistungen im Zeitraum bis zur Verfügbarkeit einer neuen EVS auf Basis des Mischindex, der die Preisentwicklung zu 70 % und die Entwicklung der Nettolöhne und Nettogehälter pro Beschäftigten zu 30 % berücksichtigt, entspricht einem sachgerechten Verfahren. Eine Realwerterhaltung wird damit freilich nicht unbedingt gewährleistet.
  - Der veränderte Anpassungszeitpunkt und die Sonderregelung für die erste Anpassung nach Vorliegen der Ergebnisse einer neuen EVS sind nicht sachgerecht. Da die EVS sich generell auf ein Kalenderjahr bezieht, sollten auch die Basiszeiträume für die weitere Fortschreibung ein Kalenderjahr umfassen, so dass der Anpassungstermin auf den 1. April oder 1. Juli fallen würde. Die derzeitige Regelung – generelle Anpassung zum 1. Januar – impliziert demgegenüber Abweichungen von der Jahresabgrenzung der EVS und hat zur Folge, dass die Entwicklung der Regelleistungen dauerhaft hinter der Entwicklung, die sich bei konsequenter Bezugnahme auf die kalenderjährliche Entwicklung ergeben würde, zurückbleibt. ■

#### **Die Autorin:**

*Dipl.-Volkswirtin Dr. Irene Becker war bis Ende 1999 wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Prof. Dr. Richard Hauser (Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Verteilungs- und Sozialpolitik) an der Universität Frankfurt/M. und arbeitet jetzt als Verteilungs- und Armutforscherin freiberuflich in Riedstadt.*

<sup>119</sup> Der Regelbedarf der Alleinstehenden erreicht damit nur 44 % des Durchschnitts aller Alleinstehenden, wobei in der Gesamtgruppe alle Leistungsbeziehenden und Personen in verdeckter Armut enthalten sind.

**Tabelle A1:** Ausgeklammerte Güterarten (Codes) mit einem großen statistischen Fehler – Referenzgruppe der Alleinlebenden in der dem Reformgesetz zugrunde liegenden Abgrenzung

| 25 ≤ Fallzahl < 100, Durchschnittswerte unsicher  |                  | Fallzahl < 25, Durchschnittswerte unbekannt   |  |
|---|------------------|---|--|
| Geschätzter Anteil der Gartengeräte an den motorbetriebenen Werkzeugen und Ausrüstungsgegenständen für Haus und Garten (0551 000)   | 0,22 €           | Schuhe für Kinder unter 14 Jahre (0321 300)   |  |
| Nicht motorbetriebene Gartengeräte (0552 901)   | 0,20 €           | Anfertigen sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien (0520 901)  |  |
| Orthopädische Schuhe (0613 050)   | 0,40 €           | Fremde Reparaturen an Handwerkzeugen (0552 071)   |  |
| Zahnersatz, Material (0613 072)   | 2,70 €           | Haushaltshilfen und andere häusliche Dienstleistungen (0562 900)  |  |
| Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen (0613 090)   | 0,16 €           | Miete von therapeutischen Geräten (0623 330)  |  |
| Arztleistungen (0621 901)   | 1,35 €           | Campingartikel (0932 020)   |  |
| Sonstige medizinische Versorgung außerhalb von Krankenhäusern (0623 900)  | 0,98 €           | Nachhilfeunterricht (1050 010)  |  |
| Dienstleistungen der Krankenhäuser (0630 000)   | 0,97 €           | 6 Einzelpositionen der sonstigen Dienstleistungen (Betreuungs-/Pflegedienstleistungen, Versicherungsdienstleistungen, Leasing von Kfz, Krafträdern (1240 011, 1240 012, 1240 020, 1240 030, 1250 900, 1262 070) |  |
| Foto- und Filmausrüstungen, optische Geräte (0912 000)  | 1,00 €           |   |  |
| Ausleihgebühren – TV-Geräte, Videokameras u. Ä. (00942 901)   | 0,11 €           |   |  |
| Pauschalreisen, Inland (0961 000) und Pauschalreisen, Ausland (0962 000)  | 2,75 €<br>7,39 € |   |  |
| <b>Sonderauswertung Verkehr<sup>1</sup>:</b>  |                  |   |  |
| Garagen- und Stellplatzmieten (0724 06),  | 1,78 €           | Kauf von Kfz (0711, 0714),  |  |
| sonstige Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Privatfahrzeugen (0724 900)   | 2,47 €           | Ersatzteile und Zubehör für Kfz und Krafträder (0721 900),  |  |
|   |                  | fremde Verkehrsdienstleistungen im Luftverkehr (ohne Übernachtung) (0733 100),  |  |
|   |                  | fremde Verkehrsdienstleistungen im Luftverkehr (mit Übernachtung) (0733 200)  |  |
| <b>Insgesamt 14 Positionen</b>  | <b>22,48 €</b>   | <b>Insgesamt 17 Positionen</b>  |  |
| <p>1 Zur Ermittlung des Mobilitätsbedarfs wurde lediglich die Teilgruppe der unteren 15 % der Alleinlebenden einbezogen, die keine Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel hatten. Die Gruppe umfasst 1.095 Stichprobenfälle bzw. 1.398.000 hochgerechnete Haushalte, das sind etwa zwei Drittel der Referenzgruppe insgesamt. Auffällig ist, dass von dieser Gruppe wiederum bei nur 975.000 hochgerechneten Haushalten bzw. 70 % überhaupt Ausgaben für Verkehr und bei lediglich 749.000 bzw. 54 % Aufwendungen für Busse und Bahnen (fremde Verkehrsdienstleistungen ohne im Luftverkehr / ohne Übernachtung) angefallen sind.</p> |                  |   |  |
| Quelle: BT-Drs. 17/3404, S. 52–64 und S. 139 ff.  |                  |   |  |

**Tabelle A2:** Regelleistungsrelevante Güterarten (Codes) mit einem großen statistischen Fehler – Referenzgruppe der Alleinlebenden in der dem Reformgesetz zugrunde liegenden Abgrenzung

| 25 ≤ Fallzahl < 100, Durchschnittswerte unsicher <sup>1</sup>  |                     | Fallzahl < 25, Durchschnittswerte unbekannt <sup>1</sup> |  |
|--|---------------------|--|--|
| Ausgaben für Instandhaltung/Schönheitsreparaturen, Handwerker (0432 900)   | 0,93 €              | Kühlschränke etc. (0531 100)                             |  |
| Teppiche etc. (0512 900)   | 1,20 €              | Reparaturen an Glaswaren etc. (0540 400)                 |  |
| Sonstige größere Haushaltsgeräte (z. B. Waschmaschine) einschließlich Reparaturen (0531 200, 0531 900, 0531 901)   | 2,66 € <sup>2</sup> | Lieferung und Installation von Möbeln etc. (0511 090)    |  |
| Motorbetriebene Werkzeuge etc. für Haus (0551 000)   | 0,22 €              | Reparatur von Möbeln etc. (0513 000)                     |  |
| Rundfunkempfänger etc. (0911 100)  | 0,85 €              | Verlegen von Bodenbelägen (0512 090)                     |  |
| Fernsehgeräte etc. (0911 200)  | 2,24 €              | Reparaturen an Haushaltsgeräten (0533 900)               |  |
| Langlebige Gebrauchsgüter und Ausrüstung für Kultur etc. (Freizeit) (0921 900)   | 0,18 €              |  |  |
| Ausleihgebühren Sport- und Campingartikel (0941 040)   | 0,13 €              |  |  |
| Reparaturen für Freizeit, Unterhaltung, Kultur (0915 000, 0923)  | 0,53 €              |  |  |
| Gebühren für Kurse u. Ä. (1050 900)  | 1,39 €              |  |  |
| <b>Sonderauswertung Verkehr<sup>2</sup>:</b>   |                     |  |  |
| Wartungen/Reparaturen (0723 000)   | 0,57 €              | Kauf von Fahrrädern (0713 000)                           |  |
| Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne im Luftverkehr/ auf Reisen) (0730 902)   | 2,00 €              |  |  |
| <b>Insgesamt 12 Positionen</b>   | <b>12,90 €</b>      | <b>Insgesamt 7 Positionen</b>                            |  |
| <p>1 In dieser Darstellung wird auf die jeweils übergeordnete Kategorie Bezug genommen, falls alle untergeordneten Positionen als regelleistungsrelevant gelten. Beispiel: Zwar ergibt sich auch für Bekleidungsstoffe (0311 000) ein statistisch unsicherer Wert (1,07 €), nicht jedoch für die übergeordnete Gruppe »Sonstige Bekleidung und Zubehör«, die Bekleidungsstoffe und Bekleidungszubehör umfasst (0311, 0313).</p> <p>2 Zur Ermittlung des Mobilitätsbedarfs wurde lediglich die Teilgruppe der unteren 15 % der Alleinlebenden einbezogen, die keine Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel hatten. Die Gruppe umfasst 1.095 Stichprobenfälle bzw. 1.398 hochgerechnete Haushalte, das sind etwa zwei Drittel der Referenzgruppe insgesamt. Auffällig ist, dass von dieser Gruppe wiederum bei nur 975.000 hochgerechneten Haushalten bzw. 70 % überhaupt Ausgaben für Verkehr und bei lediglich 749.000 bzw. 54 % Aufwendungen für Busse und Bahnen (fremde Verkehrsdienstleistungen ohne im Luftverkehr/ ohne Übernachtung) angefallen sind.</p> |                     |  |  |
| Quelle: BT-Drs. 17/3404, S. 52–64 und S. 139 ff.   |                     |  |  |

**Tabelle A3.1:** Ausgeklammerte Güterarten (Codes) mit einem großen statistischen Fehler – Referenzgruppe der Paare mit einem Kind unter 6 Jahren in der dem Reformgesetz zugrunde liegenden Abgrenzung (Betragsangaben: nur kindspezifischer Anteil)

| 25 ≤ Fallzahl < 100, Durchschnittswerte unsicher   |                | Fallzahl < 25, Durchschnittswerte unbekannt   |
|--|----------------|---|
| Reinigung etc. (0314 200)  | 0,24 €         | Geschätzter Anteil der Gartengeräte an den motorbetriebenen Werkzeugen und Ausrüstungsgegenständen für Haus und Garten (0551 000)   |
| Arztleistungen (0621 901)  | 1,23 €         |   |
| Zahnarztleistungen (0622 000)  | 0,92 €         |   |
| Foto- und Filmausrüstungen, optische Geräte (0912 000)   | 1,16 €         |   |
| Haustiere (0934 900)   | 1,16 €         |   |
| Außerschulische Unterrichte Hobbykurse (0941 020)  | 1,08 €         |   |
| Kinderbetreuung, Kindergärten (1010 010)   | 16,27 €        |   |
| Sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände (1232 000)   | 1,43 €         |   |
|  |                | Anfertigen sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien (0520 901)  |
|  |                | Fremde Reparaturen an Handwerkzeugen (0552 071)   |
|  |                | Nicht motorbetriebene Gartengeräte (0552 901)   |
|  |                | Haushaltshilfen und andere häusliche Dienstleistungen (0562 900)  |
|  |                | Orthopädische Schuhe (0613 050)   |
|  |                | Zahnersatz, Material (0613 072)   |
|  |                | Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen (0613 090)   |
|  |                | Miete von therapeutischen Geräten (0623 330)  |
|  |                | Sonstige medizinische Versorgung außerhalb von Krankenhäusern (0623 900)  |
|  |                | Dienstleistungen der Krankenhäuser (0630 000)   |
|  |                | Campingartikel (0932 020)   |
|  |                | Ausleihgebühren – TV-Geräte, Videokameras u. Ä. (00942 901)   |
|  |                | Pauschalreisen, Inland (0961 000) und Pauschalreisen, Ausland (0962 000)  |
|  |                | Kinderbetreuung, Vorschulklassen (1010 020)   |
|  |                | Nachhilfeunterricht (1050 010)  |
|  |                | 4 Einzelpositionen der sonstigen Dienstleistungen (Betreuungsdienstleistungen, Versicherungsdienstleistungen, Leasing von Kfz, Krafträdern: 1240 011, 1240 012, 1250 900, 1262 070) |
| <b>Sonderauswertung Verkehr<sup>1</sup>:</b>   |                |   |
|  |                | Bei allen 6 ausgeschlossenen Güterkategorien liegt die Fallzahl der Haushalte mit entsprechender Angabe unter 25.   |
| <b>Insgesamt 8 Positionen</b>  | <b>23,49 €</b> | <b>Insgesamt 26 Positionen</b>  |
| <p>1 Zur Ermittlung des Mobilitätsbedarfs wurde lediglich die Teilgruppe der unteren 20 % der Paare mit einem Kind unter 6 Jahren einbezogen, die keine Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel hatten. Die Gruppe umfasst nur 59 Stichprobenfälle bzw. 73.000 hochgerechnete Haushalte, das sind 30% der Referenzgruppe insgesamt. Auffällig ist, dass von dieser Gruppe wiederum bei nur 64.000 hochgerechneten Haushalten bzw. 88 % überhaupt Ausgaben für Verkehr und bei lediglich 40.000 bzw. 55 % Aufwendungen für Busse und Bahnen (fremde Verkehrsdienstleistungen ohne im Luftverkehr / ohne Übernachtung) angefallen sind.</p> |                |   |
| Quelle: BT-Drs. 17/3404, S. 52–64 und S. 144 ff.   |                |   |

**Tabelle A3.2:** Ausgeklammerte Güterarten (Codes) mit einem großen statistischen Fehler – Referenzgruppe der Paare mit einem Kind im Alter von 6 bis 13 Jahren in der dem Reformgesetz zugrunde liegenden Abgrenzung (Betragsangaben: nur kindspezifischer Anteil)

| 25 ≤ Fallzahl < 100, Durchschnittswerte unsicher   |               | Fallzahl < 25, Durchschnittswerte unbekannt   |
|--|---------------|---|
| Zahnarztleistungen (0622 000)  | 1,47 €        | Reinigung etc. (0314 200)   |
| Foto- und Filmausrüstungen, optische Geräte (0912 000)   | 1,16 €        | Geschätzter Anteil der Gartengeräte an den motorbetriebenen Werkzeugen und Ausrüstungsgegenständen für Haus und Garten (0551 000)   |
| Haustiere (0934 900)   | 2,72 €        | Anfertigen sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien (0520 901)  |
| Außerschulische Unterrichte Hobbykurse (0941 020)  | 2,72 €        | Fremde Reparaturen an Handwerkzeugen (0552 071)   |
| Sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände (1232 000)   | 0,70 €        | Nicht motorbetriebene Gartengeräte (0552 901)   |
|  |               | Haushaltshilfen und andere häusliche Dienstleistungen (0562 900)  |
|  |               | Orthopädische Schuhe (0613 050)   |
|  |               | Zahnersatz, Material (0613 072)   |
|  |               | Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen (0613 090)   |
|  |               | Arztleistungen (0621 901)   |
|  |               | Miete von therapeutischen Geräten (0623 330)  |
|  |               | Sonstige medizinische Versorgung außerhalb von Krankenhäusern (0623 900)  |
|  |               | Dienstleistungen der Krankenhäuser (0630 000)   |
|  |               | Campingartikel (0932 020)   |
|  |               | Ausleihgebühren – TV-Geräte, Videokameras u. Ä. (00942 901)   |
|  |               | Pauschalreisen, Inland (0961 000) und Pauschalreisen, Ausland (0962 000)  |
|  |               | Nachhilfeunterricht (1050 010)  |
|  |               | Kinderbetreuung, Kindergärten (1010 010)  |
|  |               | Kinderbetreuung, Vorschulklassen (1010 020)   |
|  |               | Studien- und Prüfungsgebühren an Schulen und Universitäten (1020 900)   |
|  |               | 4 Einzelpositionen der sonstigen Dienstleistungen (Betreuungsdienstleistungen, Versicherungsdienstleistungen, Leasing von Kfz, Krafträdern: 1240 011, 1240 012, 1250 900, 1262 070) |
| <b>Sonderauswertung Verkehr<sup>1</sup>:</b>   |               |   |
|  |               | Bei allen 6 ausgeschlossenen Güterkategorien liegt die Fallzahl der Haushalte mit entsprechender Angabe unter 25.   |
| <b>Insgesamt 5 Positionen</b>  | <b>8,77 €</b> | <b>Insgesamt 24 Positionen</b>  |
| <p>1 Zur Ermittlung des Mobilitätsbedarfs wurde lediglich die Teilgruppe der unteren 20 % der Paare mit einem Kind der mittleren Altersgruppe einbezogen, die keine Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel hatten. Die Gruppe umfasst nur 38 Stichprobenfälle bzw. 39.000 hochgerechnete Haushalte, das sind 25 % der Referenzgruppe insgesamt. Auffällig ist, dass von dieser Gruppe wiederum bei nur 29.000 hochgerechneten Haushalten bzw. 74 % überhaupt Ausgaben für Verkehr angefallen sind.</p> |               |   |
| Quelle: BT-Drs. 17/3404, S. 52–64 und S. 152 f.  |               |   |

**Tabelle A3.3:** Ausgeklammerte Güterarten (Codes) mit einem großen statistischen Fehler – Referenzgruppe der Paare mit einem Kind im Alter von 14 bis 17 Jahren in der dem Reformgesetz zugrunde liegenden Abgrenzung (Betragsangaben: nur kindspezifischer Anteil)

| 25 ≤ Fallzahl < 100, Durchschnittswerte unsicher  |                | Fallzahl < 25, Durchschnittswerte unbekannt   |
|---|----------------|---|
| Foto- und Filmausrüstungen, optische Geräte (0912 000)  | 1,16 €         | Reinigung etc. (0314 200)   |
| Blumen und Gärten (0933)  | 2,23 €         | Geschätzter Anteil der Gartengeräte an den motorbetriebenen Werkzeugen und Ausrüstungsgegenständen für Haus und Garten (0551 000)   |
| Haustiere (0934 900)  | 3,59 €         | Anfertigen sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien (0520 901)  |
| Außerschulische Unterrichte Hobbykurse (0941 020)   | 3,58 €         | Fremde Reparaturen an Handwerkzeugen (0552 071)   |
| Sonstige Verbrauchsgüter (Schreibwaren etc.) (0954 900)   | 1,91 €         | Nicht motorbetriebene Gartengeräte (0552 901)   |
|   |                | Haushaltshilfen und andere häusliche Dienstleistungen (0562 900)  |
|   |                | Orthopädische Schuhe (0613 050)   |
|   |                | Zahnersatz, Material (0613 072)   |
|   |                | Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen (0613 090)   |
|   |                | Arztleistungen (0621 901)   |
|   |                | Zahnarztleistungen (0622 000)   |
|   |                | Miete von therapeutischen Geräten (0623 330)  |
|   |                | Sonstige medizinische Versorgung außerhalb von Krankenhäusern (0623 900)  |
|   |                | Dienstleistungen der Krankenhäuser (0630 000)   |
|   |                | Campingartikel (0932 020)   |
|   |                | Ausleihgebühren – TV-Geräte, Videokameras u. Ä. (00942 901)   |
|   |                | Pauschalreisen, Inland (0961 000) und Pauschalreisen, Ausland (0962 000)  |
|   |                | Nachhilfeunterricht (1050 010)  |
|   |                | Kinderbetreuung, Vorschulklassen (1010 020)   |
|   |                | Studien- und Prüfungsgebühren an Schulen und Universitäten (1020 900)   |
|   |                | Sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände (1232 000)  |
|   |                | 4 Einzelpositionen der sonstigen Dienstleistungen (Betreuungsdienstleistungen, Versicherungsdienstleistungen, Leasing von Kfz, Krafträdern: 1240 011, 1240 012, 1250 900, 1262 070) |
| <b>Sonderauswertung Verkehr<sup>1</sup>:</b>  |                |   |
|   |                | Bei allen 6 ausgeschlossenen Güterkategorien liegt die Fallzahl der Haushalte mit entsprechender Angabe unter 25.   |
| <b>Insgesamt 5 Positionen</b>   | <b>12,47 €</b> | <b>Insgesamt 31 Positionen</b>  |
| <p>1 Zur Ermittlung des Mobilitätsbedarfs wurde lediglich die Teilgruppe der unteren 20 % der Paare mit einem Kind von 14 bis unter 18 Jahren einbezogen, die keine Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel hatten. Die Gruppe umfasst weniger als 25 Stichprobenfälle, die Zahl der hochgerechneten Haushalte ist also ungekannt.</p> |                |   |
| Quelle: BT-Drs. 17/3404, S. 52–64 und S. 154 ff.  |                |   |

**Tabelle A4.1:** Regelleistungsrelevante Güterarten (Codes) mit einem großen statistischen Fehler – Referenzgruppe der Paare mit einem Kind unter 6 Jahren in der dem Reformgesetz zugrunde liegenden Abgrenzung (Betragsangaben: nur kindspezifischer Anteil)

| 25 ≤ Fallzahl < 100, Durchschnittswerte unsicher   |                      | Fallzahl < 25, Durchschnittswerte unbekannt                                    |  |
|--|----------------------|--|--|
| Sonstige Bekleidung und Zubehör (0311, 0313)   | 1,01 €               | Fremde Änderungen und Reparaturen an Bekleidung (0314 100)                     |  |
| Schuhzubehör (0321 900)  | 0,07 €               | Fremde Änderungen und Reparaturen an Schuhen (0322 000)                        |  |
| Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen, Material (0431 000)   | 0,75 €               | Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen, Handwerker (0432 900)   |  |
| Möbel und Einrichtungsgegenstände (0511 900)   | 5,02 €               | Teppiche etc. (0512 900)   |  |
| Sonstige größere Haushaltsgeräte einschl. Reparaturen (0531 200, 0531 900, 0531 901)   | 1,86 €               | Kühlschränke etc. (0531 100)   |  |
| Kleine elektrische Haushaltsgeräte (0532 000)  | 0,65 €               | Reparaturen an Glaswaren etc. (0540 400)                                       |  |
| Therapeutische Mittel und Geräte (0613 900)  | 0,83 €               | Motorbetriebene Werkzeuge etc. für Haus (0551 000)                             |  |
| Andere medizinische Erzeugnisse, mit Rezept gekauft (0612 010)   | 0,24 €               | Lieferung und Installation von Möbeln etc. (0511 090)                          |  |
| Andere medizinische Erzeugnisse, ohne Rezept gekauft (0612 900)  | 0,96 €               | Reparatur von Möbeln etc. (0513 000)   |  |
| Datenverarbeitungsgeräte und Software (0913 000)   | 2,23 €               | Verlegen von Bodenbelägen (0512 090)   |  |
| Sportartikel (0932 010)  | 0,53 €               | Reparaturen an Haushaltsgeräten (0533 900)                                     |  |
| Besuch von Sportveranstaltungen/-einrichtungen (0941 900)  | 1,41 €               | Rundfunkempfänger etc. (0911 100)  |  |
| Sonstige Freizeit- und Kulturdienstleistungen (0942 400)   | 0,74 €               | Fernsehgeräte etc. (0911 200)  |  |
| Speisen und Getränke in Kantinen und Mensen (1112 000)   | 0,29 €               | Langlebige Gebrauchsgüter und Ausrüstung für Kultur etc. (Freizeit) (0921 900) |  |
| Uhren (1231 000)   | 0,31 €               | Ausleihgebühren Sport- und Campingartikel (0941 040)                           |  |
|  |                      | Reparaturen für Freizeit, Unterhaltung, Kultur (0915 000, 0923)                |  |
|  |                      | Gebühren für Kurse etc. (1050 900)   |  |
| <b>Sonderauswertung Verkehr<sup>1</sup>:</b>   |                      |  |  |
| Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne im Luftverkehr / auf Reisen) (0730 901)  | 9,52 €               | Kauf von Fahrrädern (0713 000)   |  |
|  |                      | Zubehör, Einzel- und Ersatzteile für Fahrräder (0721 070)                      |  |
|  |                      | Wartungen/Reparaturen (0723 000)   |  |
|  |                      | Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne im Luftverkehr / auf Reisen) (0730 902)  |  |
| <b>Sonderauswertung Nachrichtenübermittlung</b>  |                      |  |  |
| Kauf von Telefongeräten etc. (0820 000)  | 0,83 €               |  |  |
| Internet/Onlinedienste (0830 031)  | 3,62 € <sup>2</sup>  |  |  |
| Telefon etc. (0830 901)  | 11,30 € <sup>2</sup> |  |  |
| <b>Insgesamt 19 Positionen</b>   | <b>42,17 €</b>       | <b>Insgesamt 21 Positionen</b>   |  |
| <p>1 Zur Ermittlung des Mobilitätsbedarfs wurde lediglich die Teilgruppe der unteren 20 % der Paare mit einem Kind einbezogen, die keine Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel hatten. Die Gruppe umfasst 59 Stichprobenfälle bzw. 73.000 hochgerechnete Haushalte, das sind 30 % der (hochgerechneten) Referenzgruppe insgesamt. Wegen der geringen Fallzahl ist mit einem großen statistischen Fehler, wegen des kleinen Teilgruppenanteils mit einer noch wesentlich größeren Strukturverzerrung als bei den Alleinlebenden zu rechnen.</p> <p>2 Zur Ermittlung des Bedarfs für Kommunikationsdienstleistungen wurde lediglich die Teilgruppe der unteren 20 % der Paare mit einem Kind einbezogen, die zwar Ausgaben für Internet/Onlinedienste und/oder für Telefon, Fax, Telegramme, aber keine Ausgaben für Mobilfunk/CB-Funk und für Flatrate als Kombipaket hatten. Wegen der geringen Fallzahlen dieser Familien mit einem Kind unter 6 Jahren, die ein ohne Handy auskommen (27), wurde auf eine Altersdifferenzierung verzichtet, also das unterste Quintil aller Paare mit einem Kind unter 18 Jahren zugrunde gelegt. Aber selbst bei dieser Vergrößerung ist die Fallzahl mit 64 Haushalten so gering, dass die Ergebnisse statistisch nicht signifikant sind. Die hochgerechnete Zahl der Familien des unteren Einkommensbereichs ohne ein Handy beträgt lediglich 63.000, das entspricht nur 13 % des untersten Einkommensdezils aller Paare mit einem Kind unter 18 Jahren.</p> |                      |  |  |
| Quelle: BT-Drs. 17/3404, S. 52–64 und S. 144 ff.   |                      |  |  |

**Tabelle A4.2:** Regelleistungsrelevante Güterarten (Codes) mit einem großen statistischen Fehler – Referenzgruppe der Paare mit einem Kind von 6 bis 13 Jahren in der dem Reformgesetz zugrunde liegenden Abgrenzung (Betragsangaben: nur kindspezifischer Anteil)

| 25 ≤ Fallzahl < 100, Durchschnittswerte unsicher   |                      | Fallzahl < 25, Durchschnittswerte unbekannt  |  |
|--|----------------------|--|--|
| Sonstige Bekleidung und Zubehör (0311, 0313)   | 0,59 €               | Fremde Änderungen und Reparaturen an Bekleidung (0314 100)                           |  |
| Schuhzubehör (0321 900)  | 0,16 €               | Fremde Änderungen und Reparaturen an Schuhen (0322 000)                              |  |
| Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen, Material (0431 000)   | 0,61 €               | Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen, Handwerker (0432 900)         |  |
| Möbel und Einrichtungsgegenstände (0511 900)   | 5,03 €               | Teppiche etc. (0512 900)   |  |
| Kleine elektrische Haushaltsgeräte (0532 000)  | 0,61 €               | Kühlschränke etc. (0531 100)   |  |
| Heimtextilien (0520 900)   | 0,73 €               | Sonstige größere Haushaltsgeräte einschl. Reparaturen (0531 200, 0531 900, 0531 901) |  |
| Glaswaren etc. (0540 900)  | 0,81 €               | Reparaturen an Glaswaren etc. (0540 400)   |  |
| Pharmazeutische Erzeugnisse mit Rezeptgebühren (0611 010)  | 0,96 €               | Motorbetriebene Werkzeuge etc. für Haus (0551 000)                                   |  |
| Andere medizinische Erzeugnisse, mit Rezept gekauft (0612 010)   | 0,37 €               | Lieferung und Installation von Möbeln etc. (0511 090)                                |  |
| Andere medizinische Erzeugnisse, ohne Rezept gekauft (0612 900)  | 0,51 €               | Reparatur von Möbeln etc. (0513 000)   |  |
| Datenverarbeitungsgeräte und Software (0913 000)   | 3,35 €               | Verlegen von Bodenbelägen (0512 090)   |  |
| Bild-, Daten-, Tonträger (0914 000)  | 1,49 €               | Reparaturen an Haushaltsgeräten (0533 900)   |  |
| Sportartikel (0932 010)  | 1,38 €               | Therapeutische Mittel und Geräte (0613 900)  |  |
| Besuch von Sportveranstaltungen/-einrichtungen (0941 900)  | 2,00 €               | Rundfunkempfänger etc. (0911 100)  |  |
| Besuch von Kulturveranstaltungen/-einrichtungen (0942 902)   | 2,88 €               | Fernsehgeräte etc. (0911 200)  |  |
| Sonstige Freizeit- und Kulturdienstleistungen (0942 400)   | 0,58 €               | Langlebige Gebrauchsgüter und Ausrüstung für Kultur etc. (Freizeit) (0921 900)       |  |
| Gebühren für Kurse etc. (1050 900)   | 1,16 €               | Ausleihgebühren Sport- und Campingartikel (0941 040)                                 |  |
| Speisen und Getränke in Kantinen und Mensen (1112 000)   | 0,49 €               | Reparaturen für Freizeit, Unterhaltung, Kultur (0915 000, 0923)                      |  |
| Uhren (1231 000)   | 0,23 €               |  |  |
| <b>Sonderauswertung Verkehr<sup>1</sup>:</b>   |                      |  |  |
| Zubehör, Einzel- und Ersatzteile für Fahrräder (0721 070)  | 0,42 €               | Kauf von Fahrrädern (0713 000)   |  |
|  |                      | Wartungen/Reparaturen (0723 000)   |  |
|  |                      | Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne im Luftverkehr / auf Reisen) (0730 901)        |  |
|  |                      | Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne im Luftverkehr / auf Reisen) (0730 902)        |  |
| <b>Sonderauswertung Nachrichtenübermittlung</b>  |                      |  |  |
| Kauf von Telefongeräten etc. (0820 000)  | 0,43 €               |  |  |
| Internet/Onlinedienste (0830 031)  | 3,62 € <sup>2</sup>  |  |  |
| Telefon etc. (0830 901)  | 11,30 € <sup>2</sup> |  |  |
| <b>Insgesamt 23 Positionen</b>   | <b>39,71 €</b>       | <b>Insgesamt 22 Positionen</b>   |  |
| <p>1 Zur Ermittlung des Mobilitätsbedarfs wurde lediglich die Teilgruppe der unteren 20 % der Paare mit einem Kind einbezogen, die keine Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel hatten. Die Gruppe umfasst 38 Stichprobenfälle bzw. 39.000 hochgerechnete Haushalte, das sind 25 % der (hochgerechneten) Referenzgruppe insgesamt. Angesichts dieses Problems wurde für die Positionen »Kauf von Fahrrädern« und »Wartungen und Reparaturen« sowie »Zubehör, Einzel- und Ersatzteile für Fahrräder« auf die entsprechende Gruppe aller Paare mit einem Kind unter 18 Jahren Bezug genommen; aber auch hier kommen die genannten Ausgabearten extrem selten vor. Keine der als regelleistungsrelevant einbezogenen Mobilitätskosten ist statistisch signifikant. Insgesamt ist wegen der geringen Fallzahl mit einem großen statistischen Fehler, wegen des kleinen Teilgruppenanteils mit einer noch wesentlich größeren Strukturverzerrung als bei den Alleinlebenden zu rechnen.</p> <p>2 Zur Ermittlung des Bedarfs für Kommunikationsdienstleistungen wurde lediglich die Teilgruppe der unteren 20 % der Paare mit einem Kind einbezogen, die zwar Ausgaben für Internet/Onlinedienste und/oder für Telefon, Fax, Telegramme, aber keine Ausgaben für Mobilfunk/CB-Funk und für Flatrate als Kombipaket hatten. Wegen der geringen Fallzahlen dieser Familien mit einem Kind der mittleren Altersgruppe, die ohne ein Handy auskommen (&lt; 25), wurde auf eine Altersdifferenzierung verzichtet, also das unterste Quintil aller Paare mit einem Kind unter 18 Jahren zugrunde gelegt. Aber selbst bei dieser Vergrößerung ist die Fallzahl mit 64 Haushalten so gering, dass die Ergebnisse statistisch nicht signifikant sind. Die hochgerechnete Zahl der Familien des unteren Einkommensbereichs ohne ein Handy beträgt lediglich 63.000, das entspricht nur 13 % des untersten Einkommensdezils aller Paare mit einem Kind unter 18 Jahren.</p> |                      |  |  |
| Quelle: BT-Drs. 17/3404, S. 52–64 und S. 152 f.  |                      |  |  |

**Tabelle A4.3:** Regelleistungsrelevante Güterarten (Codes) mit einem großen statistischen Fehler – Referenzgruppe der Paare mit einem Kind von 14 bis 17 Jahren in der dem Reformgesetz zugrunde liegenden Abgrenzung (Betragsangaben: nur kindspezifischer Anteil)

| 25 ≤ Fallzahl < 100, Durchschnittswerte unsicher   |                      | Fallzahl < 25, Durchschnittswerte unbekannt  |
|--|----------------------|--|
| Herrenbekleidung ab 14 Jahre, ohne Strumpfwaren (0312 901)   | 8,91 €               | Kinderschuhe bis unter 14 Jahre (0321 300)   |
| Damenbekleidung ab 14 Jahre, ohne Strumpfwaren (0312 902)  | 10,23 €              | Fremde Änderungen und Reparaturen an Bekleidung (0314 100)                           |
| Kinderbekleidung bis unter 14 Jahre, ohne Strumpfwaren (0312 903)  | 6,90 €               | Fremde Änderungen und Reparaturen an Schuhen (0322 000)                              |
| Strumpfwaren (0312 900)  | 0,95 €               | Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen, Material (0431 000)           |
| Sonstige Bekleidung und Zubehör (0311, 0313)   | 1,72 €               | Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen, Handwerker (0432 900)         |
| Herrenschuhe ab 14 Jahre, ohne Strumpfwaren (0321 100)   | 2,88 €               | Teppiche etc. (0512 900)   |
| Damenschuhe ab 14 Jahre, ohne Strumpfwaren (0321 200)  | 2,86 €               | Kühlschränke etc. (0531 100)   |
| Schuhzubehör (0321 900)  | 0,13 €               | Sonstige größere Haushaltsgeräte einschl. Reparaturen (0531 200, 0531 900, 0531 901) |
| Strom (0451 010)   | 8,41 €               | Reparaturen an Glaswaren etc. (0540 400)   |
| Möbel und Einrichtungsgegenstände (0511 900)   | 6,02 €               | Motorbetriebene Werkzeuge etc. für Haus (0551 000)                                   |
| Kleine elektrische Haushaltsgeräte (0532 000)  | 1,25 €               | Lieferung und Installation von Möbeln etc. (0511 090)                                |
| Heimtextilien (0520 900)   | 0,96 €               | Reparatur von Möbeln etc. (0513 000)   |
| Glaswaren etc. (0540 900)  | 0,97 €               | Verlegen von Bodenbelägen (0512 090)   |
| Andere Gebrauchsgüter für die Haushaltsführung (0552 900)  | 1,30 €               | Reparaturen an Haushaltsgeräten (0533 900)   |
| Verbrauchsgüter für die Haushaltsführung (0561 000)  | 2,22 €               | Andere medizinische Erzeugnisse, mit Rezept gekauft (0612 010)                       |
| Pharmazeutische Erzeugnisse mit Rezeptgebühren (0611 010)  | 1,50 €               | Rundfunkempfänger etc. (0911 100)  |
| Pharmazeutische Erzeugnisse ohne Rezeptgebühren (0611 900)   | 2,45 €               | Fernsehgeräte etc. (0911 200)  |
| Andere medizinische Erzeugnisse, ohne Rezept gekauft (0612 900)  | 0,85 €               | Langlebige Gebrauchsgüter und Ausrüstung für Kultur etc. (Freizeit) (0921 900)       |
| Therapeutische Mittel und Geräte (0613 900)  | 1,41 €               | Ausleihgebühren Sport- und Campingartikel (0941 040)                                 |
| Datenverarbeitungsgeräte und Software (0913 000)   | 6,40 €               | Reparaturen für Freizeit, Unterhaltung, Kultur (0915 000, 0923)                      |
| Bild-, Daten-, Tonträger (0914 000)  | 2,15 €               | Gebühren für Kurse etc. (1050 900)   |
| <b>Sonderauswertung Verkehr<sup>1</sup>:</b>   |                      |  |
| Zubehör, Einzel- und Ersatzteile für Fahrräder (0721 070)  | 0,42 €               | Kauf von Fahrrädern (0713 000)   |
|  |                      | Wartungen/Reparaturen (0723 000)   |
|  |                      | Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne im Luftverkehr/ auf Reisen) (0730 901)         |
|  |                      | Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne im Luftverkehr/ auf Reisen) (0730 902)         |
| <b>Sonderauswertung Nachrichtenübermittlung</b>  |                      |  |
| Internet/Onlinedienste (0830 031)  | 3,62 € <sup>2</sup>  | Kauf von Telefongeräten etc. (0820 000)  |
| Telefon etc. (0830 901)  | 11,30 € <sup>2</sup> |  |
| <b>Insgesamt 34 Positionen</b>   | <b>109,11 €</b>      | <b>Insgesamt 26 Positionen</b>   |
| <p>1 Zur Ermittlung des Mobilitätsbedarfs wurde lediglich die Teilgruppe einbezogen, die keine Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel hatten. Die Gruppe umfasst weniger als 25 Stichprobenfälle (kein Ausweis), so dass die Zahl der hochgerechneten Haushalte unbekannt ist. Angesichts dieses Problems wurde für die Positionen »Kauf von Fahrrädern« und »Wartungen und Reparaturen« sowie »Zubehör, Einzel- und Ersatzteile für Fahrräder« auf die entsprechende Gruppe aller Paare mit einem Kind unter 18 Jahren Bezug genommen; aber auch hier kommen die genannten Ausgabearten extrem selten vor. Keine der als regelleistungsrelevant einbezogenen Mobilitätskosten ist statistisch signifikant. Insgesamt ist wegen der geringen Fallzahl mit einem großen statistischen Fehler, wegen des offenbar kleinen Teilgruppenanteils mit einer noch wesentlich größeren Strukturverzerrung als bei den Alleinlebenden zu rechnen.</p> <p>2 Zur Ermittlung des Bedarfs für Kommunikationsdienstleistungen wurde lediglich die Teilgruppe einbezogen, die zwar Ausgaben für Internet/Onlinedienste und/oder für Telefon, Fax, Telegramme, aber keine Ausgaben für Mobilfunk/CB-Funk und für Flatrate als Kombipaket hatte. Wegen der geringen Fallzahlen dieser Familien, die ohne ein Handy auskommen (&lt; 25), wurde auf eine Altersdifferenzierung verzichtet, also das unterste Quintil aller Paare mit einem Kind unter 18 Jahren zugrunde gelegt. Aber selbst bei dieser Vergrößerung ist die Fallzahl mit 64 Haushalten so gering, dass die Ergebnisse statistisch nicht signifikant sind. Die hochgerechnete Zahl der Paare mit einem Kind des unteren Einkommensbereichs ohne ein Handy beträgt lediglich 63.000, das entspricht nur 13 % des untersten Einkommensdezils aller Paare mit einem Kind unter 18 Jahren.</p> |                      |  |
| Quelle: BT-Drs. 17/3404, S. 52–64 und S. 154 ff.   |                      |  |

**Tabelle A5:** Konsumausgaben<sup>1</sup> im unteren Einkommensbereich, EVS 2008

|  | insgesamt | anerkannt |        |
|--|-----------|-----------|--------|
|  | absolut   | absolut   | in %   |
| <b>Einpersonenhaushalte, untere 15 % der Grundgesamtheit</b>   |           |           |        |
| Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke  | 125,47 €  | 125,47 €  | 100,00 |
| Bekleidung/Schuhe  | 31,62 €   | 30,40 €   | 96,14  |
| Gesundheit   | 26,27 €   | 15,55 €   | 59,19  |
| Verkehr  | 59,26 €   | 22,78 €   | 38,44  |
| Nachrichtenübermittlung  | 38,87 €   | 31,96 €   | 82,22  |
| Sonstiges (einschl. Alkohol/Tabak)   | 182,21 €  | 105,41 €  | 57,85  |
| Summe  | 463,70 €  | 331,57 €  | 71,51  |
| <b>Kinder unter 6 Jahren, untere 20 % der Grundgesamtheit</b>  |           |           |        |
| Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke  | 78,67 €   | 78,67 €   | 100,00 |
| Bekleidung/Schuhe  | 31,42 €   | 31,18 €   | 99,24  |
| Gesundheit   | 9,57 €    | 6,09 €    | 63,64  |
| Verkehr  | 30,99 €   | 11,79 €   | 38,04  |
| Nachrichtenübermittlung  | 23,86 €   | 15,75 €   | 66,01  |
| Sonstiges  | 98,84 €   | 61,17 €   | 61,89  |
| Summe  | 273,35 €  | 204,65 €  | 74,87  |
| <b>Kinder von 6 bis unter 14 Jahre, untere 20 % der Grundgesamtheit</b>  |           |           |        |
| Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke  | 96,55 €   | 96,55 €   | 100,00 |
| Bekleidung/Schuhe  | 33,46 €   | 33,32 €   | 99,58  |
| Gesundheit   | 8,27 €    | 4,95 €    | 59,85  |
| Verkehr  | 34,15 €   | 14,00 €   | 41,00  |
| Nachrichtenübermittlung  | 21,93 €   | 15,35 €   | 70,00  |
| Sonstiges  | 109,67 €  | 73,41 €   | 66,94  |
| Summe  | 304,03 €  | 237,58 €  | 78,14  |
| <b>Kinder von 14 bis unter 18 Jahre, untere 20 % der Grundgesamtheit</b>   |           |           |        |
| Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke  | 139,03 €  | 124,02 €  | 89,20  |
| Bekleidung/Schuhe  | 37,59 €   | 37,21 €   | 98,99  |
| Gesundheit   | 10,03 €   | 6,56 €    | 65,40  |
| Verkehr  | 33,02 €   | 12,62 €   | 38,22  |
| Nachrichtenübermittlung  | 22,56 €   | 15,79 €   | 69,99  |
| Sonstiges  | 100,80 €  | 70,41 €   | 69,85  |
| Summe  | 343,03 €  | 266,61 €  | 77,72  |
| <p><sup>1</sup> ohne Abteilung 4 »Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung«, ohne Rundfunk- und Fernsehgebühren; Sonstiges umfasst die Abteilungen 5, 9, 10, 11, 12 sowie Mitgliedsbeiträge an Organisationen ohne Erwerbszweck; für Letztere wurde bei Kindern ein einheitlicher Betrag (ohne Altersdifferenzierung) von 1,88 € berücksichtigt.</p> |           |           |        |
| <p>Quelle: BT-Drs. 17/3404, S. 52–64 und S. 139 ff.; eigene Berechnungen</p>   |           |           |        |

**Tabelle A6:** Güter und Dienstleistungen, die laut Regelbedarfermittlungsgesetz nicht regelleistungsrelevant sind –  
Beträge bei den unteren 15 % der Einpersonenhaushalte in Euro p. M. –  
und Hinzurechnungen als Substitute für einzelne Streichungen

|     | <b>Nicht berücksichtigte Ausgabenarten</b>  | <b>Betrag</b> |
|-----|---|---------------|
| 1.  | Alkoholische Getränke   | 8,11          |
| 2.  | Tabakwaren  | 11,08         |
| 3.  | Chemische Reinigung, Waschen, Bügeln und Färben von Bekleidung (0,69 €) sowie Kinderbekleidung (0,46 €) und Kinderschuhe (0,07 €) | 1,22          |
| 4.  | Anfertigung sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien  | /             |
| 5.  | Motorbetriebene Werkzeuge und Ausrüstungsgegenstände für den Garten   | (0,12)        |
| 6.  | Fremde Reparaturen an Handwerkzeugen  | /             |
| 7.  | Nicht motorbetriebene Gartengeräte  | (0,20)        |
| 8.  | Haushaltshilfen und andere häusliche Dienstleistungen   | (1,36)        |
| 9.  | Orthopädische Schuhe (einschl. Eigenanteile)  | (0,40)        |
| 10. | Zahnersatz Materialkosten (einschl. Eigenanteile)   | (2,70)        |
| 11. | Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen (einschl. Eigenanteile)  | (0,16)        |
| 12. | Arztleistungen (einschl. Eigenanteile)  | (1,35)        |
| 13. | Zahnarztleistungen (einschl. Eigenanteile)  | 4,13          |
| 14. | Miete von therapeutischen Geräten   | /             |
| 15. | Dienstleistungen der Krankenhäuser (einschl. Eigenanteile)  | (0,97)        |
| 16. | Kauf von neuen Kraftfahrzeugen  | /             |
| 17. | Kauf von gebrauchten Kraftfahrzeugen  | /             |
| 18. | Kauf von Krafträdern  | /             |
| 19. | Ersatzteile und Zubehör für Kraftfahrzeuge und Krafträder   | 2,25          |
| 20. | Kraftstoffe und Schmiermittel   | 18,95         |
| 21. | Anteilige Wartungen und Reparaturen für Kraftfahrzeuge und Krafträder <sup>1</sup>  | 3,68          |
| 22. | Garagen- und Stellplatzmieten   | 4,95          |
| 23. | Sonstige Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Privatfahrzeugen  | 3,31          |
| 24. | Fremde Verkehrsdienstleistungen im Luftverkehr (ohne Übernachtung)  | (1,32)        |
| 25. | Fremde Verkehrsdienstleistungen im Luftverkehr (mit Übernachtung)   | /             |
| 26. | Kommunikationsdienstleistungen – Mobilfunk/CB-Funk (auch Flatrate)  | 9,30          |
| 27. | Flatrate als Kombipaket   | 8,55          |
| 28. | Foto- und Filmausrüstungen, optische Geräte   | (1,00)        |
| 29. | Campingartikel  | /             |
| 30. | Gartenerzeugnisse und Verbrauchsgüter für die Gartenpflege  | 1,50          |
| 31. | Schnittblumen und Zimmerpflanzen  | 3,24          |
| 32. | Haustiere einschl. Veterinär- und andere Dienstleistungen   | 5,07          |
| 33. | Rundfunk- und Fernsehgebühren   | 10,66         |
| 34. | Ausleihgebühren – TV-Geräte, Videokameras u. Ä.   | (0,11)        |
| 35. | Glücksspiele  | 3,60          |
| 36. | Pauschalreisen – Inland   | (2,75)        |
| 37. | Pauschalreisen – Ausland  | (7,39)        |
| 38. | Nachhilfeunterricht   | /             |
| 39. | Kinderbetreuung (ohne Verpflegung) – Kindergärten   | /             |
| 40. | Kinderbetreuung (ohne Verpflegung) – Vorschulklassen  | /             |
| 41. | Studien- und Prüfungsgebühren an Schulen und Universitäten  | 6,44          |
| 42. | Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen (überwiegend: Verpflegung)   | 28,11         |
| 43. | Schmuck   | 1,22          |

## Fortsetzung Tabelle A6

|  |  |                     |
|--|--|---------------------|
| 44.  | Sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände  | 1,31                |
| 45.  | Nahezu alle der sonstigen Dienstleistungen <sup>2</sup>  | 4,00                |
| 46.  | Nahezu alle der sonstigen Ausgaben <sup>3</sup>  | 27,70               |
|  | Den Kürzungen sind folgende Positionen gegenzurechnen:   |                     |
| 47.  | Flüssigkeitssubstitut für alkoholische Getränke: Mineralwasser   | 2,99                |
|  | Höherbeträge bei regelleistungsrelevanten Gütern der Teilgruppen   |                     |
| 48.  | – für die Sonderauswertung Verkehr <sup>4</sup>  | 3,85                |
| 49.  | – für die Sonderauswertung Nachrichtenübermittlung <sup>5</sup>  | 10,95               |
| 50.  | Nahrungsmittelsubstitut für Gaststättendienstleistungen  | 7,16                |
| 51.  | Gebühren für Personalausweis (28,80 € insgesamt, verteilt auf 10 Jahre)  | 0,25                |
|  | Faktische Kürzung insgesamt (ohne Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung, ohne Rundfunk- und Fernsehgebühren) <sup>6</sup>     |                     |
| 52.  | gegenüber den Konsumausgaben der Referenzgruppe (462,36 €)   | 130,79              |
| 53.  | gegenüber den Konsumausgaben und Mitgliedsbeiträgen der Referenzgruppe (463,70 €)  | 132,13 <sup>7</sup> |
| 54.  | gegenüber den Konsumausgaben, Mitgliedsbeiträgen und Versicherungsbeiträgen – außer KV-Beiträgen – der Referenzgruppe (482,26 €)   | 150,69 <sup>8</sup> |
| 55.  | gegenüber den Konsumausgaben, Mitgliedsbeiträgen und gesamten Versicherungsbeiträgen der Referenzgruppe (489,55 €)                 | 157,98              |
| 56.  | gegenüber den Konsumausgaben, Mitgliedsbeiträgen, Versicherungsbeiträgen und sonstigen Übertragungen der Referenzgruppe (491,40 €) | 159,83              |
| <p>Beträge in Klammern = Fallzahlen zwischen 25 und unter 100 (Durchschnittswerte unsicher)<br/>           Beträge mit / (also ohne Angabe) = Fallzahlen unter 25 (Durchschnittswerte unbekannt)</p> <p>1 Die Referenzgruppe insgesamt hat im Durchschnitt 4,43 € für Wartungen und Reparaturen ausgegeben, die in der Sonderauswertung berücksichtigte Teilgruppe, die keine Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel hatte, nur 0,57 €; die Differenz von 3,86 € bleibt in der Regelbedarfsberechnung unberücksichtigt.</p> <p>2 Von den sonstigen Dienstleistungen werden lediglich Finanzdienstleistungen und eine Pauschale für den Personalausweis berücksichtigt; ausgeklammert sind insbesondere<br/>           – Kinderbetreuung (ohne Verpflegung) in Heimen, Horten, Krippen, Spielgruppen,<br/>           – Kinderbetreuung (ohne Verpflegung) in Kinderfreizeiten,<br/>           – Dienstleistungen für die Betreuung von alten, behinderten oder pflegebedürftigen Personen – Alten- und Pflegeheime,<br/>           – Dienstleistungen für die Betreuung von alten, behinderten oder pflegebedürftigen Personen – häusliche Pflege,<br/>           – Versicherungsdienstleistungen,<br/>           – Leasing von Kraftfahrzeugen und Krafträdern,<br/>           – »sonstige Dienstleistungen, a. n. g.« (außer Ansparbetrag für Personalausweis; s. Zeile 51).</p> <p>3 Von den sonstigen Ausgaben, die nicht zu den privaten Konsumausgaben zählen, werden lediglich Mitgliedsbeiträge an Organisationen ohne Erwerbszweck berücksichtigt; ausgeklammert bleiben (freiwillige) Versicherungsbeiträge zu Pensions-, Alters- und Sterbekassen; zur privaten Krankenversicherung; zu zusätzlichen privaten Kranken- und Pflegeversicherungen; zu Kfz-Haftpflichtversicherungen (auch Kasko); zu privaten Unfallversicherungen; zu Risikolebensversicherungen; zu Hausrat-, Personenhaftpflichtversicherungen, Geldspenden etc., Gerichtskosten etc., Spieleinsätze, sonstige geleistete Übertragungen (z. B. Lohn- und Gehaltspfändungen), sonstige Abzüge (z. B. Rückzahlung zu viel gezahlter Löhne/Gehälter).</p> <p>4 Ausgaben der der Sonderauswertung zugrunde liegenden Teilgruppe für die regelleistungsrelevanten Positionen (22,21 €, ohne Wartungen und Reparaturen) abzüglich der entsprechenden Ausgaben der Referenzgruppe insgesamt (18,36 €).</p> <p>5 Ausgaben der der Sonderauswertung zugrunde liegenden Teilgruppe für die regelleistungsrelevanten Positionen (27,33 € für Internet/ Onlinedienste sowie Telefon, Fax, Telegramme) abzüglich der entsprechenden Ausgaben der Referenzgruppe insgesamt (18,36 €).</p> <p>6 »Angemessene« Wohn- und Heizkosten werden von den Grundsicherungs-Trägern gesondert übernommen und von Rundfunk- und Fernsehgebühren werden den SGB-II- und SGB-XII-Bezieher – auf Antrag – befreit. Wegen teilweise nicht ausgewiesener Einzelbeträge (bei Fallzahlen unter 25) Berechnung als Differenz zwischen der jeweiligen summarischen Größe der Referenzgruppe und dem aus der EVS 2008 abgeleiteten Regelbedarf (vor Preisanpassung) abzüglich der darin enthaltenen Ausgaben für Energie und Wohnungsinstandhaltung (361,81 € – 30,24 € = 331,57 €).</p> <p>7 identisch mit dem Wert für »Konsum insgesamt« eines Alleinstehenden in Tabelle 8 (S. 44)</p> <p>8 identisch mit dem Wert für »Konsum und Versicherungsbeiträge« eines Alleinstehenden in Tabelle 8 (S. 44)</p> <p>Quelle: BT-Drs. 17/3404, S. 5, 53, 62 f., 139–141, 143; eigene Berechnungen</p> |  |                     |

# Verfassungsrechtliche Bewertung

des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen  
und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch  
vom 24. 03. 2011 – BGBl. I S. 453

– Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung –

**Von Johannes Münder**

**Inhalt**

|   |    |
|---|----|
| <b>Vorbemerkung</b> .....   | 65 |
| <b>1. Die Verfassung und ihre Konkretisierung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) als Prüfungsmaßstab</b> .....   | 65 |
| <b>2. Die grundsätzliche Eignung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) zur Bestimmung des Umfangs des existenznotwendigen Bedarfs – § 28 SGB XII, § 1 RBEG</b> .....                                     | 67 |
| <b>3. Die Anwendung der EVS im RBEG, SGB II, SGB XII</b> .....  | 68 |
| 3.1 Die Referenzhaushalte .....   | 68 |
| 3.1.1 Die Bestimmung der Referenzhaushalte nach § 2 RBEG, § 28 Abs. 2 Satz 2 SGB XII .....  | 68 |
| 3.1.2 Abgrenzung der Referenzhaushalte: atypische Haushalte, verdeckte Armut – § 3 RBEG, § 28 Abs. 3 Satz 3 SGB XII .....   | 69 |
| 3.1.2.1 Atypische Haushalte .....   | 69 |
| 3.1.2.2 Verdeckte Armut .....   | 70 |
| 3.1.3 Abgrenzung unterer Einkommensschichten – § 4 RBEG, § 28 Abs. 3 Satz 4 SGB XII .....   | 73 |
| 3.2 Tragfähige Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe – §§ 5, 6 RBEG, § 28 Abs. 4 Satz 1 SGB XII .....   | 74 |
| 3.3 Regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben, interner Ausgleich – § 28 Abs. 4 Satz 1 SGB XII, §§ 5, 6 RBEG .....   | 76 |
| 3.3.1 Regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben – die verfassungsrechtliche Zulässigkeit normativer Abschläge .....  | 77 |
| 3.3.2 Interner Ausgleich .....  | 78 |
| <b>4. Regelbedarfsstufen – § 28 Abs. 4 (Anlage) SGB XII, § 8 Abs. 1 RBEG, § 20 Abs. 2 SGB II</b> .....  | 80 |
| 4.1 Regelbedarfsstufe 1 – § 28 Abs. 4 (Anlage) SGB XII, § 8 Abs. 1 Nr. 1 RBEG, § 20 Abs. 2 Satz 1 SGB II .....  | 80 |
| 4.2 Regelbedarfsstufe 2 – § 28 Abs. 4 (Anlage) SGB XII, § 8 Abs. 1 Nr. 2 RBEG, § 20 Abs. 4 SGB II .....   | 81 |
| 4.3 Regelbedarfsstufe 3 – § 28 Abs. 4 (Anlage) SGB XII, § 8 Abs. 1 Nr. 3 RBEG, § 20 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SGB II .....  | 82 |
| 4.4 Heilung verfassungsrechtlicher Unvereinbarkeit durch § 10 Abs. 2 Nr. 3 RBEG? .....  | 83 |
| 4.5 Regelbedarfsstufen 4 bis 6 – § 28 Abs. 4 (Anlage) SGB XII, § 8 Abs. 1 Nr. 4 bis 6, Abs. 2 RBEG, § 23 Nr. 1 SGB II .....   | 84 |
| 4.5.1 Die Altersstufen .....  | 84 |
| 4.5.2 Verteilungsschlüssel .....  | 85 |
| <b>5. Bedarfe für Bildung und Teilhabe – § 19 Abs. 2, §§ 28, 29 SGB II; §§ 34, 34 a SGB XII</b> .....   | 85 |
| 5.1 Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten, Schülerbeförderung, individuelle Lernförderung, Mehraufwand bei gemeinschaftlichem Mittagessen – § 28 Abs. 2, 4, 5, 6 SGB II; § 34 Abs. 2, 4, 5, 6 SGB XII ..... | 85 |
| 5.2 Persönlicher Schulbedarf – § 28 Abs. 3 SGB II; § 34 Abs. 3 SGB XII .....  | 86 |
| 5.3 Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben – § 28 Abs. 7, § 29 SGB II; § 34 Abs. 7, § 34 a SGB XII .....  | 87 |
| <b>6. Fortschreibung der Regelbedarfsstufen – § 28 a SGB XII, § 7 RBEG, § 20 Abs. 5 SGB II</b> .....  | 89 |
| 6.1 Die grundsätzliche Fortschreibungsregelung .....  | 90 |
| 6.2 Abweichende Anpassung zum 1. Januar 2011 – § 7 Abs. 2 RBEG .....  | 91 |
| <b>7. Satzungsermächtigung nach §§ 22 a bis 22 c SGB II</b> .....   | 91 |
| <b>8. Zusammenfassung</b> .....   | 93 |

## Vorbemerkung

Zur verfassungsrechtlichen Bewertung stehen hier die durch das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (RBEGuSGBII, SGBXIIÄndG) getroffene Bestimmungen.<sup>1</sup> Die verfassungsrechtliche Bewertung bezieht sich darauf, inwiefern Regelungen der genannten Gesetze eine Verletzung grundgesetzlicher Bestimmungen darstellen. Für ein mögliches Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) kommt hierbei das Verfahren der Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a Grundgesetz (GG) und die Vorlage und die Einholung der Entscheidung des BVerfG durch ein Gericht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG in Frage. In der Sache geht es letztlich um die gleichen Gegenstände. Im Verfahren der Verfassungsbeschwerde ist von den Antragstellern zu rügen, dass sie durch die öffentliche Gewalt in ihren Grundrechten verletzt seien: Im Vorlageverfahren durch Gerichte ist die Gültigkeit einer Rechtsvorschrift rüfbar, weil diese Rechtsvorschrift gegen Verfassungsrecht verstößt.

Im Verfahren der Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 a GG i. V. m. §§ 90 ff. Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) kann grundsätzlich durch die Antragsteller nur die Verletzung ihrer Grundrechte (sowie der im Einzelnen dort genannten Rechte) gerügt werden. Im Verfahren der Vorlage durch ein Gericht nach Art. 100 GG i. V. m. §§ 80 ff. BVerfGG kann generell die Verletzung des Grundgesetzes durch entsprechende gesetzliche Regelungen geltend gemacht werden, also nicht nur die Verletzung von Grundrechten der Bürger, sondern z. B. auch Verstöße gegen Zuständigkeitsvorschriften, gegen das Rechtsstaatsgebot, das Sozialstaatsgebot (Art. 20 GG) usw.

### 1. Die Verfassung und ihre Konkretisierung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) als Prüfungsmaßstab

Mit der verfassungsrechtlichen Beurteilung des RBEGuSGBII, SGBXIIÄndG wird kein verfassungsrechtlich unbehandeltes Neuland betreten. Das BVerfG hat sich in Fortführung seiner Rechtsprechung zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein<sup>2</sup> in seinem Urteil vom 9. Februar 2010<sup>3</sup> in detaillierter Weise mit den Vorgängerbestimmungen der nun zu prüfenden Bestimmungen auseinandergesetzt und damit war das Urteil vom 09.02.2010 Anlass und Grund für die nunmehr vorliegenden Neuregelungen. Im Ergebnis hat das BVerfG festgehalten, dass der Gesetzgeber zwar durch die Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II das Ziel, ein menschenwürdiges Existenzminimum zu gewährleisten, dem Grunde nach zutreffend definiert habe und es sich auch nicht feststellen lasse, dass der Gesamtbetrag der festgesetzten Leistungen zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums evident unzureichend sei. Zudem habe der Gesetzgeber auch ein grundsätzlich geeignetes Berechnungsverfahren zur Bemessung des Existenzmini-

mums gewählt. Das BVerfG kommt zum Verdikt der verfassungsrechtlichen Unvereinbarkeit deswegen, weil der Gesetzgeber bei der Bemessung der Regelleistung das von ihm gewählte Verfahren in verschiedenen Hinsichten verlassen habe, ohne es durch andere, erkennbare oder tragfähige Kriterien zu ersetzen. Dies führe auch zur verfassungsrechtlichen Unvereinbarkeit der von der (Eck-)Regelleistung abgeleiteten Regelleistungen sowie des Sozialgeldes, wobei Letzteres hinsichtlich der kinderspezifischen Bedarfe an einem »völligen Ermittlungsausfall«<sup>4</sup> leide.

Das BVerfG hat sich dabei ausschließlich auf das sich aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG ergebende Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums bezogen.<sup>5</sup> Andere Grundrechte, wie sie etwa in den Vorlagebeschlüssen des Hessischen Landessozialgerichtes (LSG)<sup>6</sup> bzw. des Bundessozialgerichtes (BSG)<sup>7</sup> herangezogen wurden, könnten – so das BVerfG – bei der Bemessung des Existenzminimums im Sozialrecht keine weiteren Maßstäbe setzen, so dass es eines Rückgriffes auf solche weiteren Grundrechte nicht bedürfe.<sup>8</sup>

Die durch das RBEGuSGBII, SGBXIIÄndG neu geschaffenen gesetzlichen Regelungen unterliegen erneut der vollen, uneingeschränkten verfassungsrechtlichen Prüfung.<sup>9</sup> Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 09.02.2010 zum Teil sehr detailliert und dezidiert Aussagen zu einzelnen Aspekten vornehmlich hinsichtlich des Verfahrens zur Ermittlung der Regelleistungen<sup>10</sup> getroffen. Damit ist bei der verfassungsrechtlichen Bewertung der nunmehr vorliegenden Regelungen in erheblicher Weise auf das Urteil des BVerfG vom 09.02.2010 einzugehen und die verfassungsrechtliche Prüfung muss – und kann – sich auf die vom BVerfG vorgenommene Präzisierung des sich aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG ergebendem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums beziehen.

Ausgangspunkt für das BVerfG sind die Ausführungen, dass sich aus dem Menschenwürdegrundsatz des Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. dem Sozialstaatsprinzips des Art. 20 Abs. 1 GG ein individuelles, einklagbares Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ergebe, was den Gesetzgeber zur Schaffung kon-

1 Da die Regelungen im SGB II und im SGB XII in weiten Bereichen identisch sind, wird im Folgenden in der Regel auf das SGB II eingegangen, die Regelungen des SGB XII werden dann behandelt, wenn sie von denen des SGB II abweichen.

2 vgl. Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) Bd. 40, S. 121 (133); Bd. 45, S. 187 (228); Bd. 82, S. 60 (85); Bd. 99, S. 246 (259 f.); Bd. 113, S. 88 (108 f.)

3 BVerfG v. 09.02.2010 – Az.: 1 BVL 1, 3, 4/09, in: BVerfGE Bd. 125, S. 175 ff. sowie in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2010, S. 505 ff. – im Folgenden nach den Randnummern (Rn.) der Entscheidung zitiert

4 Rn. 146

5 vgl. Rn. 132

6 LSG Hessen v. 29.10.2008 – Az.: L 6 AS 336/07, in: Zeitschrift für sozialrechtliche Praxis (ZFSH/SGB) 2009, S. 100 ff.

7 BSG v. 27.01.2009 – Az.: B 14 AS 5/08 R, in: Sozialrecht aktuell, 2009, S. 111 ff.; BSG v. 27.01.2009 – Az.: B 14/11b AS 9/07 R, in: Zeitschrift für Familien- und Erbrecht (ZFE) 2009, S. 116 ff.

8 vgl. Rn. 145

9 also auch hinsichtlich der vom BVerfG im Urteil vom 09.02.2010 als Maßstäbe jenseits des Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG ausgeschlossenen Grundrechte

10 Im RBEG, SGB II und SGB XII bezeichnet der Gesetzgeber dies nicht mehr als Regelleistung, sondern nunmehr als Regelbedarf.

kreter Rechtsansprüche auf existenzsichernde Leistungen verpflichtet.<sup>11</sup> Darauf aufbauend hat das BVerfG herausgearbeitet, dass die Regelleistung nicht in verfassungsgemäßer Weise ermittelt wurde, weil der Gesetzgeber von Strukturprinzipien des so genannten Statistikmodells, das er zur Grundlage seiner Regelsatzbemessung gemacht habe, ohne sachliche Rechtfertigung abgewichen sei.<sup>12</sup> Dies ergäbe sich daraus, dass der regelleistungsrelevante Verbrauch nicht auf einer tragfähigen Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) von 1998 beruhe. Hinsichtlich der Fortschreibung und Hochrechnung des regelleistungsrelevanten Verbrauchs ergäbe sich die verfassungsrechtliche Unvereinbarkeit daraus, dass die Orientierung an der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts zur Fortschreibung der Regelleistungen einen sachwidrigen Maßstabswechsel darstelle. Da die Ermittlung der Regelleistung nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspreche, seien die von der Regelleistung abgeleiteten Regelleistungen für in Bedarfsgemeinschaft zusammenlebende Personen folgerichtig ebenfalls nicht verfassungsgemäß ermittelt worden. Das gelte schließlich auch für das aus der Regelleistung abgeleitete Sozialgeld für Kinder, das schon deswegen verfassungsmäßig nicht ordnungsgemäß zustande gekommen sei, weil die Regelleistung nicht verfassungsgemäß ermittelt worden sei. Erforderlich sei eine eigenständige Ermittlung des kinder- und altersspezifischen Bedarfs für die Personengruppe der Minderjährigen. Insbesondere bei schulpflichtigen Kindern sei ein zusätzlicher Bedarf zu erwarten. Schließlich ergäbe sich eine Verfassungswidrigkeit der damaligen Regelung auch daraus, dass im SGB II eine Regelung fehle, die bei einem unabwiesbaren, laufenden, nicht nur einmaligen besonderen Bedarf das menschenwürdige Existenzminimum decke.

Das BVerfG hat die Vorschriften über die Höhe der Regelleistung (und deren Fortschreibung) mit dem Grundgesetz für unvereinbar erklärt und den Gesetzgeber verpflichtet, bis zum 31.12.2010 eine verfassungskonforme Regelung zu treffen; hinsichtlich der fehlenden Härteklausel zur Deckung des besonderen Bedarfs hat es die Verfassungswidrigkeit ab Verkündung des Urteils ausgesprochen.

Der Gesetzgeber hat auf die Entscheidung des BVerfG dahingehend reagiert, dass er mit Wirkung vom 03.06.2010

in § 21 Abs. 6 SGB II eine gesetzliche Grundlage für den besonderen Bedarf geschaffen hat.<sup>13</sup> Mit dem nun verabschiedeten Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG), den Änderungen zum SGB II und SGB XII<sup>14</sup> hat der Gesetzgeber – nach seiner Meinung – nunmehr eine ordnungsgemäße verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen.

Inhaltlich hat das BVerfG herausgearbeitet, dass es einen unmittelbar durch die Verfassung verbürgten subjektiven Leistungsanspruch auf die Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums gäbe.<sup>15</sup> Wegen der großen Bedeutung dieses verfassungsrechtlich verbürgten Leistungsanspruches müsse die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums durch ein Parlamentsgesetz erfolgen und der Gesetzgeber habe die Pflicht, die maßgeblichen Regelungen selbst (durch Gesetz) zu treffen<sup>16</sup>.

Wenn auch der Leistungsanspruch auf das menschenwürdige Existenzminimum dem Grunde nach verfassungsrechtlich vorgegeben sei, so könne der Umfang dieses Anspruches nicht unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden, vielmehr obliege es dem Gesetzgeber, diesen Leistungsanspruch zu konkretisieren. Hierbei habe er einen Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Umfangs der Leistungen.<sup>17</sup> Bei der Konkretisierung habe der Gesetzgeber in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht, die existenznotwendigen Aufwendungen zu bemessen<sup>18</sup>, die gefundenen Ergebnisse fortwährend zu überprüfen und weiterzuentwickeln.<sup>19</sup> Wegen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers käme nur eine zurückhaltende Kontrolle der einfachgesetzlichen Regelungen durch das BVerfG in Frage.<sup>20</sup> Deswegen prüfe das Verfassungsgericht nur, ob der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraumes für die Bemessung des Existenzminimums im Grundsatz ein taugliches Berechnungsverfahren gewählt, ob er die Tatsachen im Wesentlichen vollständig und zutreffend ermittelt habe, ob er sich in allen Berechnungsschritten mit einem nachvollziehbaren Zahlenwerk innerhalb des gewählten Verfahrens bewege und er die Strukturprinzipien des gewählten Verfahrens nicht verlassen habe.<sup>21</sup>

Um in dieser Weise die verfassungsgerichtliche Kontrolle zu ermöglichen, bestehe für den Gesetzgeber die Obliegenheit, die zur Bestimmung des Existenzminimums im Gesetzgebungsverfahren eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte nachvollziehbar offenzulegen.<sup>22</sup>

An die Entscheidung des BVerfG hat sich eine Diskussion um die Wirkungsweite der im Urteil vom 09.02.2010 getroffenen Aussage des BVerfG angeschlossen: Handelt es sich hierbei um eine strenge, den Gesetzgeber in wichtigen Aspekten bindende Aussage des BVerfG, die »letztlich wie eine Norm« wirkt? Oder wird durch solche weitgehenden Anforderungen aus dem Urteil des BVerfG an den Gesetzgeber »die Kontrolle vom demokratisch legitimierten Parlament auf die Gerichte verlagert«<sup>23</sup>?

Wegen der hohen Bedeutung des Anspruchs auf die Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums, das verfassungsrechtlich aus den mit der »Ewigkeitsgarantie« versehenen<sup>24</sup> Artikeln 1 und 20 GG abgeleitet ist, sind die im Urteil vom 09.02.2010 getroffenen Aussagen des BVerfG auf jeden Fall kein »kleiner« Prüfungsmaß-

11 zum subjektiven Recht auf existenzsichernde Leistungen vgl. Ulrich Sartorius: Das Existenzminimum Recht, Baden-Baden 2000; Britta Könemann: Der verfassungsunmittelbare Anspruch auf das Existenzminimum, Dissertation, Hamburg 2005

12 vgl. Rn. 173 ff.

13 vgl. Hans Nakielski: Bundestag beschloss Härtefallregelung, in: SozSich 4/2010, S. 153; ders.: Bundesrat stimmte gesetzlicher Härtefallregelung zu, in: SozSich 5/2010, S. 189

14 Gesetz vom 24.03.2011, BGBl. I, S. 453

15 vgl. Rn. 134, 135

16 vgl. Rn. 136

17 vgl. Rn. 138

18 vgl. Rn. 139

19 vgl. Rn. 140

20 vgl. Rn. 141

21 vgl. Rn. 143

22 vgl. Rn. 144

23 so Wolfgang Spellbrink: Einführung: Das Bundesverfassungsgericht und das SGB II, in: Wolfgang Spellbrink (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Probleme im SGB II, Stuttgart 2011, S. 10 f.

24 vgl. Art. 79 Abs. 3 GG

stab. Es handelt sich dabei nicht nur um Obliegenheiten, die dann, wenn der Gesetzgeber diesen nicht nachkommt, folgenlos bleiben können.<sup>25</sup> In der Entscheidung selbst hat das BVerfG ausgeführt, welche Rechtsfolgen eintreten, wenn der Gesetzgeber dieser vom BVerfG als Obliegenheit bezeichneten Pflicht, Methoden und Berechnungsschritte nachvollziehbar offenzulegen, nicht nachkommt: Fehlt es an einer nachvollziehbaren Offenlegung von Methoden und Berechnungsschritten, dann »steht die Ermittlung des Existenzminimums bereits allein wegen dieser Mängel nicht mehr mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG in Einklang«<sup>26</sup>.

Vor dem Hintergrund der – hier kurz zusammengefasst – Ausführungen des BVerfG sind deswegen in besonderer Weise verfassungsrechtlich zu prüfen:

- die grundsätzliche Eignung der EVS als Grundlage für die Regelbemessung,
- die konkrete Verwendung der EVS im RBEG, im SGB II und im SGB XII hinsichtlich der Festlegung der Referenzgruppen, der sachgerechten Auswertung der EVS und der vorgenommenen normativen Abschläge,
- die konkrete Bildung der Regelbedarfsstufen,
- die Bestimmung der Bedarfe für Bildung und Teilhabe (sowie deren Erbringung),
- die Fortschreibung der Regelbedarfe,
- sowie die Satzungsermächtigung für die Bestimmung der Angemessenheit der Höhe der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung.

## 2. Die grundsätzliche Eignung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) zur Bestimmung des Umfangs des existenznotwendigen Bedarfs – § 28 SGB XII, § 1 RBEG

Hier geht es zunächst um die Prüfung, ob das in § 28 SGB XII sowie in § 1 RBEG gesetzlich bestimmte Verfahren der Sonderauswertungen zur EVS eine ordnungsgemäße und geeignete Grundlage ist, um grundsätzlich den Umfang des Existenzminimums zu bestimmen. Dabei geht es (noch) nicht um die Frage, inwiefern etwa die Bestimmung und Abgrenzung der Referenzhaushalte, die Festlegung regelbedarfsrelevanter Verbrauchsausgaben, die Bildung von Regelbedarfsstufen, die Fortschreibung der regelbedarfsrelevanten Ausgaben in verfassungsmäßig korrekter Weise erfolgt ist.<sup>27</sup>

Nach § 28 Abs. 1, 2 SGB XII wird auf der Basis der EVS und der sich hieraus ergebenden tatsächlichen Verbrauchsausgaben die Höhe des Regelbedarfes in einem Bundesgesetz – dem RBEG – ermittelt, dies geschieht gemäß § 28 Abs. 1 SGB XII immer dann, wenn die Ergebnisse einer bundesweiten neuen EVS vorliegen.

Bis 1989 fand zur Bemessung des Umfangs des Existenzminimums das sog. Warenkorbmodell Anwendung. Anschließend wurde das sog. Statistikmodell eingeführt, um auf statistisch abgesicherter Grundlage (nämlich der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe) das tatsächliche Verbrauchsverhalten zu ermitteln und insofern das normative Verfahren des Warenkorbmodells abzulösen.<sup>28</sup>

Unabhängig davon, welche Methode zur Anwendung kommt, ist verfassungsrechtlich gefordert, dass »alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren«<sup>29</sup> bemessen werden. Der Gesetzgeber ist damit in der Pflicht, im Rahmen der erforderlichen gesetzlichen Regelungen dafür zu sorgen, dass der gesamte existenznotwendige Bedarf eines jeden Grundrechtsträgers gedeckt wird.<sup>30</sup>

Damit war schon im Verfahren, das zur Entscheidung des BVerfG am 09.02.2010 führte, die durch das sog. Statistikmodell begründete Verwendung der EVS Gegenstand der verfassungsrechtlichen Prüfung. Das BVerfG hat es grundsätzlich offen gelassen, welches Verfahren der Gesetzgeber verwendet, um die zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums erforderlichen Leistungen realitätsgerecht zu bemessen.<sup>31</sup> In diesem Zusammenhang hat es das sog. Statistikmodell als eine vertretbare und damit verfassungsrechtlich zulässige Methode angesehen, da es zu einer realitätsnahen Bestimmung des Existenzminimums (allerdings bezogen auf eine alleinstehende Person) führe.<sup>32</sup> Es hat auch grundsätzlich die Anwendung des sog. Warenkorbmodells zur Berechnung des Existenzminimums für denkbar gehalten<sup>33</sup>, allerdings – für jedes anzuwendende Verfahren – darauf hingewiesen, dass die Verfahren sicherstellen müssten, dass durch die Messung des Ausgabeverhaltens unterer Einkommensgruppen klar wird, welche Aufwendungen für ein menschenwürdiges Existenzminimum erforderlich sind.<sup>34</sup>

Einwände gegen die grundsätzliche Eignung der EVS können sich daraus ergeben, dass aus Daten über die Konsumausgaben von Haushalten der Schluss auf die erforderlichen Aufwendungen zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums gezogen wird. Damit wird das menschenwürdige Existenzminimum aus dem durch das Einkommen gesteuerten Verbrauch gefolgert. Denn das Ausgabeverhalten der unteren Einkommensschichten (vgl. § 4 RBEG) wird wesentlich gesteuert durch das, was an finanziellen Ressourcen diesen unteren Einkommensschichten zur Verfügung steht. Damit wird der normative Begriff »menschenwürdiges Existenzminimum« durch empirisches Ausgabeverhalten gefüllt.

Bedenken, dass durch das Ausgabeverhalten der unteren Einkommensschichten abgesicherte Erkenntnisse darüber erlangt werden können, welche Aufwendungen für ein menschenwürdiges Existenzminimum erforderlich sind, ergeben sich u. a. aus der Ausweitung des sog.

25 vgl. dazu Stephan Rixen, in: Die Sozialgerichtsbarkeit (SGb) 4/2010, S. 243 Rn. 144

27 Dies erfolgt erst nach Prüfung, ob die EVS überhaupt verfassungsrechtlich grundsätzlich geeignet ist, das Existenzminimum festzulegen, in den Kapiteln 3 ff.

28 vgl. auch Rudolf Martens: Neue Regelsatzberechnung 2006, in: SozSich 6/2006, S. 182 ff.

29 so Leitsatz 3 der Entscheidung des BVerfG sowie Rn. 139

30 vgl. Rn. 137

31 vgl. Rn. 159

32 vgl. Rn. 162

33 vgl. Rn. 166

34 vgl. Rn. 166

Niedriglohnssektors.<sup>35</sup> Denn geringere Einkünfte führen in nicht unbeachtlichem Umfang zu einer Änderung des Verbrauchsverhaltens, so dass sich zumindest im unteren Einkommenssektor die Frage stellt, ob ein solches Verbrauchsverhalten noch eine hinreichende Aussage über den Bedarf liefert.

Ohne in eine detaillierte Prüfung des für die damalige Entscheidung wie auch gegenwärtig maßgeblichen geltenden Statistikmodells einzutreten, aus dem sich damals die entsprechenden Bestimmungen der Regelsatzverordnung, jetzt die gesetzlichen Regelungen des RBEG, ableiten, hat das BVerfG ausgeführt, dass das Statistikmodell mit der Verwendung der EVS »eine realitätsnahe Ermittlungsgrundlage« biete. Aus diesen Aussagen in der Entscheidung vom 09.02.2010 wird gefolgert, dass das Statistikmodell mit der zentralen empirischen Grundlage der EVS verfassungsrechtlich abgesichert ist. Hierauf bezieht sich auch die Gesetzesbegründung zum RBEG, die die EVS als »alternativlos« ansieht, da sie die einzige Quelle valider Daten zur Konsumstruktur liefere und insofern die »einzige statistische Erhebung in Deutschland« darstelle, die Einkommens-, Vermögens- und Schuldensituation sowie die Konsumausgaben der Haushalte erfasse.<sup>36</sup>

Wenn so auch kaum Einwände auf verfassungsrechtlicher Ebene gegen die grundsätzliche Eignung der EVS im Rahmen der Statistikmethode angemeldet werden, so gibt es dennoch Einschränkungen hinsichtlich der vollständigen Erfassung des tatsächlichen Ausgabeverhaltens. Die EVS beruht auf den Aufzeichnungen der entsprechenden Haushalte bezüglich ihres Ausgabeverhaltens in einem Zeitraum von drei Monaten. Dadurch können bestimmte Ausgaben im Rahmen der EVS nicht hinreichend erfasst werden. Das gilt insbesondere für nicht kontinuierlich (täglich, wöchentlich), sondern nur in größeren Abständen gekaufte Güter, wie etwa Gebrauchsgüter von höherem Wert (sog. weiße Ware wie Kühlschränke, aber auch z. B. Fernseher, Fahrräder usw.). Das spricht noch nicht gegen den dreimonatigen Aufzeichnungszeitraum, hat aber – nicht überraschend – Auswirkungen hinsichtlich der quantitativen Besetzung: Wie sich unter dem Stichwort »Abgrenzung der Referenzhaushalte« (vgl. Abschnitt 3.1.2), d. h. hinsichtlich der quantitativen Größe der Referenzgruppen zeigt, gibt es bei verschiedenen Positionen des Bedarfs in der EVS Besetzungen, die so gering sind, dass keine hinreichende Signifikanz mehr gegeben ist.<sup>37</sup> Deswegen ist die EVS diesbezüglich nicht hinreichend geeignet, Bedarfe zu erfassen, die in größeren zeitlichen Abständen auftreten. Daher ist die ausgabenbasierte EVS als Grundlage der Ermittlung solcher nur in größeren Zeitabständen auftre-

tenden Bedarfe – z. B. bei langlebigen Gebrauchsgütern (insbesondere Haushaltsgüter), also immer dort, wo die Anschaffung von Gütern und die Bedarfsdeckung durch die Nutzung dieser Güter zeitlich sehr weit auseinanderfallen – angesichts der geringen Besetzungen in diesen Bereichen aus methodischen Gründen ungeeignet. Somit können hinsichtlich langlebiger Wirtschaftsgüter mittels der EVS keine Erkenntnisse gewonnen werden, inwiefern bei solchen langlebigen Gütern Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind.

**Fazit:** Damit entspricht die Verwendung der EVS gem. § 28 SGB XII, § 1 RBEG bezüglich langlebiger Gebrauchsgüter nicht den Erfordernissen, denen die angewandte Methode entsprechen muss, um verlässliche Aussagen über den Bedarf für das menschenwürdige Existenzminimum in diesem Sektor zu machen. Insofern ist die Anwendung der EVS für diesen Bereich nicht mit Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG vereinbar.

### 3. Die Anwendung der EVS im RBEG, SGB II, SGB XII

Schwerpunkt der verfassungsrechtlichen Prüfung jenseits der grundsätzlichen Eignung der EVS ist die Frage, inwiefern die konkrete Anwendung der EVS in einer Weise erfolgt ist, dass sich erkennen lässt, welche Aufwendungen für ein menschenwürdiges Existenzminimum erforderlich ist und damit den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG Genüge getan wird. Die Frage konzentriert sich darauf, inwiefern in §§ 2 bis 4 RBEG die Referenzhaushalte so bestimmt sind, dass sie diesen genannten Anforderungen genügen. Inwiefern hat also auf der Basis der EVS eine sich in §§ 5 bis 6 RBEG widerspiegelnde tragfähige Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe stattgefunden? In diesem Zusammenhang sind auch die vom Gesetzgeber vorgenommenen normativen Abschlüsse zu untersuchen und es muss die sich daran anschließende Frage geklärt werden, inwiefern der vom Verfassungsgericht geforderte interne Ausgleich<sup>38</sup> bei diesen vorgenommenen normativen Abschlüssen (noch) möglich ist.

#### 3.1 Die Referenzhaushalte

##### 3.1.1 Die Bestimmung der Referenzhaushalte nach § 2 RBEG, § 28 Abs. 2 Satz 2 SGB XII

Der Gesetzgeber hat in § 2 RBEG und in § 28 Abs. 3 Satz 2 SGB XII die Bestimmung der Referenzhaushalte dahingehend vorgenommen, dass für die Ermittlung der Regelbedarfsstufen Einpersonenhaushalte sowie Familienhaushalte herangezogen werden.

Grundsätzlich ist die EVS – abgesehen von der nicht hinreichenden Erfassung von in größeren Abständen gekauften Gebrauchsgütern (vgl. unter 2.) – geeignet zur Bestimmung des Regelbedarfs und der Regelbedarfsstufen der Einpersonenhaushalte in § 2 Nr. 1 RBEG bzw. § 28 Abs. 3 Satz 2 SGB XII, d. h. zur Festlegung der Regelbedarfsstufen

<sup>35</sup> vgl. dazu Thorsten Kalina/Claudia Weinkopf: Niedriglohnbeschäftigung 2008, in: IAQ-Report – Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation 2010-06, S. 1 ff.; dies.: Zur Entwicklung und Struktur des Niedriglohnssektors, in: SozSich 6–7/2010, S. 205 ff.

<sup>36</sup> so die Begründung in BT-Drs. 17/3404, S. 51

<sup>37</sup> vgl. dazu das Gutachten von Irene Becker: Bewertung der Neuregelungen des SGB II. Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung vor dem Hintergrund des »Hartz-IV-Urteils« des Bundesverfassungsgerichts (im Folgenden: »Gutachten Irene Becker«), Abschnitt 2.1 und 3.7.1 in diesem Heft

<sup>38</sup> vgl. Rn. 172; Gutachten Irene Becker, Abschnitt 2.2 f)

für erwachsene alleinstehende Personen. Die Bezugnahme auf die Einpersonenhaushalte bildet insofern – im Rahmen der genannten vorgehenden sowie folgenden Ausführungen – in ordnungsgemäßer und verfassungsrechtlich haltbarer Weise eine realitätsnahe Ermittlungsgrundlage für die Aufwendungen zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums für alleinstehende Personen.

Zusätzlicher verfassungsrechtlicher Prüfung bedarf jedoch der Aspekt, inwiefern der so auf der Basis von Einpersonenhaushalten ermittelte »Erwachsenenbedarf« geeignet ist, das menschenwürdige Existenzminimum anderer Personen, deren Bedarf aus den Ermittlungen des Einpersonenhaushaltes gefolgert wird, zu sichern. Denn methodisch wird so verfahren, dass der Bedarf von Einpersonenhaushalten mit den Bedarfen anderer Personen (z. B. Alleinerziehenden, Paaren in Familienhaushalten) gleichgesetzt wird (im Einzelnen vgl. dazu die Problembearbeitung in Abschnitt 4.1).

### 3.1.2 Abgrenzung der Referenzhaushalte: atypische Haushalte, verdeckte Armut – § 3 RBEG, § 28 Abs. 3 Satz 3 SGB XII

Die in § 3 RBEG bzw. in § 28 Abs. 3 Satz 3 SGB XII vorgenommene Abgrenzung der Referenzhaushalte schließt zur Vermeidung von Zirkelschlüssen nur diejenigen Haushalte aus, die ausschließlich und in vollem Umfang entweder Leistungen nach dem 3. (Hilfe zum Lebensunterhalt) oder 4. Kapitel (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) des SGB XII oder Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld nach dem SGB II bezogen haben. Im Ergebnis werden alle Leistungsberechtigten nach dem SGB II und dem SGB XII »ab dem ersten Euro Erwerbseinkommen als Referenzhaushalt berücksichtigt«.<sup>39</sup>

Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ist zu prüfen, inwiefern diese Regelung der Anforderung nach Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG entspricht. Denn auch wenn im Grundsatz der Gesetzgeber ein geeignetes Verfahren gewählt hat und das Statistikmodell weitgehend eine verfassungsrechtlich zulässige, weil vertretbare Methode ist, hat der Gesetzgeber, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums gerecht zu werden, sicherzustellen, dass die der Ermittlung der Regelbedarfe zu Grunde gelegten Referenzgruppen »statistisch zuverlässig über der Sozialhilfeschwelle«<sup>40</sup> liegen. Diese sich aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG ergebende Verpflichtung ist von besonderer Bedeutung zunächst bei sog. atypischen Haushalten. Außerdem stellt sich in diesem Zusammenhang zentral das Problem der sog. verdeckten Armut.

#### 3.1.2.1 Atypische Haushalte

Was den Nichtausschluss von Leistungsempfängern nach dem BAföG anbelangt, so führt die Gesetzesbegründung aus, dass entsprechende Leistungsbezieher an der EVS nur dann teilnehmen, wenn sie einen eigenen Haushalt haben.<sup>41</sup> Das ist insofern richtig, als Studierende, die in Wohn-

heimen leben, nicht zur Grundgesamtheit der EVS – diese ist auf die Bevölkerung in Privathaushalten beschränkt – zählen. Allerdings ist bei Studierenden mit BAföG, die einen eigenen Haushalt in einer Privatwohnung haben, und bei Paaren mit einem Kind und Schüler-BAföG nicht auszuschließen, dass sie unterhalb der Existenzsicherungsschwelle leben, so z. B. wegen der gegenüber dem BAföG anderen Regelungen bei der Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen (im SGB II/SGB XII) bei Einpersonenhaushalten, aber z. B. auch im Falle unzureichender Unterhaltsleistungen durch die Eltern (während das BAföG ausreichende Unterhaltsleistungen unterstellt).<sup>42</sup> Der fehlende Ausschluss von BAföG-Leistungsbeziehern aus der Referenzgruppe ließe sich dann legitimieren, wenn mit einem generellen Ansatz Menschen in verdeckter Armut aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen werden können. Denn dann würden auch die BAföG-Leistungsbezieher bzw. Haushalte mit BAföG-Leistungsbeziehern, die mit ihrem Einkommen/Vermögen unter der Existenzsicherungsschwelle liegen, mit ausgeschlossen werden (dazu weiter unten Abschnitt 3.1.2.2).

Was die Bezieher von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) anbelangt, so verfügt eine Vielzahl dieser Personen nicht über einen eigenen Haushalt und nimmt deswegen an der EVS nicht teil. Nur Asylbewerber, die in einem Haushalt leben und über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen, werden befragt. Ihre Angaben zum Einkommen könnten sich in der EVS unter dem Stichwort »sonstige Zahlungen aus öffentlichen Kassen« finden.<sup>43</sup> Da die Leistungen des AsylbLG niedriger als das Arbeitslosengeld (ALG) II oder Sozialgeld bzw. die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII sind, würde eine Einbeziehung dieser Personengruppe in die Referenzgruppe zu einer zu geringen Ermittlung der Bedarfe führen.

Nach gegenwärtigem Erkenntnisstand gibt es aber (noch) kein gesichertes empirisches Verfahren im Rahmen der EVS, derartige Haushalte mit Asylbewerber-Leistungsempfängern zu erfassen.<sup>44</sup> Damit verblieben – beschränkt man sich nur auf die Herausrechnung der entsprechenden Empfänger von Asylbewerber-Leistungen – nur die Möglichkeit einer Schätzung auf empirisch unsicherer Grundlage. Und diesbezüglich hat hinsichtlich der Anforderungen, die sich aus der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Ermittlung des menschenwürdigen Existenzminimums ergeben, das BVerfG in seiner Entscheidung den Gesetzgeber von der sonst an ihn zu stellenden Pflicht einer nachvollziehbaren, begründeten und systematischen Ermittlung tendenziell entbunden, wenn es ausführt, dass es vertretbar sei, dass der Gesetzgeber darauf verzichte, auf

39 BT-Drs. 17/3404, S. 87

40 Rn. 169, unter Bezugnahme auf Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE) Bd. 102, S. 366, 369

41 vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 88

42 vgl. Gutachten Irene Becker, Abschnitt 3.5.1

43 Wobei nicht immer angenommen werden kann, dass die Ausfüllung ganz korrekt erfolgt, wenn z. B. in den EVS-Befragungsbögen »fehlerhaft« ausgefüllt wird, dass es sich statt um Leistungen des AsylbLG um Einkommen aus der »Sozialhilfe« handelt, dann werden diese Haushalte ausgeschlossen.

44 vgl. Gutachten Irene Becker, Abschnitt 3.5.2

empirisch unsicherer Grundlage Haushalte zu schätzen, die unter der Sozialhilfeschwelle liegen.<sup>45</sup>

Wegen des dreimonatigen Erfassungszeitraums gibt es auch hinsichtlich der Haushalte mit überwiegend selbstständiger Tätigkeit Probleme mit einer korrekten Erfassung.<sup>46</sup>

All diese Probleme der unterschiedlichen Situationen bei atypischen Haushalten und der damit verbundenen Problematik der sog. verdeckten Armut bedürfen keiner besonderen empirisch-methodischen Behandlung, wenn es möglich ist, die Problematik der verdeckten Armut generell – und damit auch für diese Gruppen – methodisch erfassbar zu handhaben.

### 3.1.2.2 Verdeckte Armut

Somit konzentriert sich die verfassungsrechtliche Frage der hinreichenden Bestimmung des menschenwürdigen Existenzminimums bezüglich der Abgrenzung der Referenzhaushalte nach § 3 RBEG darauf, ob es empirisch gesicherte Verfahren zum Ausschluss von Haushalten unter der Existenzminimumsgrenze<sup>47</sup> gibt, oder ob diese entwickelt werden können.

Aus der Begründung des Gesetzentwurfs selbst ergeben sich Hinweise, die ein nicht unerhebliches Ausmaß an verdeckter Armut signalisieren könnten.<sup>48</sup> Diese sind jedoch hinsichtlich des Ausmaßes der möglichen verdeckten Armut nicht ausreichend. Angesichts der Problematik, verdeckte Armut auf empirisch zuverlässiger Basis hinreichend zu erkennen, hat das BVerfG die verfassungsrechtliche Kontrolldichte bei den Verfahren zur Bestimmung des menschenwürdigen Existenzminimums – zum Zeitpunkt seiner Entscheidung – relativiert und es eben als vertretbar angesehen, »dass der Gesetzgeber darauf verzichtet hat, den Anteil »versteckter armer« Haushalte auf empirisch unsicherer Grundlage zu schätzen«.<sup>49</sup> In derselben Randnummer hat das BVerfG aber zugleich ausgeführt, dass der Gesetzgeber bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben darauf zu achten hat, »dass Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leis-

tungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch und dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschlossen werden«. Denn erforderlich ist, dass die zu Grunde liegende Referenzgruppe, die nunmehr in § 3 RBEG bzw. § 28 Abs. 3 Satz 3 SGB XII bestimmt wird, »statistisch zuverlässig über der Sozialhilfeschwelle« liegt.

Für die verfassungsrechtliche Prüfung ist deswegen entscheidend, ob die Haushalte, deren Nettoeinkommen unter der Existenzsicherungsschwelle liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschlossen werden können.

An die in Rn. 169 formulierten Gedankengänge des BVerfG knüpft die Gesetzesbegründung inhaltlich an. Sie formuliert in diesem Zusammenhang, dass es keine empirischen Belege für eine nennenswerte Größenordnung des viel diskutierten Problems der versteckten Armut gäbe, und zwar auch deshalb, weil mit der Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung davon auszugehen sei, dass sich das Problem der verschämten Altersarmut zumindest deutlich vermindert habe, und dass mit der Ablösung der Arbeitslosenhilfe durch die Grundsicherung für Arbeitsuchende wiederum Vergleichbares bei nicht erwerbstätigen, aber erwerbsfähigen Personen und deren Haushalte bewirkt worden sei.<sup>50</sup> Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass weder die Wissenschaft noch das Statistische Bundesamt angesichts der Vielgestaltigkeit der Einkünfte von Haushalten eine Einzelfallauswertung der Haushalte zu leisten vermögen. Auch die wissenschaftlichen Ansätze, mit Hilfe von Mindesteinkommensgrenzen eine Abklärung herbeizuführen, erfüllten die notwendigen Anforderungen nicht, da sie im Einzelfall sehr stark divergierende Grenzen des Existenzminimums unzutreffend vernachlässigten.<sup>51</sup>

Damit wird der zuverlässige Ausschluss von Haushalten, deren Nettoeinkommen unterhalb der Existenzschwelle liegt, in der Gesetzesbegründung dahingehend interpretiert, dass unbedingt ein empirisch umfassender (»wasserdichter«) Ausschluss erforderlich wäre, um die an das Verfahren gestellte verfassungsrechtliche Anforderung zu erfüllen.<sup>52</sup> Und da sich diese Anforderung angesichts des vorhandenen empirischen Materials (nach Auffassung der Gesetzesbegründung) nicht erfüllen lasse, verzichtet das Gesetz überhaupt auf den Versuch, verdeckte Armut auszuschließen.

Angesichts der Bedeutung der Referenzgruppe für die Ermittlung des menschenwürdigen Existenzminimums erscheint es jedoch nicht sachgerecht, die Anforderungen an den Ausschluss der Personen, die unterhalb der Existenzsicherungsschwelle leben, aus der Referenzgruppe derart »hochzuschrauben«. Damit wird – möglicherweise bewusst – nicht darauf eingegangen, inwiefern ein zumindest näherungsweise, vertretbarer Ausschluss der Personen, die unter der Existenzsicherungsschwelle leben, möglich ist, oder zumindest besser möglich wäre als der gegenwärtige »Nichtausschluss«.

Dabei liegen empirische Erkenntnisse und methodische Verfahren vor, die zu Ergebnissen zu kommen, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen, dass die Referenzgruppe statistisch zuverlässig über der Existenzsicherungs-

45 Rn. 169 – allerdings hier nicht bezogen auf Leistungsbezieher nach dem AsylbLG, sondern auf die sog. versteckte Armut – vgl. dazu den folgenden Abschnitt

46 vgl. Gutachten Irene Becker, Abschnitt 3.5.3

47 Terminologisch werden die Begriffe »verdeckte« bzw. »versteckte Armut« und »unterhalb der Existenzsicherungsschwelle« oft synonym gemeint, sie können jedoch unterschieden werden. »Verdeckte Armut« bedeutet, dass Personen einen Anspruch auf existenzsichernde Leistungen haben, diese jedoch nicht erhalten. »Unterhalb der Existenzsicherungsschwelle« bedeutet, dass die zur Verfügung stehenden Mittel unterhalb der Schwellen liegen, die sich aus dem SGB II bzw. SGB XII errechnen lassen, jedoch die Betroffenen (z. B. Studierende, Asylbewerber usw.) keinen Anspruch auf SGB-II bzw. SGB-XII-Leistungen haben.

48 vgl. dazu Johannes Münder, in: Wolfgang Spellbrink (Hrsg.), a. a. O., S. 20 f. Rn. 169

49 vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 88

50 vgl. ebenda

51 Ähnlich wohl auch Heiko Siebel-Huffmann, in: Andy Groth u. a.: Das neue Grundsicherungsrecht, Baden-Baden 2011, Rn. 210, wenn er davon spricht, dass die gegenwärtigen Ansätze zur Identifikation verdeckter armer Haushalte »zu kurz« greifen, und dass bei einer methodischen Weiterentwicklung »sämtliche möglichen Fehlgewichtungen« in den Blick zu nehmen wären.

schwelle liegen muss, deutlich besser und akzeptabler gerecht werden als die jetzige völlige Nichtberücksichtigung der versteckten Armut. Denn es geht – entsprechend den Anforderungen in der Entscheidung des BVerfG – nicht darum, dass jegliche Person, deren zur Verfügung stehenden Mittel unterhalb der Existenzminimumschwelle liegen, aus der Referenzgruppe herausgerechnet wird, sondern es geht (nur) darum, dass Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII liegen, aus der Referenzgruppe ausgeschieden werden.

Dabei handelt es sich nicht um ein vernachlässigbares Problem, sondern angesichts des betroffenen Personenkreises durchaus um Zahlen, die nicht unerhebliche Auswirkungen auf die Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums haben. Bei vorsichtiger Interpretation der vorliegenden Daten ergibt sich, dass von einer Quote der Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe- bzw. Grundsicherungsleistungen von etwa 40% ausgegangen werden kann.<sup>53</sup> Mit ihrem Bedarf werden diese Haushalte wahrscheinlich in der Nähe der Existenzsicherungsschwelle liegen. Denn je größer die Not ist, desto umfassender werden Existenzsicherungsleistungen in Anspruch genommen werden. Letztlich geht es aber gar nicht um die Frage einer detaillierten Feststellung der Quote der Nichtinanspruchnahme von potenziell Anspruchsberechtigten, sondern um die Frage, ob bei der Festlegung der Referenzgruppe Haushalte, die unter der Existenzsicherungsschwelle liegen, methodisch zuverlässig ausgegliedert werden können. Dabei geht es noch gar nicht darum, ob vollständig alle entsprechenden Haushalte ausgegliedert werden können. Es geht (nur) darum, ob es ein zuverlässiges, empirisch-methodisches Verfahren gibt, das zu einer besseren Herausnahme solcher Haushalte aus der Referenzgruppe kommt als das gegenwärtige Verfahren, nach dem überhaupt darauf verzichtet wird, solche Haushalte, die existenzsichernde Leistungen nicht in Anspruch nehmen, trotz potenzieller Berechtigung herauszunehmen.

Wie sich aus den ausführlichen Darstellungen des Gutachtens von Irene Becker ergibt<sup>54</sup>, ist dies mit einem durchaus vertretbaren Umfang und auf der Basis eines fundierten empirisch-methodischen Konzepts mit einem unkompliziert leistbaren Aufwand möglich. Diese Ausführungen ergeben, dass es bereits auf der Basis der EVS 2008 umsetzbar gewesen wäre, in besserer Weise als gegenwärtig zuverlässig entsprechende Ausschlüsse aus der Referenzgruppe vorzunehmen und damit in rechtlich geeigneter Weise den sich aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG ergebenden Anforderung zur Bestimmung des menschenwürdigen Existenzminimums gerecht zu werden. Dabei handelt es sich nicht um eine normative Frage, die dem Gesetzgeber möglicherweise einen Spielraum einräumen würde<sup>55</sup>, sondern um eine empirische Ermittlung solcher Haushalte. Da dies möglich ist, geht es auch nicht um die Frage, ob Schätzungen vorzunehmen sind, sondern darum, ob die vorhandenen empirisch-methodischen Möglichkeiten zu einer realitätsnahen Berechnung des menschenwürdigen Existenzminimums genutzt wurden. Dies hat der Gesetzgeber nicht getan und ist damit seinen verfassungsrechtlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen.

Von dieser Verpflichtung kann sich der Gesetzgeber im Jahre 2011 auch nicht mittels des § 10 RBEG unter dem Stichwort der Weiterentwicklung der Regelbedarfs-Ermittlung freizeichnen. Nach § 10 Abs. 2 Nr. 1 RBEG muss das zuständige Ministerium bis zum 1. Juli 2013 einen Bericht mit Vorschlägen zur Weiterentwicklung u. a. hinsichtlich der Abgrenzung der Referenzhaushalte nach § 3 Abs. 1 RBEG vorlegen und dabei Vorschläge unterbreiten, wie Haushalte auszuklammern sind, deren eigene Mittel nicht zur Deckung des jeweils zu unterstellenden Bedarfs nach dem SGB II bzw. SGB XII ausreichen.

Dass das BVerfG in seiner Entscheidung vom 09.02.2010 dem Gesetzgeber aufgegeben hat, bei der Auswertung »künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben« die entsprechenden Haushalte auszuklammern, hat damit zu tun, dass Gegenstand der Verhandlung und der Entscheidung die EVS von 2003 war und – auch in der mündlichen Verhandlung – nach Auffassung des Gerichtes nicht hinreichend konkrete Angaben gemacht werden konnten, wie bei der EVS 2003 ein solcher Ausschluss zuverlässig erfolgen könne. Nicht zuletzt angeregt durch die Entscheidung des BVerfG waren bereits zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens in 2010 hinreichende Erkenntnisse vorhanden, die es ermöglicht hätten, diejenigen Haushalte mit einem Nettoeinkommen unterhalb der Existenzminimumschwelle deutlich besser auszuschließen, als dies zum Zeitpunkt der Verabschiedung des SGB II in seiner ursprünglichen Fassung der Fall war.<sup>56</sup>

Damit hätte 2010 ein Ausschluss der Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem SGB II und SGB XII lag, erfolgen können. Da der Gesetzgeber diese vorliegenden Erkenntnisse nicht aufgegriffen hat, hat er die ihm zu diesem Zeitpunkt ermittelbaren Tatsachen nicht vollständig und nicht zutreffend ermittelt. Damit liegt ein Verstoß gegen die dem Gesetzgeber obliegende Verpflichtung vor, durch die entsprechende ihm mögliche Ermittlung sicherzustellen, dass der Bedarf für ein menschenwürdiges Existenzminimum in der Weise ermittelt wird, wie es aus dem verfassungsrechtlich verbürgtem Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum nach Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG gefordert wird.<sup>57</sup>

53 vgl. Gutachten Irene Becker, Abschnitt 3.4.2 a)

54 vgl. Gutachten Irene Becker, Abschnitt 3.4.2 b)

55 So aber anscheinend Heiko Siebel-Huffmann, a.a.O., Rn. 205, wenn er diesbezüglich von »normativen Entscheidungen« spricht.

56 Vgl. dazu nochmals Irene Becker, Abschnitt 3.4.2 b), sowie die Berechnung von Bedarfsschwellen, wie sie dort in der Tabelle 2 dargestellt sind. Außerdem wird von Becker zu Recht darauf hingewiesen, dass selbst unter dem Zeitdruck des Gesetzgebungsverfahrens auf der Basis der BA-Statistik vom Statistischen Bundesamt (im Auftrag der Bundesfraktion DIE LINKE) mit einem vereinfachten Ansatz es unkompliziert möglich gewesen wäre, zwar nicht zum totalen Ausschluss verdeckter Armut, so doch zumindest zur erkennbaren Minimierung der Haushalte in verdeckter Armut beizutragen – und so Zirkelschlüsse zu minimieren (vgl. auch Ausschussdrucksache 17(11)361).

57 vgl. Ralf Rothkegel: Hartz-IV-Regelsätze und gesellschaftliche Teilhabe – die geplanten Änderungen im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts, in: ZFSH/SGB 2/2011, S. 73

**Fazit:** Der Nichtausschluss »verdeckter armer Haushalte« (d.h. von Haushalten, die unter dem Leistungsniveau des SGB II/SGB XII liegen) aus den Referenzhaushalten, der bereits zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens (näherungsweise) auf empirischer Grundlage möglich war, ist mit dem Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum nach Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar.

Schließlich ist § 3 Abs. 2 Nr. 1 RBEG bezüglich seiner Verfassungsmäßigkeit auch noch in anderer Hinsicht zu prüfen. Nach dieser Regelung sind Haushalte mit SGB-II bzw. SGB-XII-Leistungen, die ein zusätzliches Erwerbseinkommen beziehen, nicht aus der Referenzgruppe auszuschließen, wenn dieses zusätzliche Erwerbseinkommen nicht als Einkommen im Rahmen des SGB II bzw. SGB XII berücksichtigt wird. Dies trifft etwa für Erwerbseinkommen nach § 11 a SGB II (nicht zu berücksichtigendes Einkommen) oder nach § 11 b SGB II (Absetzbeträge) zu. Dies führt dazu, dass im Ergebnis alle Leistungsberechtigten nach dem SGB II und dem SGB XII »ab dem ersten Euro Erwerbseinkommen als Referenzhaushalt berücksichtigt«<sup>58</sup> werden.

Begründet wird dies letztlich damit, dass erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II wegen der Anerkennung von Absetzbeträgen mehr zur Verfügung steht als nur der Betrag, der sich aus dem Regelbedarf und den Kosten der Unterkunft und Heizung ergibt. Bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II werden nach § 11 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis 5 SGB II u. a. die Beiträge zur öffentlichen und privaten Versicherung, geförderte Altersvorsorgebeiträge und mit der Erzielung des Einkommens verbundene notwendige Ausgaben abgesetzt. Nach § 11 b Abs. 2 Satz 1 SGB II erfolgt dies bei Erwerbstätigen in der Weise, dass ein Betrag von insgesamt 100 Euro monatlich abgesetzt wird.

Hier wird zu Recht darauf hingewiesen, dass mit der Erwerbstätigkeit entsprechende Kosten verbunden sind, die diesen Abzug rechtfertigen<sup>59</sup>, was auch plausibel ist, da bei Berufstätigkeit entsprechende höhere Kosten anfallen. Der Verweis des Gesetzgebers auf die steuerrechtliche Absetzbarkeit greift aber gerade bei Geringsteinkommen (z. B. den sog. 400-Euro-Jobs) nicht, da hier von den betroffenen Personen keine Steuererklärungen abzugeben sind. Nach der Logik des Gesetzes werden dagegen Geringsteinkommen, die ggf. deutlich unter der 100-Euro-Schwelle liegen, berücksichtigt.

58 BT-Drs. 17/3404, S. 87

59 vgl. z. B. Gutachten Irene Becker, Abschnitt 3.4.1

60 Die Widersprüchlichkeit könnte man hier ggf. noch mit den unterschiedlichen Zielsetzungen der pauschalierenden Regelung des Absetzbetrages nach § 11 b Abs. 2 SGB II begründen.

61 vgl. BT-Drs. 17/4095, S. 27; vgl. dazu auch Abschnitt 4.3 in diesem Gutachten

62 Die ehemalige Regelung im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) war demgegenüber gesetzessystematisch stimmiger: Ausgehend ebenfalls von dem Gedanken, dass Erwerbstätige aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit einen höheren Bedarf haben, hatte der Gesetzgeber entsprechende Mehrbedarfzuschläge vorgesehen. Insofern knüpft die jetzige Regelung, den erhöhten Bedarf von Erwerbstätigen dadurch zu berücksichtigen, dass bei ihrem Einkommen Abschläge vorgenommen werden, unsystematisch an das frühere BSHG an.

63 vgl. dazu weiter unten Abschnitt unter 4.3

Kann hier schon ein widersprüchliches Verhalten des Gesetzgebers erblickt werden und damit ein Verstoß gegen den Grundsatz der Normenklarheit<sup>60</sup>, so gilt dies verschärft, wenn man die unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen in den existenzsichernden Bestimmungen des SGB II und des SGB XII sowie die entsprechende Gesetzesbegründung betrachtet. Hier verhält sich der Gesetzgeber deutlich widersprüchlich und verstößt damit erkennbar gegen den Grundsatz der Normenklarheit.

Den Unterschied von 73 Euro zwischen der Regelbedarfsstufe 1 im SGB II für erwerbsfähige Personen nach Vollendung des 25. Lebensjahres (zurzeit 364 Euro) im Vergleich zu der Regelbedarfsstufe für die entsprechenden voll erwerbsgeminderten Erwachsenen im SGB XII – dort Regelbedarfsstufe 3 (zurzeit 291 Euro) – begründet der Gesetzgeber damit, dass sich dieser aus den Systemunterschieden zwischen der Grundsicherung für Arbeitsuchende einerseits und der Sozialhilfe andererseits ergäbe<sup>61</sup>: Aus der Erwerbsfähigkeit ergäben sich im SGB II Pflichten zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, weswegen ein erhöhtes Maß an Eigenverantwortung und wirtschaftlicher Beweglichkeit einzufordern sei, und dieses durch die Anerkennung wirtschaftlicher Eigenständigkeit durch den Regelbedarf auf der Regelbedarfsstufe 1 realisiert werde. Den Unterschied zwischen diesen beiden Regelbedarfsstufen in Höhe von 73 Euro begründet der Gesetzgeber also damit, dass bei Erwerbsfähigen sich zusätzliche Aufwendungen aus der Pflicht zur Erwerbsfähigkeit ergäben. Wenn nun der Gesetzgeber diese Unterschiede damit legitimiert, dass dies der Anerkennung einer erhöhten Verpflichtung zur wirtschaftlichen Eigenständigkeit entspreche, bringt er damit zum Ausdruck, dass ein bestimmter Betrag (im konkreten Fall 73 Euro) erforderlich sei, um bei Erwerbsfähigen diese Anforderung auszugleichen.<sup>62</sup>

Damit müsste der Gesetzgeber entsprechend dem Gebot der Systemklarheit und der Folgerichtigkeit seiner Normen (Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG)

- entweder Personen, die aus Erwerbstätigkeit ein Einkommen haben, das nur bis zu dem Betrag von 73 Euro (netto) reicht, aus der Referenzgruppe nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 RBEG herausnehmen,
- oder es unterlassen, Unterschiede zwischen der Regelbedarfsstufe 1 im SGB II für über 25-jährige erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Vergleich zur Regelbedarfsstufe 3 im SGB XII bei über 25-jährigen voll erwerbsgeminderten Erwachsenen zu machen.<sup>63</sup>

Will man die Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit auf der hier angesprochenen Ebene herstellen, ist es aus verfassungsrechtlichen Gründen zur Ermittlung des menschenwürdigen Existenzminimums erforderlich, dass nicht nur Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Existenzminimumsschwelle liegt, ausgeschlossen werden, sondern auch Haushalte mit einem zusätzlichen Nettoerwerbseinkommen bis zu 73 Euro monatlich.

**Fazit:** Die Einbeziehung von Personen, die ein zusätzliches Erwerbseinkommen von bis zu 73 Euro (netto) haben, in § 3 Abs. 2 Nr. 1 RBEG ist weder mit dem Gebot der Systemklarheit, der Folgerichtigkeit und der Normenklarheit nach Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG noch mit dem Recht auf die Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG vereinbar.

### 3.1.3 Abgrenzung unterer Einkommenschichten – § 4 RBEG, § 28 Abs. 3 Satz 4 SGB XII

§ 28 Abs. 3 Satz 4 SGB XII verlangt für die Bestimmung des Anteils der Referenzhaushalte an den jeweiligen Haushalten der Sonderauswertung einen für statistische Zwecke hinreichend großen Stichprobenumfang. § 4 RBEG konkretisiert diese Aussage dahingehend, dass bei Einpersonenhaushalten die unteren 15 % der Haushalte und bei Familienhaushalten die unteren 20 % der nach ihren Nettoeinkommen geschichteten Haushalte zu Grunde gelegt werden. Verfassungsrechtliche Probleme ergeben sich dann, wenn durch das Ausgabeverhalten der unteren 15 % bzw. 20 % der Einkommensgruppen der Bevölkerung nicht in hinreichender Weise erfasst werden kann, welche Aufwendungen für ein menschenwürdiges Existenzminimum erforderlich sind. Das BVerfG hat dies in seiner Entscheidung ausdrücklich aufgegriffen, wenn es bezüglich der ehemaligen Regelung, die die Verbrauchsausgaben der unteren 20 % erfasste, ausführt, dass die Wahl dieses untersten Quintils auf der sachgerechten Erwägung beruhe, dass diese Referenzgruppe der Bezieher von geringem Einkommen in ihrer breiten Erfassung dazu führe, statistisch zuverlässige Daten zu erlangen.<sup>64</sup>

Im Einzelnen sind damit zwei Fragen angesprochen: Zum einen, inwiefern die untersten 15 % (bei Einpersonenhaushalten) bzw. die untersten 20 % (bei Familienhaushalten) unter methodisch-empirischen Gesichtspunkten hinreichend geeignet sind, die erforderlichen Aufwendungen zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums zu erfassen. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach der sachlichen Differenzierung zwischen einmal 15 % und auf der anderen Seite 20 % der untersten Haushalte.

Was die Frage der empirisch-statistischen Verlässlichkeit anbelangt, so ist der Ausgangspunkt des Statistikmodells zu berücksichtigen. Es geht bei der Bedarfsermittlung nicht von einer detaillierten Differenzierung nach einzelnen Gütern und Dienstleistungen aus, sondern von der Annahme eines internen Ausgleiches von über- und unterdurchschnittlichen Bedarfen auf individueller Ebene, wodurch die so ermittelten Durchschnittsbeträge einzelner Ausgaben keine Aussagen über das individuelle Ausgabeverhalten treffen, sondern in gewisser Weise virtuelle Größen sind.

Da das Statistikmodell durch die Bewertung der verschiedenen Dienstleistungen und Güter als regelbedarfsrelevant bzw. nicht regelbedarfsrelevant ein »ausgehöhlt« Statistikmodell<sup>65</sup> ist, ist die Möglichkeit statistisch unsicherer Ergebnisse vergleichsweise groß. Für die Beurteilung des Gesamtergebnisses der statistischen Methode

kommt es dennoch vorrangig nicht auf die Zellenbesetzungen bei den einzelnen Güterpositionen an, sondern letztlich auf die Gruppengrößen.<sup>66</sup> Demgemäß ist die Frage der statistischen Signifikanz hinsichtlich der verschiedenen Haushaltstypen zu differenzieren:

- Bei den Haushalten Alleinlebender sind die zu Grunde liegenden Daten als ausreichend zu erachten, wengleich eine Bezugnahme bei Alleinlebenden auf das unterste Quintil zu valideren Ergebnissen führen würde.<sup>67</sup>
- Bei allen Konstellationen von Paaren mit Kindern (unter sechs Jahre, von sechs bis 13 Jahren, von 14 bis 17 Jahren) ergibt sich, dass die auf der Basis der EVS durchgeführte Regelbedarfsberechnung statistisch nicht signifikant ist. Dies ist weniger auf die Zahl der Einzelergebnisse mit großem Fehlerspielraum, die erheblich größer als bei Alleinstehenden ist, zurückzuführen; denn durch eine alternative mikroanalytische Sicht (Ansatz auf der Individualebene) wird dieses Problem etwas relativiert. Vielmehr ist diese mangelnde statistische Signifikanz vornehmlich durch die kleinen Gruppengrößen bei den speziellen Sonderauswertungen für die Bereiche Verkehr und Kommunikationsdienstleistungen begründet.<sup>68</sup>

**Fazit:** Damit wäre die Festlegung von Familienhaushalten nach § 4 Satz 2 Nr. 2 RBEG (unterstes Quintil) für die Ermittlung der Regelbedarfe von Kindern auf der Basis des reinen Statistikmodells zwar haltbar; für das weitgehend ausgehohlte Statistikmodell mit den Subgruppenauswertungen ist die Bestimmung der Referenzfamilien aber mit den Anforderungen an die Bestimmung des menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar.

Hinsichtlich der unterschiedlichen Abgrenzung der Referenzhaushalte (bei Einpersonenhaushalten: die unteren 15 %; bei Familienhaushalten: die unteren 20 % der jeweils nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Einpersonenz- bzw. Familienhaushalte der EVS 2008) finden sich in der Begründung des Gesetzesentwurfs Ausführungen<sup>69</sup>: Bei den Einpersonenhaushalten wurden unter Berücksichtigung der nach § 3 Abs. 1 RBEG ausgeschlossenen Haushalte insgesamt 22,3 % der entsprechenden Haushalte berücksichtigt, bei den Familienhaushalten (ebenfalls unter Berücksichtigung der in § 3 Abs. 1 RBEG benannten Haushalte) insgesamt 21,8 % der entsprechenden Haushalte. Die in § 4 RBEG genannten unterschiedlichen Prozentzahlen für die Einpersonen- und Familien-Referenzhaushalte (unteren 15 % bzw. unteren 20 %) ergeben sich im Wesentlichen dann daraus, dass bei den Einpersonenhaushalten 8,6 % aller entsprechenden Haushalte ausgeschlossen wurden, während bei den Familienhaushalten

<sup>64</sup> vgl. Rn. 168

<sup>65</sup> vgl. Gutachten Irene Becker, Abschnitt 3.7.1

<sup>66</sup> vgl. dazu im Einzelnen Gutachten Irene Becker, Abschnitt 3.2

<sup>67</sup> vgl. ebenda, Abschnitt 3.7.2

<sup>68</sup> vgl. dazu ausführlich ebenda, Abschnitte 3.7.3 sowie 3.7.4 und 3.7.5

<sup>69</sup> vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 89 f.

nur 2,3 % aller entsprechenden Haushalte jeweils nach § 3 Abs. 1 RBEG ausgeschlossen wurden. Insgesamt lag also – vor dem Ausschluss der Haushalte nach § 4 RBEG – die Zahl der Referenzhaushalte zunächst jeweils erkennbar über dem unteren Quintil. Die Unterschiede ergaben sich letztlich durch die unterschiedlich hohen Ausschlüsse von Haushalten nach § 3 Abs. 1 RBEG.<sup>70</sup>

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist diese unterschiedliche Handhabung an Art. 3 Abs. 1 GG zu messen. Das BVerfG hat in kontinuierlicher Rechtsprechung herausgearbeitet, dass sich aus Art. 3 Abs. 1 GG ergibt, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln ist.<sup>71</sup> Innerhalb dieses normativ auszufüllenden Rahmens ist es grundsätzlich dem Gesetzgeber überlassen, welche Merkmale ihm als wesentlich erscheinen, um sie als Parameter zu nehmen für eine Gleich- bzw. Ungleichbehandlung. Die Grenze der gesetzgeberischen Gestaltung ist allerdings dann überschritten, wenn sich eine Differenzierung, bezogen auf den jeweiligen sachlichen Gegenstandsbereich, nicht auf einen vernünftigen oder einleuchtenden Grund zurückführen lässt bzw. tatsächlich vorhandene Unterschiede in sachwidriger Weise außer Acht gelassen werden.<sup>72</sup>

An diese verfassungsrechtlichen Vorgaben hat sich der Gesetzgeber nicht gehalten, denn er hat Ungleiches gleich behandelt. Dies geschieht dadurch, dass er den Regelbedarf von Erwachsenen, die mit Kindern in Familienhaushalten zusammenleben, aus den Ergebnissen der Einpersonenhaushalte abgeleitet hat: Ob Alleinerziehende oder »Paarerziehende« – also jeweils Erwachsene mit Kindern –, ihr Regelbedarf entspricht dem Regelbedarf eines Alleinstehenden, der aus den Ergebnissen der Einpersonenhaushalte ermittelt wurde. Warum der Gesetzgeber den Regelbedarf von Erwachsenen in Familienhaushalten nicht aus den Ergebnissen der Familienhaushalte abgeleitet hat, dafür findet sich keine Begründung. Eine solche wäre schon deswegen erforderlich gewesen, da nicht unwahrscheinlich ist, dass »erziehende« Erwachsene aufgrund ihrer Erziehungsaufgaben einen anderen Regelbedarf haben als Alleinstehende.

Dies hat auch weitere Auswirkungen. Denn der Erwachsenenbedarf von in Familienhaushalten lebenden Personen wird aus den Einpersonenhaushalten und damit aus der Referenzgruppe der unteren 15 % der EVS abgeleitet. Damit wird eine im Grunde »ärmere« Gruppe in Bezug genommen als bei den Familienhaushalten, wo sich der Bedarf aus den unteren 20 % der EVS ableitet, also aus im Vergleich »reicheren« Haushalten. Mit der »Gleichbehandlung« von Erwachsenen in Einpersonenhaushalten und Erwachsenen

in Familienhaushalten hat der Gesetzgeber vorhandene Unterschiede außer Acht gelassen. Eine vernünftige, einleuchtende, sich aus den Sachzusammenhängen ergebende Begründung hierfür hat er nicht dargelegt und eine solche ist auch nicht erkennbar. Aufgrund des klaren Wortlautes der gesetzlichen Regelung in § 4 RBEG bzw. § 28 Abs. 3 Satz 4 SGB XII ist eine verfassungskonforme Auslegung, die Auslegungsspielräume voraussetzt, nicht möglich.

**Fazit:** Die Bestimmung des Regelbedarfs von erwachsenen Personen in Haushalten mit Kindern (Familienhaushalten) nach dem Regelbedarf von Alleinstehenden auf der Basis der Ergebnisse der EVS für Einpersonenhaushalte ist mit dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar.

### 3.2 Tragfähige Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe – §§ 5, 6 RBEG, § 28 Abs. 4 Satz 1 SGB XII

Schließlich ist die Auswertung der EVS entscheidend für die konkrete Festlegung des Regelbedarfs und damit für die Festlegung der Höhe des zur Deckung des menschenwürdigen Existenzminimums zur Verfügung stehenden Betrags. Von daher ist folgerichtig, dass an die Auswertung der EVS hohe Anforderungen gestellt werden, nämlich dass die Auswertung tragfähig begründet, empirisch belegt wird<sup>73</sup>, nachvollziehbar ist und nachvollziehbar begründet wird.<sup>74</sup> Diese Anforderungen an die Auswertung der EVS beziehen sich im Grunde genommen auf zwei Ebenen:

- einmal auf die Auswertung im engeren (technischen) Sinn (das wird in diesem Abschnitt 3.2 untersucht),
- des Weiteren darauf, inwiefern durch den Gesetzgeber bei der Auswertung der EVS in verfassungsrechtlich zulässiger Weise wertende Elemente eingebracht worden sind, um (nur) den sog. »regelleistungsrelevanten Verbrauch« in die Berechnung des Regelbedarfs einfließen zu lassen (dazu dann unter Abschnitt 3.3).

Die erforderliche »tragfähige Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe«<sup>75</sup> ist zunächst unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten darauf zu prüfen, inwiefern der Gesetzgeber diese Auswertung in methodisch korrekter Weise vorgenommen hat, inwiefern er bei der Auswertung logisch, in sich stimmig vorgegangen ist, und ob er bei der Auswertung die Folgen möglicher Auswertungsschritte berücksichtigt hat.<sup>76</sup> Der verfassungsrechtliche Bezug einer solchen methodisch »handwerklich« korrekten tragfähigen Auswertung ist dadurch gegeben, dass dann, wenn auf dieser Ebene die Auswertung nicht korrekt vorgenommen wurde, der Regelbedarf in einer nicht verfassungsgemäßen Weise ermittelt wurde<sup>77</sup> und damit insgesamt das verfassungsrechtlich gesicherte menschenwürdige Existenzminimum nicht korrekt festgestellt wurde.

Eine derartig methodisch nicht korrekte und damit auch nicht tragfähige Auswertung der EVS zeigt sich beispielsweise bei den Verbrauchsausgaben-Abteilungen 1 (Nahrungsmittel, alkoholfrei Getränke) und 2 (Alkoholische Getränke, Tabakwaren) hinsichtlich der Bemessung

70 Ergänzend wird zur Begründung darauf hingewiesen, dass die Zahl der ausgewerteten Haushalte damit größer sei als bei der Auswertung der EVS 2003; vgl. Heiko Siebel-Huffmann, a. a. O., Rn. 203.

71 vgl. BVerfGE Bd. 71, S. 255, 271; BVerfGE Bd. 108, S. 52 ff.

72 vgl. BVerfGE Bd. 108, S. 52 ff. mit zahlreichen weiteren Nachweisen

73 vgl. Rn. 174, 177

74 vgl. Rn. 179

75 Rn. 174

76 In Rn. 179 weist das BVerfG z. B. darauf hin, dass dann, wenn Abschläge für die Kosten eines Kfz vorgenommen werden, in Folge dieses Schrittes zu prüfen ist, ob und ggf. in welchem Umfang für den betroffenen Personenkreis Kosten für den öffentlichen Personennahverkehr ansteigen können.

77 vgl. Rn. 173

des Nahrungsmittelbedarfs von Jugendlichen, bei der Abteilung 7 (Verkehr) und der Abteilung 8 (Nachrichtenübermittlung).<sup>78</sup>

In den Abteilungen 1 und 2 geht es bei Jugendlichen von 14 bis unter 18 Jahren um die Verbrauchsausgaben für Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke und Mineralwasser zur Substitution der alkoholischen Getränke. Dabei geht der Gesetzgeber davon aus, dass Jugendliche in dieser oberen Altersgruppe auch tatsächlich Alkohol und Tabakwaren konsumieren – eine Annahme, die soweit noch realistisch sein wird. Bei der Ermittlung der regelbedarfsrelevanten Ausgaben aus der Abteilung 2 erfolgt die Bemessung für Alkohol und Tabak bei den 14- bis unter 18-Jährigen entsprechend der Ermittlung bei den Erwachsenen.<sup>79</sup> Und dementsprechend wird für diese Jugendlichen der Ernährungsbedarf tendenziell zu gering bemessen.<sup>80</sup> Eine Begründung hierfür liefert der Gesetzgeber nicht, womit er schon der vom BVerfG geforderten Begründungs- und Transparenzpflicht nicht nachkommt.

In diesem konkreten Fall hätte in ganz besonderer Weise Anlass bestanden, eine tragfähige Begründung zu liefern. Denn die Bundesregierung weist in ihrem Drogen- und Suchtbericht 2011<sup>81</sup> aus, wie hoch der Anteil der Jugendlichen ist, der Alkohol und Tabak konsumiert (vgl. Tabelle).

**Tabelle: Anteil von Jugendlichen mit Alkohol- und Tabakkonsum in den Jahren 2010 und 2008**

|  | Altersgruppe 12 – 17 Jahre |        |
|--|----------------------------|--------|
|  | 2010                       | 2008   |
| Alkohol – mindestens einmal in der Woche | 12,9 %                     | 17,4 % |
| Rauchen                                  | 12,9 %                     | 15,0 % |

Quelle: Drogen und Suchtbericht Mai 2011, S. 21 und S. 34

Aus diesen Zahlen ergibt sich, dass im Jahre 2010 in der Altersgruppe der 12- bis 17-Jährigen nur in dem genannten Umfang Alkohol bzw. Tabak konsumiert wurde. Selbst wenn man annehmen kann, dass die Altersgruppe der 14- bis 18-Jährigen tendenziell einen etwas höheren Konsum hat, ist die Annahme, dass alle Jugendlichen in dieser Altersgruppe Alkohol und Tabak konsumieren, weit von der Realität entfernt. Nun mag strittig sein, ob zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens diese Zahlen von 2010 schon vollständig vorlagen. Aber auch ein Vergleich mit dem im Drogenbericht veröffentlichten Zahlen des Jahres 2008 ergibt, dass selbst damals die Zahlen bereits deutlich unter den Annahmen lagen, die der Gesetzesbegründung zum RBEG gemacht werden. Von daher fehlt hier für den Gesetzgeber nicht nur eine eindeutig nachvollziehbare empirische Grundlage, die vorliegenden empirischen Daten sprechen eindeutig die gegenteilige Sprache. Damit liegt ein deutlicher und erkennbarer Mangel der Erhebung der Verbrauchsausgaben bei der Altersgruppe der 14- bis unter 18-Jährigen vor.

Die Nichtberücksichtigung der Aufwendungen für Kraftfahrzeuge hat das BVerfG als verfassungsrechtlich zulässig

betrachtet, jedoch darauf hingewiesen, dass eine Nichtberücksichtigung der Kosten eines Kraftfahrzeuges Auswirkungen auf die Kosten für Leistungsberechtigte im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs haben könnte.<sup>82</sup>

Dies war Anlass, dass hier eine Sonderauswertung der EVS vorgenommen wurde. Zu Grunde gelegt wurden »Haushalte ohne Kraftstoffverbrauch und ohne Schmiermittel«. Hier stellt sich zunächst die Frage, inwiefern diese Sonderauswertung eine tragfähige Basis ist. Denn zugleich wurde auch eine Auswertung »Haushalte ohne PKW« vorgenommen. Die Benutzung dieser Auswertung erscheint für die Herausrechnung der Kosten eines Kfz zunächst näherliegend. Zumindest sind für die Heranziehung der Auswertung »Ausgabe für Kraftstoffe und Schmiermittel« keine Ausführungen vorhanden, die der Transparenz- und Begründungspflicht entsprechen würde.

Die Benutzung der Auswertung »Haushalte ohne Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel« anstelle der Auswertung »Haushalte ohne PKW« könnte darin begründet sein, dass nicht nur PKWs, sondern auch Mopeds und Motorräder herausgerechnet werden und dies bewerkstelligt werden soll über »Haushalte ohne Kraftstoffe und Schmiermittel«. Ob die völlige Ausklammerung des Verbrauchs von »Kraftstoffen und Schmiermitteln« sachgerecht ist, erscheint aber zweifelhaft. In der Position »Kraftstoffe und Schmiermittel« von Haushalten ohne PKW werden sich in erster Linie die Kosten für z. B. Mopeds (vornehmlich bei Jugendlichen im ländlichen Bereich<sup>83</sup>) finden. Zudem ist es möglich, dass auch Personen ohne PKW entsprechende Ausgaben haben, wenn sie etwa den PKW eines Bekannten z. B. zum Transport benutzen. Das ist insbesondere für die Referenzgruppe mit unteren Einkommen schon deswegen naheliegend, da beim Einkauf soweit möglich auf Supermärkte und Discounter abgestellt wird, die nicht immer im fußläufigen Bereich liegen.

Ein (weiterer) Verstoß gegen die »tragfähige Auswertung« der EVS liegt darin, dass bei dieser grundsätzlich zulässigen Nichtberücksichtigung der Kosten für den Betrieb eines Kfz die Folgen der Nichtberücksichtigung dieser Position bei den regelbedarfsrelevanten Ausgaben nicht hinreichend berücksichtigt wurden. Denn auch wenn es eine vertretbare Wertung ist, dass Kraftfahrzeuge zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht erforderlich sind und diese deswegen nicht berücksichtigt werden, so ist doch zu bedenken, dass für Personen mit einem Abschlag für die Einsparung der Kosten eines Kfz auf der anderen Seite die Kosten für so genannte fremde Verkehrsdienstleistungen ansteigen. Dies ist aber von Gesetzgeber nicht entsprechend berücksichtigt worden.

Das ergibt sich aus Folgendem: Die Sonderauswertung »Haushalte ohne Ausgaben für Kraftstoffe und Schmier-

78 zu allen relevanten EVS-Abteilungen vgl. Übersicht 2 im Gutachten von Irene Becker, Abschnitt 3.8

79 vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 80

80 vgl. Gutachten Irene Becker, Abschnitt 3.8.1 I)

81 vgl. Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung: Drogen und Suchtbericht Mai 2011, Berlin; laut Impressum mit »Stand: März 2011«

82 vgl. Rn. 179, 200

83 vgl. dazu Rudolf Martens: Mobilitätsbedarf: Ein verdrängtes Thema in der Regelsatzdiskussion, in: WSI-Mitteilungen 10/2010, S. 531 ff.

mittel« hat hochgerechnet 1.398.000 Einpersonenhaushalte erfasst, von denen 975.000 Ausgaben für »Verkehr« hatten. Für die Unterposition »Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne im Luftverkehr/ohne auf Reisen)« ergeben sich dann 748.000 Personen, die im Durchschnitt dafür Ausgaben von 34,40 Euro hatten. Insgesamt wurden von diesen Haushalten ca. 25.731.200 Euro für »Fremde Verkehrsdienstleistungen« ausgegeben. Dieser Betrag geteilt durch die Zahlen aller von der Sonderauswertung erfassten Haushalte (1.398.000) ergibt die als Durchschnittsbetrag in den Regelbedarf für »Fremde Verkehrsdienstleistungen« eingegangene Zahl von 18,41 Euro.<sup>84</sup>

In der Auswertung »Ausgaben des privaten Konsums [...] von Einzelpersonenhaushalten«<sup>85</sup> sind 2.126.000 Haushalte ausgewiesen, von denen 1.703.000 Haushalte Ausgaben für »Verkehr« hatten.<sup>86</sup> Zieht man nun von der Gesamtzahl aller Haushalte (2.126.000) die der obigen Sonderauswertung »Haushalte ohne Ausgaben für Kraftstoffe und Schmierstoffe« (1.398.000) ab, ergibt sich eine Anzahl von 728.000 Haushalten. Nach der Logik der Auswertungen sind dies die Haushalte, die (in welcher Höhe auch immer) Ausgaben für Kfz und Motorräder hatten, also für Kraftstoffe und Schmiermittel.

Wenn diese Benutzer von Kfz und Motorrädern – in verfassungsrechtlich zulässiger Weise – aus der Berechnung herausgenommen werden, ist nunmehr aber zu berücksichtigen, dass, wenn die Kosten für den PKW nicht berücksichtigt werden, Kosten für fremde Verkehrsdienstleistungen zu berücksichtigen sind.<sup>87</sup> Diese Personengruppe muss mit ihren (Substitut-)Ausgaben für Kfz »irgendwie« berücksichtigt werden. Naheliegender wäre, dass bei dieser Zahl von 583 Haushalten die Verbrauchsausgaben für Verkehr so hoch angesetzt werden wie bei den Haushalten, die Ausgaben in der Erfassung »Haushalte ohne Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel« haben – also mit 34,40 Euro (s. o.).

Das ergäbe dann einen deutlich anderen Wert für die gesamten »Fremden Verkehrsausgaben« als er vom Gesetzgeber berücksichtigt wurde. Die Rechnung lautete dann nämlich so: 748.000 Haushalte (»Haushalte ohne Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel«) plus die hier errechneten 728.000 Haushalte, also insgesamt 1.476.000 Haushalte müssten mit dem Durchschnittswert von 34,40 Euro für fremde Verkehrsdienstleistungen (s. o.) berücksichtigt werden: 1.476.000 multipliziert mit 34,40 Euro ergibt eine Gesamtsumme von ca. 50.774.400 Euro. Dieser Betrag wäre dann durch die Gesamtzahl der in der EVS erfassten Haushalte (2.126.000) zu teilen, was einen Durchschnittswert von annähernd 23,88 Euro für »Fremde Verkehrsdienstleistungen« (statt der im Gesetz angesetzt-

ten 18,41 Euro) ergäbe. Dieser Betrag liegt also um 5,47 Euro über dem in der Berechnung des Gesetzgebers angesetzten Betrag.<sup>88</sup> Dieser Unterschied resultiert letztlich daraus, dass in der Berechnung des Gesetzgebers implizit für einen Teil der Haushalte mit Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel ein Mobilitätsbedarf von Null gesetzt wurde, was offensichtlich nicht der Realität entspricht.

**Fazit:** Es liegt nicht durchgehend eine tragfähige Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vor, so dass §§ 5, 6 RBEG, § 28 Abs. 4 Satz 1 SGB XII verfassungsrechtlich mit Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG insofern unvereinbar sind, als dass

- bei Jugendlichen im Alter von 14 bis unter 18 Jahren ein zu hoher Abzug wegen nichtregelbedarfsrelevanter Ausgaben für Alkohol- und Tabakkonsum vorgenommen wird;
- bei der Sonderauswertung für den Mobilitätsbedarf der Mobilitätsbedarf von Haushalten, die Ausgaben für Kraftstoff und Schmiermittel haben, nicht korrekt berücksichtigt wurde.

### 3.3 Regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben, interner Ausgleich – § 28 Abs. 4 Satz 1 SGB XII, §§ 5, 6 RBEG

§ 28 Abs. 4 Satz 1 SGB XII bestimmt, dass die Angaben, die aufgrund der EVS ermittelt werden, für die Festlegung der Regelbedarfsstufen nur insoweit berücksichtigt werden, als sie »regelbedarfsrelevant« sind. § 5 RBEG benennt dann auf der Basis der in der Gesetzesbegründung dargelegten Berechnung<sup>89</sup> die regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben für Einpersonenhaushalte, § 6 RBEG entsprechend die regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben für Kinder- und Jugendliche nach Alter gegliedert.

Die Tatsache, dass gemäß § 28 Abs. 4 Satz 1 SGB XII nur sog. regelbedarfsrelevantes Verbrauchsverhalten der Referenzhaushalte berücksichtigt wird, ist unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten in zweierlei Hinsicht nicht unbedenklich:

- Mit dem Abstellen auf regelbedarfsrelevantes Verbrauchsverhalten wird von der Grundlage der empirisch-statistischen Methode (dem Statistikmodell), die der Gesetzgeber selbst zur Grundlage seiner Bemessung für das notwendige Existenzminimum gemacht hat, abgewichen und es fragt sich, ob hierfür eine hinreichende sachliche Rechtfertigung vorliegt.<sup>90</sup>
- Mit einem solchen Abweichen ist zugleich auch das Strukturprinzip des Statistikmodells tangiert, das ja nicht von realen Werten, sondern von virtuellen Beträgen ausgeht und auf der Annahme beruht, dass das individuelle Ausgabeverhalten durchaus davon abweicht, jedoch durch einen internen Ausgleich das menschenwürdige Existenzminimum gesichert wird, weswegen sich unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten das Problem stellt, ob dieser mit der empirisch-statistischen Methode zwingend verbundene interne Ausgleich im Pauschalierungssystem noch gesichert ist.

<sup>84</sup> vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 59

<sup>85</sup> also die »allgemeine« Auswertung der EVS für die Einpersonenhaushalte

<sup>86</sup> Die Zahl der Personen, die keine Ausgaben für Verkehr hatten, ergibt 423.000, was sich mit der Zahl der Personen deckt, die im Bereich »Haushalte ohne Ausgaben für Kraftstoffe und Schmierstoffe« ebenfalls keine Verkehrsausgaben hatten.

<sup>87</sup> vgl. Rn. 179

<sup>88</sup> vgl. dazu Ulrike Fürstenberg u. a.: Musterschriftsätze, in: Sonderheft Anwalt im Sozialrecht (ASR): SGB II-Änderung der Regelbedarfe, S. 63, die zu einem Berechnungswert von 3,57 Euro kommen

<sup>89</sup> ausführlich in BT-Drs. 17/3404, S. 52 bis 87

<sup>90</sup> vgl. Rn. 173

### 3.3.1 Regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben – die verfassungsrechtliche Zulässigkeit normativer Abschläge

Verfassungsrechtlich ist es zulässig, von den in der EVS ermittelten Werten Kürzungen oder Streichungen vorzunehmen, wenn feststeht, dass die jeweiligen Positionen anderweitig gedeckt werden, oder »zur Sicherung des Existenzminimums nicht notwendig sind«<sup>91</sup>. Insofern bezieht sich die Berücksichtigung nur regelbedarfsrelevanter Ausgaben auf die Rechtsprechung des BVerfG in seiner Entscheidung vom 09.02.2010. In dieser Entscheidung hatte sich das BVerfG zu befassen mit den prozentualen Abschlägen von Positionen aus der EVS, die (damals vom Verordnungsgeber) mit der Begründung vorgenommen wurden, dass es sich dabei um keinen regelleistungsrelevanten Verbrauch handele. Dies hat das BVerfG grundsätzlich akzeptiert, da es dem Gesetzgeber insofern eine »wertende« Entscheidung eingeräumt hat, wobei der Gesetzgeber diese Entscheidung allerdings sachgerecht und vertretbar zu treffen habe.<sup>92</sup> Da derartige wertende Entscheidungen jedoch unter dem Vorbehalt stehen, dass die entsprechende Nichtberücksichtigung von Positionen deswegen geschieht, weil die Positionen zur Sicherung des Existenzminimums nicht notwendig seien, müsse es laut BVerfG möglich sein, dass »geprüft werden kann, ob die vom Gesetzgeber getroffenen Wertungen und Entscheidungen der verfassungsrechtlichen Garantie eines menschenwürdigen Existenzminimums entsprechen«, insofern treffe den Gesetzgeber »die Obliegenheit, sie nachvollziehbar zu begründen«<sup>93</sup>.

In der jetzigen gesetzlichen Regelung sind angeblich keine Abschätzungen (»Abschläge«) mehr vorgenommen worden.<sup>94</sup> Der Gesetzgeber hat jedoch an verschiedenen Stellen Ausgabe-positionen völlig gestrichen und nicht berücksichtigt bzw. Teile von Ausgabe-positionen entsprechend unberücksichtigt gelassen.

Die Liste der nicht regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben ist umfangreich<sup>95</sup>.

In einer Anzahl von Fällen ist dies verfassungsrechtlich unproblematisch, so wenn es für den Ausschluss aus dem Regelbedarf entsprechende Ausgabe-positionen bei einmaligen Leistungen gibt<sup>96</sup> oder entsprechende Leistungen für Grundeinkommensbezieherinnen und -bezieher kostenlos sind<sup>97</sup> oder der Bedarf anderweitig gedeckt ist<sup>98</sup>.

Andere Streichungen bzw. Kürzungen beruhen auf der normativen Entscheidung des Gesetzgebers, dass derartige Ausgaben nicht für die Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums erforderlich seien. Dies bezieht sich insbesondere auf<sup>99</sup>:

- Ausgaben für alkoholische Getränke<sup>100</sup>, Verbrauchsausgaben für Tabakwaren;
- Kosten der chemischen Reinigung usw.<sup>101</sup>;
- die Unterhaltung eines Gartens, weswegen auch die Position »Nicht motorbetriebene Gartengeräte« gänzlich nicht berücksichtigt wurde und die Position »Motorbetriebene Werkzeuge und Ausstattungsgegenstände für Haus und Garten« um die Ausgaben für Gartengeräte bereinigt wurde;<sup>102</sup>

- Anfertigung und fremde Reparatur von Heimtextilien,
- die Ausgaben für Garten, Camping und Pauschalreisen, für Schnittblumen und Zimmerpflanzen, für Haustiere, Glücksspiele, die Ausleihgebühren für TV-Geräte und Videokameras.
- Nachhilfeunterricht (für Erwachsene), Kinderbetreuung, Studien- und Prüfungsgebühren (in der Abteilung 10, wo die Ausgabe-positionen zur »Bildung« zusammenfasst werden, wurden nur die Gebühren für Kurse als regelsatzrelevant anerkannt);
- in Abteilung 11 (»Beherbergungs- und Gaststättenleistungen«) wurden die Ausgaben für auswärtige Verpflegung<sup>103</sup> nicht zu den regelbedarfsrelevanten Ausgaben gezählt, ebenso wie die Position »Übernachtungen«<sup>104</sup>;
- in der Abteilung 12 wurden aus der Position »Schmuck und Uhren (einschl. Reparatur)« nur die Uhren als regelbedarfsrelevant berücksichtigt.<sup>105</sup>

In der Begründung gibt es grundsätzlich zu all diesen Positionen Ausführungen, warum sie nicht berücksichtigt werden. Ausführungen allein genügen aber nicht. Vielmehr muss der Gesetzgeber seiner Obliegenheit nachkommen, nachvollziehbar zu begründen, warum er bestimmte Positionen nicht berücksichtigt und dennoch das menschenwürdige Existenzminimum sichergestellt ist. Mit der Begründung des Gesetzgebers hat sich das in diesem Heft der Sozialen Sicherheit vorangestellte Gutachten von Irene Becker ausführlich auseinandergesetzt.<sup>106</sup> Ergänzend dazu sei noch auf Folgendes hingewiesen:

Bezüglich der Nichtberücksichtigung der Kosten für eine chemische Reinigung als nicht existenzsichernd geht

91 Rn. 171

92 vgl. Rn. 171

93 Rn. 171

94 »Auf Abschätzungen (»Abschläge«), auch wenn diese in hohem Maße plausibel erscheinen, wurde vollständig verzichtet«, heißt es in der Begründung; BT-Drs. 17/3404, S. 53

95 vgl. Gutachten Irene Becker, Abschnitt 3.8.1 (mit der Darstellung in der dortigen Tabelle 7 und den jeweiligen Ausführungen zu den verschiedenen Positionen) sowie Tabelle 8, A5 und A6

96 Dies gilt etwa für orthopädische Schuhe sowie die Reparatur und Miete von therapeutischen Geräten (vgl. dazu die neu eingefügte Nr. 3. in § 24 Abs. 3 SGB II).

97 Dies gilt etwa für die Rundfunk- und Fernsehgebühren.

98 Hierunter können Leistungen des so genannten Bildungspakets (etwa Nachhilfeunterricht) fallen; vgl. dazu im Einzelnen unter Kapitel 5.

99 vgl. im Einzelnen dazu BT-Drs. 17/3404, S. 52–64

100 Bei der Nichtberücksichtigung von Alkohol wurde die damit verbundene Flüssigkeitsmenge substituiert (vgl. Gutachten Irene Becker, Abschnitt 3.8.1. a). Wenn man schon ein derartiges Verfahren wählt, hätte es in der Logik gelegen, auch den Kalorienbedarf (insbesondere weil auf Bier abgestellt wird) zu substituieren: schon im Mittelalter wussten die Mönche, warum in der Fastenzeit ein besonderes Bier (Starkbier) zur Substitution von Kalorien gebraut wurde.

101 Die Verbrauchsausgaben für Waschen, Bügeln und Färben wurden deswegen nicht berücksichtigt, weil Ausgaben für die Anschaffung einer Wasch- und Bügelmaschine sowie Ausgaben für Waschmittel berücksichtigt werden.

102 vgl. dazu im Einzelnen BT-Drs. 17/3404, S. 57

103 Hier wurde der in diesen Ausgaben enthaltene Verpflegungsbedarf substituiert.

104 Die Streichung erfolgte, da Übernachtungen der Bedarfsposition »Urlaube« zugerechnet wurden, diese jedoch nicht regelbedarfsrelevant sei, sofern es sich um Verwandtenbesuche handelt, wurde von kostenloser Übernachtung ausgegangen.

105 vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 63 f.

106 vgl. im Einzelnen dazu Gutachten Irene Becker, Abschnitt 3.8.1, mit den jeweiligen Ausführungen zu den verschiedenen Positionen

der Hinweis auf die Absetzbarkeit derartiger Aufwendungen, die zur »Erzielung des Einkommens notwendig sind«, nach § 11 Abs. 2 Nr. 5 SGB II a. F. (alte Fassung) insofern fehlt, als dann Personen, die derartige Aufwendungen haben, in diesem Umfang aus den Referenzhaushalten ausgeschlossen werden müssten. Das wird aber ausdrücklich mit dem Hinweis, dass Haushalte mit nur einem Euro über der Existenzminimumsschwelle, in die Referenzhaushalte einbezogen werden, nicht gemacht (vgl. dazu im Einzelnen unter Abschnitt 3.1.2). Der Verweis auf § 16 SGB II (Aufwendungsersatz durch das Jobcenter im Kontext von Vorstellungsgesprächen) geht insofern fehl, als die Förderung nach §§ 45, 46 SGB III eine Ermessensleistung ist und somit allenfalls ein Anspruch auf fehlerfreie Ausübung des Ermessens, jedoch kein unmittelbarer Anspruch auf die Leistung besteht.

Für den Ausschluss der Position »Anfertigung und fremde Reparaturen von Heimtextilien« als nicht existenzsichernd wird ausgeführt, dass bei Anfall größerer Ausgaben für derartige Reparaturen oder Änderungen nach einem Umzug oder einem Schadensereignis Erstausrüstungsleistungen nach § 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 SGB II geltend gemacht werden könnten. Diese Argumentation ist rechtsdogmatisch nicht tragfähig, da es sich bei der Änderung bzw. Reparatur regelmäßig gerade nicht um Erstausrüstungen handeln kann, da derartige Gegenstände ja vorhanden sein müssen, um geändert oder repariert werden zu können. Insofern handelt es sich um Erhaltungs- ggf. um Ergänzungsaufwendungen, die nicht unter den Begriff der Erstausrüstung fallen<sup>107</sup>. Insofern ist diese Begründung nicht nachvollziehbar.

Nicht nachvollziehbar ist auch der Ausschluss der höheren Verbrauchsausgaben für eine Mahlzeit bei auswärtiger Verpflegung im Vergleich zu den Kosten, die bei eigener Beschaffung entstehen.<sup>108</sup> Hier wurden die Verbrauchsausgaben für eine auswärtige Verpflegung als nicht regelbedarfsrelevant angesehen und demzufolge nur ein Ausgleich geschaffen für einen entsprechenden häuslichen Verpflegungsbedarf. Dies berücksichtigt nicht, dass wegen des nicht sicheren Ausschlusses von Studierenden und aufstockenden Erwerbstätigen aus den Referenzhaushalten (vgl. Abschnitt 3.1.2) deswegen hier möglicherweise ein überdurchschnittlich hoher Anteil von auswärtiger Verpflegung in Mensen bzw. in Kantinen vorliegt. Der Gesetzgeber ist hierauf in seiner Begründung nicht eingegangen. Weder bei aufstockenden Erwerbstätigen noch bei Studierenden kann so vorgegangen werden, dass diese

Ausgaben nicht berücksichtigt werden. Eine genaue Befassung mit der EVS zeigt, dass die hier ausgewiesenen Kosten wesentlich bedingt sind durch das Ausgabeverhalten von Studierenden.<sup>109</sup> Für Studierende ergibt sich, dass sie »vollschichtig« tätig sind, insofern auf eine auswärtige Verpflegung in Mensen angewiesen sind. Gleiches gilt für aufstockende Erwerbstätige, die wegen ihrer Erwerbstätigkeit auf eine entsprechende Kantinenversorgung zurückgreifen müssen. Damit ist eine korrekte Nichtberücksichtigung der Verbrauchsausgaben bei auswärtiger Verpflegung nur möglich, wenn Studierende bzw. aufstockende Erwerbstätige aus der Erhebung ausgeschlossen werden. Das ist aber nicht geschehen.

**Fazit:** Damit ist der Gesetzgeber beim Ausschluss von Ausgabepositionen als nicht regelbedarfsrelevant seiner verfassungsrechtlichen Obliegenheit zu einer nachvollziehbaren Begründung bei verschiedenen Positionen (noch) nicht gerecht geworden und insofern ist der Ausschluss solcher verschiedener Positionen mit Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar. Das gilt u. a. für den Ausschluss von Aufwendungen für die chemische Reinigung, für den Ausschluss der Aufwendungen für die Anfertigung und fremder Reparatur von Heimtextilien und für den Ausschluss höherer Verbrauchsausgaben für Mahlzeiten bei auswärtiger Verpflegung.

### 3.3.2 Interner Ausgleich

Abgesehen von diesen nicht nachvollziehbaren Begründungen bei der Nichtberücksichtigung einzelner Positionen als nicht regelbedarfsrelevant, entsteht durch den Ausschluss einzelner Positionen ein grundlegendes Problem: Mit dem vom BVerfG zugelassenen normativen Ausschluss einzelner Positionen liegt kein reines, auf der EVS beruhendes Statistikmodell mehr vor, sondern eine Vermischung aus normativem Warenkorbmodell und empirischem Statistikmodell – also ein »ausgehöhlt« Statistikmodell. Eine solche Aushöhlung ist wegen der Funktionsweise des Statistikmodells sachlich nur begrenzt möglich. Denn die empirisch-statistische Methode sieht keine Differenzierung nach einzelnen Gütern oder Dienstleistungen vor, sondern geht von der Annahme eines internen Ausgleichs auf individueller Ebene in der Weise aus, dass überdurchschnittliche Bedarfe mit unterdurchschnittlichem Ausgabeverhalten ausgeglichen werden. Damit sind die Durchschnittsbeträge bezogen auf den einzelnen Haushalt eher virtuelle als das konkrete Ausgabeverhalten widerspiegelnde Größen.

Das begrenzt den verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässigen normativen Ausschluss und beschränkt die Herausnahme von Verbrauchspositionen aus methodischen Gründen auf wenige Ausnahmefälle.<sup>110</sup> Betroffen von der Herausnahme von Verbrauchsausgaben für sog. nicht regelbedarfsrelevante Aufwendungen sind nicht etwa nur die Personen, die derartige Güter zu ihrer individuellen Bedarfsdeckung konsumieren, sondern alle Personen –

107 zum Begriff der Erstausrüstung sowie zur Auslegung dieses Begriffs durch die Rechtsprechung der Sozialgerichte und der rechtsdogmatischen Behandlung vgl. im Einzelnen Johannes Münder (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II. Lehr- und Praxiskommentar (LPK-SGB II), § 24 Rn. 25 ff. m. w. N.

108 vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 63

109 Das ergibt sich daraus, dass sich die Konsumstruktur bei Studierenden von der Konsumstruktur Alleinstehender deutlich unterscheidet: die Gruppe der Studierenden hat unter allen Einpersonenhaushalten die geringsten Ausgaben für Nahrungsmittel, während die Ausgaben für »Gaststätten, Dienstleistungen«, zu denen auch die Mensen zählen, wiederum deutlich höher liegen.

110 vgl. Ingo Palsherm: Die neuen Hartz-IV-Regelsätze: Ist der gefundene Kompromiss verfassungskonform?, in: SozSich 2/2011, S. 63, 66; Wilhelm Adamy/Ingo Kolf: Der faule Hartz-IV-Kompromiss, in: SozSich 3/2011, S. 85, 87

gerade auch diejenigen, die gar keine derartigen Ausgaben haben, weil sie solche Güter nicht konsumieren: Für sie kann – da die Möglichkeit des internen Ausgleichs ein Strukturprinzip des empirisch-statistischen Modells ist – dadurch eine Bedarfsunterdeckung entstehen.

Das hat das BVerfG unter dem Stichwort des »internen Ausgleichs« aufgegriffen. Im Zusammenhang mit der Vornahme normativ begründeter Abschläge kann der Gesetzgeber zwar in einzelnen Ausgabenpositionen vom durchschnittlichen Verbrauch abweichen. Es muss dann aber berücksichtigen, dass »der Gesamtbetrag der Regelleistung es aber ermöglicht, einen überdurchschnittlichen Bedarf in einer Position durch einen unterdurchschnittlichen Bedarf in einer anderen Position auszugleichen«, so dass »ein interner Ausgleich möglich bleibt«. <sup>111</sup> Angesichts der Tatsache, dass den Leistungsberechtigten ein pauschaler Geldbetrag zur Verfügung steht, ergibt sich die innere Logik, dass sein individuelles Verbrauchsverhalten gegenüber dem statistisch ermittelten Durchschnitt abweichen kann und er somit höhere Ausgaben in einem Bereich durch geringere Ausgaben in einem anderen Bereich ausgleichen kann. Das setzt voraus, dass der »Pauschalbetrag [...] so bestimmt worden ist, dass ein Ausgleich zwischen verschiedenen Bedarfspositionen möglich ist.« <sup>112</sup>

Das bedeutet, dass derart normativ begründete Abschläge nur in einem solchen Umfang möglich sind, dass die Funktionsweise des Statistikmodells nicht unterlaufen wird. Damit ist der Wertungsspielraum des Gesetzgebers bei Abschlägen durch die Verwendung des Statistikmodells methodisch-empirisch begrenzt. Das gilt auch für Positionen, die zum soziokulturellen Bedarf gehören, auch wenn dort grundsätzlich im Vergleich zum physischen Grundbedarf ein größerer Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers besteht. <sup>113</sup> Deswegen ist es erforderlich, selbst dann, wenn die jeweils individuelle Absetzung für sich allein auch grundsätzlich zulässig sein mag, in einer Gesamtbetrachtung der einzelnen Abschläge zu überprüfen, ob derartige Ausschlüsse und Abschläge mit dem durch die Pauschalierung geforderten internen Ausgleich und damit mit der Funktionsweise des Statistikmodells noch in Übereinstimmung stehen.

Zum Umfang der Beträge, ergibt sich Folgendes <sup>114</sup>:

- Bezogen auf das menschenwürdige Existenzminimum bestehend aus den Leistungen zur Sicherung der physischen Existenz und den Leistungen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ergibt sich bei Alleinstehenden ein Abschlag von insgesamt 132 Euro, somit werden nur 72 % der Gesamtausgaben der Referenzgruppe erreicht; berücksichtigt man Versicherungsbeiträge, was insbesondere dann erforderlich ist, wenn es sich um »Haushaltsvorstände« handelt, so ergibt sich ein Abschlag von 151 Euro, was 69 % der Gesamtausgaben der Referenzgruppe entspricht.
- Bei Kindern liegt je nach Altersgruppe der Abschlag zwischen 69 Euro und 76 Euro (womit nur 75 % bzw. 78 % der Ausgaben der Referenzgruppe erreicht werden) bzw. unter Berücksichtigung der 10 Euro Monatspauschale für soziale Teilhabe zwischen 59 Euro (79 %

der Ausgaben der Referenzgruppe) und 66 Euro (81 % der Ausgaben der Referenzgruppe).

Ob angesichts dieser beachtlichen Beträge, die sich durch die Kumulation der Abschläge ergeben, das vom BVerfG formulierte Ziel des internen Ausgleichs <sup>115</sup> gesichert ist, damit hat sich der Gesetzgeber nicht befasst. Insofern ist es erforderlich, dass eine Gesamtbetrachtung der insgesamt stattgefundenen Abschläge stattfindet.

Angesichts der absoluten Summe der Abschläge sowie der Relation bezüglich der durchschnittlichen Ausgaben im untersten Einkommensbereich bzw. des nunmehr festgelegten Regelbedarfs ist die Bestimmung der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums nicht nur »auf Kante genäht«, sondern sichert nicht mehr den verfassungsrechtlichen bei einem Pauschalleistungssystem erforderlichen internen Ausgleich. Die Herstellung des erforderlichen internen Ausgleichs wird in erster Linie dadurch zu geschehen haben, dass der Gesetzgeber bei den Positionen, wo es um Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht, auf derart massive Abschläge verzichtet.

Angesichts der Tatsache, dass diese Abschläge bei den Konsumausgaben von Referenzgruppen der untersten 15 % bzw. 20 % der in der EVS erfassten Haushalte vorgenommen wurde, sind die genannten Abschlagsbeträge zu hoch. Auf der Basis eines schichtspezifischen Konsumniveaus und der Ausgabestrukturen der entsprechenden Haushalte sind entsprechende normative Abschläge – schon um die Funktionsweise des empirisch untermauerten Statistikmodells nicht ins Leere laufen zu lassen – auf 10 % bis maximal 15 % der unteren Einkommensbereiche zu begrenzen. <sup>116</sup>

**Fazit:** Durch die Kumulation der normativen Ausschlüsse von Ausgaben als nicht regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben ist der mit dem Statistikmodell und der Pauschalierung der Bedarfe strukturell verbundene interne Ausgleich nicht mehr gewährleistet. Damit ist die Festlegung der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben in § 28 Abs. 4 Satz 1 SGB XII, §§ 5, 6 RBEG mit der Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums auf der Grundlage von Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar.

<sup>111</sup> Rn. 172

<sup>112</sup> Rn. 205

<sup>113</sup> Diese Auffassung entspricht grundsätzlich dem verfassungsrechtlichen Rahmen, den das BVerfG eingeräumt hat, indem es ausgeführt hat, dass die »wertende Einschätzung des notwendigen Bedarfs [...] von unterschiedlicher Weite [ist]: Er ist enger, soweit der Gesetzgeber das zur Sicherung der physischen Existenz eines Menschen Notwendige konkretisiert, und weiter, wo es um Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht« (Rn. 138).

<sup>114</sup> vgl. Gutachten Irene Becker, Kap 3.8.2 (insb. Tabelle 8) sowie Tabelle A6 im Tabellenanhang

<sup>115</sup> vgl. Rn. 205

<sup>116</sup> vgl. Gutachten Irene Becker, Abschnitt 3.8.2

#### 4. Regelbedarfsstufen – § 28 Abs. 4 (Anlage) SGB XII, § 8 Abs. 1 RBEG, § 20 Abs. 2 SGB II

Den nunmehrigen Regelbedarfsstufen liegen insgesamt vier Referenzhaushalte zu Grunde – vgl. § 2 i. V. m. § 5 bzw. § 6 RBEG:

- Einpersonenhaushalte (Alleinstehende),
- Paare mit einem Kind unter sechs Jahre,
- Paare mit einem Kind von sechs bis unter 14 Jahre
- und Paare mit einem Kind von 14 bis unter 18 Jahre.

Mit Hilfe dieser vier Referenzhaushaltstypen werden die Regelbedarfe für Menschen in verschiedenen sozialen Lebenslagen festgelegt.

##### 4.1 Regelbedarfsstufe 1 – § 28 Abs. 4 (Anlage) SGB XII, § 8 Abs. 1 Nr. 1 RBEG, § 20 Abs. 2 Satz 1 SGB II

Für diese Regelbedarfsstufe 1 gilt<sup>117</sup>:

- a) sie gilt für alleinstehende, erwachsene, leistungsberechtigte Personen, die einen eigenen Haushalt führen
- b) sowie für alleinerziehende, erwachsene, leistungsberechtigte Personen, die einen eigenen Haushalt führen.
- c) Der für diese Stufe ermittelte Bedarf gilt auch für Paare aus zwei erwachsenen Leistungsberechtigten (180 % / Regelbedarfsstufe 2)
- d) wie auch für »Paarerziehende« in Familienhaushalten (denen insgesamt ebenfalls 180 % der Regelbedarfsstufe 1 zusteht)
- e) und erwachsene, leistungsberechtigte Personen, deren Partnerin oder Partner minderjährig sind (§ 20 Abs. 2 Satz 1 SGB II)
- f) sowie erwachsene leistungsberechtigte Personen, die mit einer erwachsenen leistungsberechtigten Person, die der Regelbedarfsstufe 3 zuzuordnen ist, in ihrem Haushalt leben.

Der aktuelle Regelbedarf (2011) beträgt für den Einpersonenhaushalt 364 Euro. Bezüglich der weiteren Personen in Haushalten ergibt sich Folgendes:

- zu (b) bei alleinerziehenden Personen ergeben sich die weiteren Beträge der Kinder aus den Regelbedarfsstufen 4 bis 6;
- zu (c) in Partnerhaushalten ergibt sich ein Betrag von 2 x 328 Euro für zwei erwachsene Leistungsberechtigte (insgesamt 180 % der Regelbedarfsstufe 1);
- zu (d) für Paare mit einem Kind ergeben sich für die Eltern ebenfalls 2 x 328 Euro (insgesamt 180 % der Regelbedarfsstufe 1);

<sup>117</sup> zu den Regelbedarfsstufen vgl. auch Übersicht 1 im Gutachten von Irene Becker, Abschnitt 3.2

<sup>118</sup> Allerdings wird bezüglich alleinerziehenden Personen mit einem Kind darauf hingewiesen, dass eine auf der Basis der Ergebnisse der Studie »Kosten des Kindes« (die im Auftrag des Bundesfamilienministeriums erstellt wurde) durchgeführte Sonderauswertung der EVS 2003 gezeigt habe, dass bei Haushalten alleinerziehender Personen mit einem Kind die Auswertung zu einer Senkung der regelsatzrelevanten Ausgaben für ein Kind geführt hätte; vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 64 f.

- zu (e) falls die Partnerin oder der Partner minderjährig ist, beträgt der Regelbedarf für diesen (bei der Annahme, dass er das 14. Lebensjahr vollendet hat) 287 Euro;
- zu (f) falls eine erwachsene leistungsberechtigte Person mit einer anderen erwachsenen leistungsberechtigten Person, die der Regelbedarfsstufe 3 zuzuordnen ist, im Haushalt lebt, ergibt sich für Letztere ein Betrag von 291 Euro.

Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten – unter Ausklammerung der unter 2 und 3 dargestellten verfassungsrechtlichen Monita – bildet die Regelbedarfsstufe 1 für Alleinstehende die Aufwendungen zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums in verfassungsrechtlich hinreichender Weise ab, da hier auf der Basis der Einpersonenhaushalte die Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum ordnungsgemäß ermittelt wurden.

In den weiteren Konstellationen (b bis f) handelt es sich stets um Fälle, in denen es nicht um Alleinstehende und damit nicht um Einpersonenhaushalte geht, sondern in denen weitere Personen im Haushalt mit der Person leben, die Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 1 erhält. Für all diese Varianten haben keine gesonderten Ermittlungen stattgefunden.<sup>118</sup> Insofern lässt sich zunächst ein Ermittlungsausfall bezüglich dieser Konstellationen festhalten.

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit ist zwischen den verschiedenen Situationen zu unterscheiden:

- bezüglich der Regelbedarfsstufe 2 (wird im Folgenden unter 4.2 behandelt),
- bezüglich der Regelbedarfsstufe 3 (wird im Folgenden unter 4.3 behandelt).

Somit verbleiben hier zur verfassungsrechtlichen Prüfung Haushalte, in denen

- jeweils erwachsene erziehende Personen – sei es als Alleinerziehende (b), sei es als »Paarerziehende« (d) – leben
- oder der Partner bzw. die Partnerin der erwachsenen leistungsberechtigten Person minderjährig ist.

Bezüglich der Alleinerziehenden geht das Gesetz davon aus, dass sich bei der Ermittlung der Verbrauchsausgaben von Einpersonenhaushalten hinreichende Erkenntnisse für Alleinerziehende ergeben. Auch hinsichtlich des Bedarfs von Erwachsenen in Familienhaushalten (»Paarerziehenden«) geht das Gesetz entsprechend vor. Damit wird der Bedarf für das menschenwürdige Existenzminimum von erziehenden Personen – sei es in Alleinerziehenden-, sei es in Familienhaushalten – aus dem Konsumverhalten von Einpersonenhaushalten abgeleitet. Hierfür fehlt es an jeglicher gesetzgeberischen Begründung. Es kann nur vermutet werden, dass dies daran liegt, dass diese Vorgehensweise der bisherigen Regelung entspricht und das BVerfG in seiner Entscheidung vom 09.02.2010 hierauf nicht ausdrücklich eingegangen ist. Aber unabhängig davon gelten

die verfassungsrechtlichen Vorgaben des BVerfG hinsichtlich der nachvollziehbaren und begründeten Ermittlung der notwendigen Aufwendungen auch für diese Fallkonstellationen. Selbst Plausibilitätsüberlegungen, warum Erziehende denselben Bedarf (inkl. der Haushaltsgemeinkosten) wie Einpersonenhaushalte haben sollen, finden sich in den Gesetzesmaterialien nicht.

**Fazit:** Damit muss – solange eine Begründung hierfür nicht geliefert wird – davon ausgegangen werden, dass die Erstreckung des Regelbedarfs von Einpersonenhaushalten auf die Fallgruppe der Alleinerziehenden sowie auf die Fallgruppe der Paarerziehenden mit Kindern mit Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG unvereinbar ist.

Hinsichtlich der Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum in Fällen, in denen die Person nach der Regelbedarfsstufe 1 mit einer minderjährigen Partnerin oder einem minderjährigen Partner zusammenlebt (Fall e), wird ebenfalls ausgehend von den Erhebungen für Alleinstehende der Bedarf mit 364 Euro angesetzt. Der Bedarf der minderjährigen Person wird entsprechend dem Alter der minderjährigen Person angesetzt, dabei ist hier von einem Betrag von 287 Euro auszugehen.<sup>119</sup> Insgesamt wird damit ein Betrag von 651 Euro erreicht. Dieser liegt gering (um 5 Euro)<sup>120</sup> unter dem Betrag, der für zwei Partner einer Bedarfsgemeinschaft vorgesehen ist, die jeweils beide das 18. Lebensjahr vollendet haben (ihnen stehen nämlich insgesamt 656 Euro als Regelbedarf zu).<sup>121</sup> Der Betrag liegt auch unter dem Regelbedarf von Bedarfsgemeinschaften, die aus einer Person in Regelbedarfsstufe 1 und einer Person in Regelbedarfsstufe 3 – d. h. also zwei volljährigen Personen<sup>122</sup> – besteht.

Hier geht der Gesetzgeber davon aus, dass sich der Regelbedarf einer minderjährigen Partnerin oder eines minderjährigen Partners in gleicher Weise darstellt wie der eines minderjährigen Kindes. Diese Annahme des Gesetzgebers ist empirisch nicht weiter belegt. Insofern fehlt es an einer empirischen Ermittlung. Es liegt zwar keine Schätzung »ins Blaue« vor, da Bezug genommen wird auf die Ergebnisse der Regelbedarfsstufe 4. Es fehlen jedoch Ausführungen dazu, auf welcher Grundlage diese normative Entscheidung des Gesetzgebers vorgenommen wurde, den in der Regelbedarfsstufe 2 für Ehegatten, Partner usw. ermittelten Betrag<sup>123</sup> zu unterschreiten und einen geringeren »Gesamtbedarf« anzusetzen. Anscheinend beruht die gesetzgeberische Wertung darauf, dass auch in Partnerschaften mit minderjährigen Personen diese minderjährigen Partner unter dem Gesichtspunkt des menschenwürdigen Existenzminimums »wie Kinder« zu behandeln sind. Für diese normative Annahme fehlt jedoch ein empirischer Bezugspunkt. Vielmehr ist eher anzunehmen, dass in Ehen bzw. Partnerschaften die Partner (auch wenn einer minderjährig ist), sich nicht »wie Kinder« behandeln, sondern sich eben partnerschaftlich begegnen. Das hat Auswirkungen insbesondere im Bereich sozialer Teilhabe, wo eine Absenkung der zu berücksichtigenden Bedarfe bei minderjährigen Ehegatten/Partnern dazu führen würde, dass es

insofern zu Ausschlüssen – gerade im Bereich der sozialen Teilhabe – käme.

**Fazit:** Auch hier gilt, dass – solange eine Begründung nicht (nach)geliefert wird –, die Koppelung der Regelbedarfsstufe 1 im Falle eines minderjährigen Partners mit dessen Regelbedarf nach § 20 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 SGB II bzw. mit der Regelbedarfsstufe 4 mit Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG unvereinbar ist.<sup>124</sup>

#### 4.2 Regelbedarfsstufe 2 – § 28 Abs. 4 (Anlage) SGB XII, § 8 Abs. 1 Nr. 2 RBEG, § 20 Abs. 4 SGB II

Zur Regelbedarfsstufe 2 gehören zwei erwachsene Personen, die in einem Haushalt leben und gemeinsam wirtschaften, sich also die Kosten des Haushaltes teilen. In diesem Fall bedeutet die Regelbedarfsstufe 2, dass jeder Erwachsene 90 % der Regelbedarfsstufe 1 erhält. Die Regelung bezieht sich darauf, dass das BVerfG bezüglich der Vorgängerregelung es für verfassungsrechtlich zulässig erachtet hatte, dass der Gesetzgeber davon ausging, dass »durch das gemeinsame Wirtschaften Aufwendungen gespart werden und deshalb zwei zusammenlebende Partner einen finanziellen Mindestbedarf haben, der unter dem Doppelten des Bedarfs eines allein Wirtschaftenden liegt«<sup>125</sup>. Auch bezüglich der Höhe für zusammenlebende Partner hatte das BVerfG ausgeführt, dass »die Annahme des Gesetzgebers, dass der zur Sicherung des Existenzminimums zu deckende Bedarf für zwei Partner insgesamt 180 % des entsprechenden Bedarfs eines Alleinstehenden beträgt, [...] sich [...] auf eine ausreichende empirische Grundlage«<sup>126</sup> stütze. Das Gericht hatte die so genannte modifizierte Differenzrechnung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge als die ausreichende empirische Grundlage betrachtet.

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge hat jedoch in seiner Stellungnahme vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales deutlich gemacht, dass die vor ca. 20 Jahren entwickelte modifizierte Differenzrechnung im Rahmen des nunmehr in § 4 RBEG verwendeten Schichtungsmodells nicht mehr sinnvoll angewendet werden kann, sondern es erforderlich sei, dass der Bedarf im Zuge der Bedarfsbemessung zu quantifizieren sei.<sup>127</sup> Insofern ist

119 entweder nach § 20 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 SGB II oder entsprechend der Regelbedarfsstufe 4 für das Alter von 14 bis unter 18 Jahren

120 Dieser geringe Betrag von 5 Euro ergibt sich allerdings nur wegen der entsprechenden Übergangsregelung in § 8 Abs. 2 RBEG bzw. in § 77 Abs. 4 SGB II; ohne diese Übergangsregelung ergäbe sich ein Unterschiedsbetrag um 17 Euro.

121 vgl. § 20 Abs. 4 SGB II bzw. Regelbedarfsstufe 2 nach § 8 RBEG

122 Hier ergibt sich zwar ein Gesamtbetrag von 655 Euro – im Vergleich zu 656 Euro bei dem zweimaligen Betrag der Regelbedarfsstufe 2 –, dies ist allerdings auf Rundungen zurückzuführen.

123 zur Verfassungsmäßigkeit der Ermittlung dieses Betrags vgl. Abschnitt 4.2

124 zur Frage der gegenwärtigen »Noch«-Verfassungsmäßigkeit vgl. Abschnitt 4.4

125 Rn. 154

126 Rn. 189

127 vgl. Protokoll des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales 17/41 von der öffentlichen Anhörung am 22. 11. 2010, S. 663; Gutachten Irene Becker, Abschnitt 3.2 b)

der Gesetzgeber des Jahres 2010 nicht davon entbunden, zu prüfen, inwiefern die nun ca. 20 Jahre zurückliegenden Annahmen heute noch richtig sind. Denn »das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG hält den Gesetzgeber an, die soziale Wirklichkeit zeit- und realitätsgerecht [...] zu erfassen«. <sup>128</sup> In der Gesetzesbegründung wird im Einzelnen ausgeführt, warum bezüglich der Regelbedarfsstufe 2 keine Sonderauswertung in Auftrag gegeben wurde: Es seien die Probleme mit den Doppelverdienerhaushalten, die über vergleichsweise hohe Einkünfte verfügen und deswegen in der Kürze der Zeit nicht gelöst werden könnten. Ein Rückgriff auf die Verbrauchsausgaben bei Familienhaushalten würde auch nicht mit der hinreichenden Konkretetheit zu Ergebnissen führen. <sup>129</sup>

#### 4.3 Regelbedarfsstufe 3 – § 28 Abs. 4 (Anlage) SGB XII, § 8 Abs. 1 Nr. 3 RBEG, § 20 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SGB II

Hinsichtlich der Personen, die der Regelbedarfsstufe 3 unterfallen, ist zwischen dem Regelwerk des SGB II und dem des SGB XII zu unterscheiden:

- Nach dem SGB II erhalten Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 3 erwachsene erwerbsfähige Personen, die nicht in Partnerschaft mit einer anderen Person, jedoch in einem Haushalt mit anderen erwachsenen Personen leben. In erster Linie betrifft dies Kinder, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben (also im Alter von 18 bis unter 25), die mit ihren Eltern(teilen) zusammenleben.
- Nach dem SGB XII erhalten Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 3 erwachsene Personen, die nicht nach dem SGB II leistungsberechtigt sind. Altersmäßig gilt dies unbeschränkt (also auch über die Vollendung des 25. Lebensjahres hinaus). In erster Linie betrifft dies voll erwerbsgeminderte erwachsene Personen.

Damit sind unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zwei Problemkreise angesprochen:

- inwiefern allgemein hinsichtlich der Regelbedarfsstufe 3 den verfassungsrechtlichen Anforderungen zur Ermittlung des menschenwürdigen Existenzminimums für diesen Personenkreis Rechnung getragen wurde;
- inwiefern die Unterschiede zwischen den Regelungen des SGB II und des SGB XII (d. h. insbesondere hinsichtlich von Personen nach Vollendung des 25. Lebensjahres) verfassungsgemäß sind.

<sup>128</sup> Rn. 138

<sup>129</sup> vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 130 f.

<sup>130</sup> vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 130

<sup>131</sup> vgl. BT-Drs. 17/4095, S. 28 f.

<sup>132</sup> vgl. Rn. 189

<sup>133</sup> In der Entscheidung wird lediglich ausgeführt, dass die Annahme, zur Sicherung des Existenzminimums wäre bei zwei Partnern 180 % des entsprechenden Bedarfs eines Alleinerziehenden notwendig, sich auf eine ausreichende empirische Grundlage stütze. Diese Aussage wurde aber nur hinsichtlich von Partnern getroffen.

<sup>134</sup> BT-Drs. 17/3403, S. 130

<sup>135</sup> so in dem Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales, vgl. BT-Drs. 17/4095, S. 27; ebenso Antwort des Staatssekretärs Gerd Hoofe auf Anfrage des MdB Markus Kurth, vgl. BT-Drs. 17/3807, S. 39 f.

Was die Ermittlung des Betrages von 291 Euro anbelangt, die 80 % der Regelbedarfsstufe 1 darstellen, so hält die Gesetzesbegründung dazu fest, dass dafür keine speziellen Sonderauswertungen der EVS zugrunde liegen. <sup>130</sup>

Die normative Entscheidung, die Regelbedarfsstufe 3 mit 80 % anzusetzen, wird wesentlich mit Aspekten der Verwaltungspraktikabilität begründet <sup>131</sup>. Die in der Begründung in Bezug genommene Passage der Entscheidung des BVerfG <sup>132</sup> hat jedoch aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität ein derartiges Vorgehen nicht gebilligt. <sup>133</sup>

Der Betrag von 80 % ergibt sich daraus, dass in Anlehnung an die Regelbedarfsstufe 2 (2 x 90 % der Regelbedarfsstufe 1) der Gesetzgeber bei erwachsenen Personen, die weder einen eigenen Haushalt führen noch Ehegatte oder Partner sind, davon ausging, dass für die haushaltsführende Person (100 %) und für die in der Regelbedarfsstufe 3 genannte Person (80 %), insgesamt also 180 % zur Verfügung stehen. Da die haushaltsführende Person 100 % erhält, ergibt sich auf der Basis von »normativen Entscheidungen« <sup>134</sup>, dass der zweiten Person 80 % zur Verfügung stehen.

Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten sind hier zunächst die Hinweise von Bedeutung, die auch für die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ermittlung und Auswertung bei der Regelbedarfsstufe 2 gelten. Hinzu kommt die Besonderheit, dass es sich bei der Regelbedarfsstufe 2 um Ehegatten bzw. Partner handelt, um Personen also, die nicht nur auf der Ebene materieller Beziehungen eine Haushaltsgemeinschaft bilden, sondern darüber hinaus auf emotionaler Ebene verbunden sind. Deswegen ist bei dieser Personenkonstellation davon auszugehen, dass in höherem Maße ein konsensuales, miteinander abgestimmtes (Verbrauchs-)Verhalten anzutreffen ist.

Bei zwei erwachsenen Personen, die einen gemeinsamen Haushalt führen, jedoch nicht durch solche besonderen emotionalen Beziehungen miteinander verbunden sind, kann demgegenüber nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass ein emotional begründetes konsensuales Verhalten hinsichtlich der Verbrauchsausgaben stattfindet. Insofern ist die »normative Entscheidung«, die von einem identischen Verbrauchsverhalten ausgeht, empirisch nicht fundiert.

Unabhängig davon bedarf der Unterschied bei Personen ab 25 der verfassungsrechtlichen Prüfung: Erwerbsfähige Personen im Regelkreis des SGB II erhalten nach Vollendung des 25. Lebensjahres Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 1 (364 Euro), auch dann, wenn sie mit einer anderen erwachsenen leistungsberechtigten Person (z. B. Eltern) in einem Haushalt leben, ohne einen eigenen Haushalt zu führen. Entsprechende Personen im Regelkreis des SGB XII dagegen erhalten nur Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 3 (291 Euro). Es besteht somit ein Unterschied von 73 Euro, mithin (je nach Ausgangsbasis) in Höhe von ca. 20 bzw. 25 % der Bezugsregelbedarfsstufe.

Der Gesetzgeber begründet dies mit den Systemunterschieden zwischen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Sozialhilfe. <sup>135</sup> Inhaltlich wird dazu ausgeführt, dass sich für Erwerbsfähige generell (deswegen auch z. B. für über 25-Jährige im Haushalt der Eltern) die Pflicht zur

Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ergäbe, was in erhöhtem Maße Eigenverantwortung und wirtschaftliche Beweglichkeit erfordere und deswegen durch einen Regelbedarf entsprechend der Regelbedarfsstufe 1 realisiert werden müsse. Damit wird dieser Unterschied von 73 Euro nur normativ begründet. Dabei hätte es für den Gesetzgeber angesichts der Entscheidungen des Bundessozialgerichts (BSG) zu diesem Unterschied<sup>136</sup>, nahegelegen, sich in seiner Begründung intensiv mit Art. 3 Abs. 1 GG auseinanderzusetzen. Das BSG hat nämlich in den Entscheidungen unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die verfassungsrechtliche Rechtsprechung zu Art. 3 Abs. 1 GG letztlich ausgeführt, dass eine Minderung des Regelsatzes im SGB XII gegenüber der Höhe der Regelleistung im Falle der Zuordnung als Haushaltsangehöriger wegen der identischen sozialrechtlichen Funktion beider Leistungen – nämlich der Sicherung des Existenzminimums – nicht gerechtfertigt sei.<sup>137</sup> Vielmehr gäbe es keine unterschiedlichen Maßstäbe und Kriterien, die gegen eine verfassungsrechtlich gebotene Gleichbehandlung herangezogen werden dürfen. Es kommt deswegen zu dem Ergebnis, dass die Wertungen des SGB II in die Auslegung der Vorschriften des SGB XII einfließen müssten und hält unter Berücksichtigung des Gleichheitsgrundsatzes die Gewährleistung einer einheitlichen, nicht nur dem Einzelfall gerecht werdenden Leistungshöhe für erforderlich.<sup>138</sup>

Zwar ist, wie schon ausgeführt (vgl. Abschnitt 3.1.3), der Gesetzgeber in seiner Entscheidung grundsätzlich frei, nach welchen Merkmalen er Lebenssachverhalte gleich bzw. ungleich behandelt. Eine ungleiche Behandlung verbietet sich allerdings, wenn die Differenzierungen nicht auf einen sachlich gerechtfertigten, vernünftigen, einleuchtenden Grund zurückzuführen sind, sondern die Unterscheidungen – sei es grundsätzlich, sei es hinsichtlich ihres quantitativen Umfangs – sich nicht sachbezogen an den unterschiedlichen Kriterien orientieren, sondern allein auf wertenden Aspekten beruhen. Die maßgeblichen Unterschiede sind hier die Situation Erwerbsfähiger im Vergleich zur Situation Nichterwerbsfähiger.

An erwerbsfähige Personen werden hinsichtlich ihrer Bemühungen um die Eingliederung in den Arbeitsmarkt andere und höhere Erwartungen gestellt. Damit einhergehen kann auch ein erhöhter Aufwand, der sich im Verbrauchsverhalten niederschlägt, z. B. hinsichtlich der Kosten für Bewerbungen, Fahrtkosten, Aufwand für Bekleidung usw. Hier ist zu berücksichtigen, dass ein Teil dieser Aufwendungen im Rahmen der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit übernommen werden können.<sup>139</sup> Hinsichtlich von Verbrauchsaufwendungen, die nicht übernommen werden können, insofern also regelbedarfsrelevant sind, fehlt es bezüglich des Personenkreises im SGB XII und den dort angesetzten niedrigeren Leistungen der Regelbedarfsstufe 3 an entsprechenden Ermittlungen. Hier wird offensichtlich auf die »180%-Regelung« rekurriert, die durch die Aussage des BVerfG<sup>140</sup> als verfassungsrechtlich abgedeckt angesehen wird, ohne zu berücksichtigen, dass sich diese ausdrücklich nur auf Partnerhaushalte und nicht auf Haushalte von zwei selbstständigen erwachsenen Personen bezog.

Die durch Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG geforderte und verfassungsrechtlich notwendige Ermittlung der Aufwendungen zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums für Personen und deren nachvollziehbare Begründung gewinnt durch die erforderliche Berücksichtigung und Einbeziehung des Art. 3 Abs. 1 GG besondere Bedeutung. Damit sind die vom Gesetzgeber geschaffenen Unterschiede bei 25-jährigen und älteren Personen, die im Haushalt einer anderen Person leben, zwischen dem Regelungskreis des SGB II und dem des SGB XII besonders ermittlung- und begründungsbedürftig. An Begründung hat der Gesetzgeber nur die o.a. Aspekte genannt. Angesichts der wegen der Beachtung von Art. 1 Abs. 1 GG wie von Art. 3 Abs. 1 GG jeweils i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG verstärkten Obliegenheit des Gesetzgebers genügen die bisherigen Ermittlungen und Begründungen (noch) nicht den verfassungsrechtlichen Verpflichtungen des Gesetzgebers.

**Fazit:** Wegen der bisher mangelhaften Erfüllung der Ermittlungs- und Begründungsverpflichtung ist der gegenwärtig bestehende Unterschied hinsichtlich der Regelbedarfsstufen zwischen den Erwerbsfähigen ab 25 Jahren nach dem SGB II (Regelbedarfsstufe 1 – monatlich 364 Euro) und den Nichterwerbsfähigen ab 25 Jahren nach dem SGB XII (Regelbedarfsstufe 3 nach § 8 Abs., 1 Nr. 3 RBEG – 291 Euro) nicht mit Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG jeweils i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG vereinbar.

#### 4.4 Heilung verfassungsrechtlicher Unvereinbarkeit durch § 10 Abs. 2 Nr. 3 RBEG?

Die Ausführungen zu 4.1 bis 4.3 haben verfassungsrechtliche Unvereinbarkeiten bezüglich der dort aufgezeigten Fallkonstellationen ergeben:

Bei Allein- bzw. Paarerziehenden liegen keine eigenständigen empirischen Erkenntnisse darüber vor, inwiefern der aus dem Betrag für Einpersonenhaushalte abgeleitete Regelbedarf den Bedarf in dieser insofern anderen Lebenslage von Erziehungspersonen abdeckt. Auf empirischer Basis wurden hierzu keine Ermittlungen angestellt, der Gesetzgeber hat eine (nur) normative Gleichsetzung vorgenommen.

Bei der Lebenssituation erwachsener leistungsberechtigter Personen, deren Partnerin oder Partner minderjährig ist, liegen keine Erkenntnisse darüber vor, dass mit den Regelbedarfen nach der Regelbedarfsstufe 1 und der Regelbedarfsstufe 4 das notwendige Existenzminimum dieser beiden Personen gedeckt ist. Ermittlungen auf empirischer Basis wurden dazu nicht angestellt. Auch hier liegt eine nur normative Setzung des Gesetzgebers vor.

136 BSG v. 19. 05. 2009 – Az.: B 8 SO 8/08 R, in: Sammlung der Entscheidungen des Bundessozialgerichts (BSGE) Bd. 103, S. 181 ff.; BSG v. 16. 10. 2007 – Az.: B 8/9b SO 2/06 R, in: BSGE Bd. 99, S. 131 ff.

137 vgl. BSG v. 19. 05. 2009, Rn. 21 ff.

138 vgl. ebenda, Rn. 23

139 z. B. durch Leistungen aus dem Vermittlungsbudget (vgl. § 16 SGB II i. V. m. § 45 SGB III); im Einzelnen dazu Stephan Thie, in: Johannes Münder (Hrsg.): LPK-SGB II, a. a. O., Anhang zu § 16 Rn. 9

140 vgl. Rn. 189

Das gilt ebenso für die Regelbedarfsstufe 3 hinsichtlich des Ansatzes mit 80 % der Regelbedarfsstufe 1: Auch hier liegen keine empirischen Ermittlungen vor, es handelt sich um eine normative Setzung des Gesetzgebers. Hinzu kommt, dass nach Vollendung des 25. Lebensjahres die Unterschiede zwischen dem Regelbedarf von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II (100 %) und dem Regelbedarf Nichterwerbsfähiger nach dem SGB XII (80 %) ebenso nicht auf empirischen Ermittlungen, sondern allein auf normativen Setzungen beruhen.

Insgesamt ergibt sich damit hinsichtlich der genannten Fallkonstellationen, dass ein empirischer Ermittlungsausfall festzustellen ist und der Gesetzgeber stattdessen normative Setzungen vorgenommen hat. Nicht zu verkennen ist, dass für eine solide Ermittlung auf sozialwissenschaftlicher Basis, die empirisch-methodisch abgesichert ist, ein gewisser Zeitaufwand erforderlich ist. Dies hat der Gesetzgeber insofern aufgenommen, als er in § 10 RBEG vorgeschrieben hat, dass bis zum 1. Juli 2013 ein Bericht über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung von Regelbedarfen anzuwendenden Methodik vorzulegen ist. Diese allgemeine Aussage hat er in § 10 Abs. 2 Nr. 3 RBEG dahingehend spezifiziert, dass Vorschläge für die Weiterentwicklung u. a. für die Ermittlung von regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben für Erwachsene, die in einem Mehrpersonenhaushalt leben, vorzulegen sind. Damit werden die o. a. geschilderten Fallkonstellationen erfasst.

Mit dieser Regelung würden dann zum genannten Zeitpunkt des 1. Juli 2013 zunächst Erkenntnisse vorliegen, eine Umsetzung in entsprechende gesetzliche Regelungen ist offen. Insgesamt hat der Gesetzgeber damit (sich selbst) für die Ermittlung auf empirischer Grundlage seit der Verkündung der Entscheidung des BVerfG vom 9. Februar 2010 gut drei Jahre Zeit eingeräumt, um auf entsprechende beanstandete Mängel und Probleme zu reagieren. Dieser Zeitraum erscheint für die vorzunehmenden Weiterentwicklungen und die zu fertigenden Vorschläge unangemessen weit.

Der Bundesgesetzgeber ist seit 1996 für die Festlegung der Regelsätze bzw. nunmehr des Regelbedarfs zuständig. Die vom BVerfG angesprochenen Probleme sind keine neuen Schwierigkeiten, sondern seit Jahren bekannt und der Bundesgesetzgeber hätte sich seit 1996 damit befassen können. Insofern handelt es sich um »alte« Fragen und Probleme. Seit Februar 2009 ist dem Gesetzgeber bekannt, dass das BVerfG diese »alten« Probleme als derart massiv ansieht, dass verfassungsrechtlicher Handlungsbedarf besteht. Dass die Regelung des § 10 RBEG erst im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens und des Vermittlungsausschussverfahrens erarbeitet wurde, ändert hieran nichts. Damit kann die Regelung des § 10 Abs. 2 Nr. 3 RBEG allein die unter 4.1 und 4.2 benannten Unvereinbarkeiten mit dem Verfassungsrecht – Erstreckung des Regelbedarfs von Einpersonenhaushalten auf die Allein- bzw. Paarerziehen-

den in Familienhaushalten, Regelbedarfsstufe 1 und Regelbedarfsstufe 4 im Falle eines minderjährigen Partners, Unterschiede zwischen den Regelbedarfsstufen bei über 25-jährigen zwischen dem SGB II und dem SGB XII – nicht heilen.

#### 4.5 Regelbedarfsstufen 4 bis 6 – § 28 Abs. 4 (Anlage) SGB XII, § 8 Abs. 1 Nr. 4 bis 6, Abs. 2 RBEG, § 23 Nr. 1 SGB II

Die Regelbedarfsstufen 4 bis 6 wurden alle auf der Basis der Verbrauchsausgaben von Mehrpersonenhaushalten (»Familienhaushalten«) erhoben und zugeordnet. Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten stellen sich deswegen einige Fragen zusätzlich. Zunächst aber ist darauf hinzuweisen, dass die generellen verfassungsrechtlichen Monita, die hinsichtlich der grundsätzlichen Eignung der EVS zur Bestimmung des Umfangs des existenznotwendigen Bedarfs und die Einwände, die hinsichtlich der Anwendung der EVS (Referenzhaushalte, tragfähige Auswertung, Bestimmung des regelbedarfsrelevanten Verbrauchs – alles unter 3.) dargelegt worden, auch hier zu den entsprechenden verfassungsrechtlichen Ergebnissen führen. Besonders sei nochmals darauf hingewiesen, dass bezüglich der Ermittlung des Ausgabeverhaltens der Familienhaushalte mit einem Kind für alle drei den gesetzlichen Regelungen zu Grunde liegenden ausgewerteten Haushaltstypen – insbesondere wegen der speziellen Sonderauswertungen für die Bereiche »Verkehr« und »Kommunikationsdienstleistungen« – die Regelbedarfsberechnungen statistisch nicht signifikant sind und damit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine hinreichend empirische Bestimmung nicht genügen. Darüber hinaus ist noch auf zwei Aspekte einzugehen:

- auf die Aufteilung der ermittelten Verbrauchsausgaben auf die Kinder in Abgrenzung zu der Zuordnung zu den Eltern;
- auf die Einteilung in entsprechende Altersstufen.

##### 4.5.1 Die Altersstufen

Was die Einteilung in entsprechende Altersstufen anbelangt, so sieht die nunmehrige gesetzliche Regelung drei Stufen vor:

- Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren;
- Kinder von sechs bis unter 14 Jahren;
- Kinder unter sechs Jahren.

Begründet wird dies damit, dass in den Sonderauswertungen der EVS keine Hinweise gefunden wurden, die eine abweichende Altersstufung gerechtfertigt hätten.<sup>141</sup> An verschiedenen Stellen der Gesetzesbegründung<sup>142</sup> sowie in der Entscheidung des BVerfG<sup>143</sup> wird für die Ermittlung der Verbrauchsausgaben in Mehrpersonenhaushalten auf die Studie von Margot Münnich und Thomas Krebs verwiesen.<sup>144</sup> Diese selbst stellte auf andere Altersstufen ab: nämlich unter sechs Jahre, sechs bis unter 12 Jahre, 12 bis unter 18 Jahre. Insofern gibt es Aussagen zu anderen Altersstufungen.

141 vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 65

142 vgl. z. B. bei der Erörterung der Verteilungsschlüssel

143 z. B. Rn. 194, 198

144 Margot Münnich/Thomas Krebs: »Ausgaben für Kinder in Deutschland«, in: *Wirtschaft und Statistik* 2002, S. 1080–1100

Nach gegenwärtigem Kenntnisstand gibt es keinen Konsens im empirisch-methodischen Bereich über eine eindeutige Altersstufung. Bei der Regelung von Sachverhalten steht es dem Gesetzgeber zu, Pauschalierungen vorzunehmen. Bei den pauschal gesetzten Altersstufen sind andere Altersstufen denkbar und möglich. Die im Gesetz festgelegte Altersstufung stellt jedoch eine Möglichkeit dar, sie muss nicht zwangsnotwendig die möglicherweise »Beste« sein, es ist jedoch eine in der Sache nachvollziehbare Altersstufung. Insofern liegt die im Gesetz getroffene Festlegung von Altersstufen innerhalb des dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraumes bei der pauschalen Regelung von Lebenssachverhalten.

#### 4.5.2 Verteilungsschlüssel

Da die Ausgaben hinsichtlich von Kindern bei Mehrpersonenhaushalten erhoben wurden, stellt sich die Frage einer Verteilung der so erhobenen Verbrauchsausgaben auf die einzelnen Mitglieder der Familienhaushalte. Auch diese Verteilung ist, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen an der Bestimmung der Aufwendungen für ein menschenwürdiges Existenzminimum gerecht zu werden, in einer empirisch-methodisch zuverlässigen, vertretbaren Weise vorzunehmen. Die Gesetzesbegründung führt hinsichtlich der Verteilungsschlüssel aus, dass verschiedene Methoden gewählt wurden, um bei den unterschiedlichen Verbrauchsausgaben zu entsprechenden Aufteilungen zu kommen: Verteilungsschlüssel auf Grundlage von Gutachten, Verteilung nach Köpfen, Verteilung nach der neuen OECD-Skala und Verteilung allein auf Erwachsene und Kinder.

In seiner Entscheidung von 2010 hat das BVerfG ausdrücklich auf den Verteilungsschlüssel in der Untersuchung von Münnich/Krebs hingewiesen und moniert, dass es nicht ersichtlich sei, warum nicht dieser Verteilungsschlüssel (der zum Zeitpunkt des Entwurfs des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zur Verfügung stand) verwendet wurde. Daraus wird erkennbar, dass die Verwendung dieses Verteilungsschlüssels anscheinend den verfassungsrechtlichen Anforderungen des BVerfG für die Ermittlung der jeweils individuell notwendigen Leistungen zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums genügt.

Zwischenzeitlich liegen weitere Erkenntnisse vor, wie man zu einer Verteilung hinsichtlich der individuellen Bedarfe kommen kann. Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten stellt sich auch hier nicht die Frage, welche Verteilungsmethode die »optimale« ist. Wie sich aus der Untersuchung von Irene Becker ergibt, gibt es durchaus Weiterentwicklungs- und Anpassungsbedarf bei den Aufteilungsschlüsseln wegen veränderter Lebens- und Konsumgewohnheiten und wegen der Aktualisierung des Forschungsstandes.<sup>145</sup> Dennoch ist gegenwärtig der vom Gesetzgeber gewählte Verteilungsschlüssel – abgesehen von den übrigen Monita – noch akzeptabel, so dass hier eine Unvereinbarkeit mit der Verfassung nicht festzustellen ist.

### 5. Bedarfe für Bildung und Teilhabe – § 19 Abs. 2, §§ 28, 29 SGB II; §§ 34, 34 a SGB XII

Mit der Einführung der §§ 28, 29 SGB II bzw. der §§ 34, 34 a SGB XII und den dort geregelten Bedarfen für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen hat der Gesetzgeber auf die vom BVerfG besonders gerügte damalige Nichtberücksichtigung der Situation von – insbesondere schulpflichtigen – jungen Menschen<sup>146</sup> reagiert. Bei Vorliegen der in diesen Bestimmungen genannten Voraussetzungen besteht nach § 19 Abs. 2 Satz 1 SGB II ein entsprechender Rechtsanspruch auf diese Leistungen. Insgesamt sind in § 28 SGB II<sup>147</sup> sechs Leistungsbereiche geregelt. Die Regelungsstruktur ist unterschiedlich: Die Leistungen nach § 28 Abs. 2, 4, 5, 6 SGB II sehen diese grundsätzlich entsprechend den tatsächlichen Aufwendungen vor, die Leistungen nach § 28 Abs. 3 und Abs. 7 SGB II sehen Pauschalen vor.

#### 5.1 Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten, Schülerbeförderung, individuelle Lernförderung, Mehraufwand bei gemeinschaftlichem Mittagessen – § 28 Abs. 2, 4, 5, 6 SGB II; § 34 Abs. 2, 4, 5, 6 SGB XII

Bei Schulausflügen und Klassenfahrten (§ 28 Abs. 2 SGB II) werden die tatsächlichen Aufwendungen anerkannt. Damit wird der diesbezügliche spezifische Bedarf von Schülerinnen und Schülern abgedeckt. Mögliche Komplikationen sind nicht verfassungsrechtlicher Art, sondern ergeben sich im Rahmen der von den Gerichten zu überprüfenden Auslegung der Norm. Die Norm selbst ist in ihren Aussagen klar.

Auch bei den Schülerbeförderungskosten (§ 28 Abs. 4 SGB II) werden die tatsächlichen Aufwendungen berücksichtigt (sofern sie nicht von Dritten übernommen werden), soweit sie der leistungsberechtigten Person nicht zugemutet werden können. Das bedeutet, dass nicht generell die Übernahme der tatsächlichen Kosten erfolgt, sondern einschränkend nur dann, wenn sie nicht zugemutet werden können. Dies bezieht sich darauf, dass Aufwendungen für Mobilitätskosten in der EVS ausgewiesen sind und insofern ein Teil dieser Mobilitätskosten Berücksichtigung bei den tatsächlichen Aufwendungen für die Schülerbeförderung finden kann. Die Frage der Auslegung des Begriffes »angemessen« ist Aufgabe der sozialgerichtlichen Rechtsprechung, d. h. im Rahmen der üblichen Auslegung von Rechtsbegriffen vorzunehmen. Dies ist kein verfassungsrechtliches Problem. Damit bestehen auch hinsichtlich der Regelung in § 28 Abs. 4 SGB II keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Was die individuelle Lernförderung (§ 28 Abs. 5 SGB II) anbelangt, so ist die Norm so gestaltet, dass individu-

<sup>145</sup> vgl. Gutachten Irene Becker, Abschnitt 3.3

<sup>146</sup> vgl. Rn. 191, 192, 197

<sup>147</sup> Die Ausführungen gelten gleichermaßen für die entsprechenden Regelungen in §§ 34, 34 a SGB XII.

elle Bedarfe berücksichtigbar sind. Sie knüpft dies zwar an die – grundsätzlich einengenden – Anforderungen der Eignung und der zusätzlichen Erforderlichkeit. Die Norm erlaubt es jedoch, im Rahmen der Auslegung den erforderlichen individuellen Bedürfnissen nachzukommen. Auch die Beschränkung dadurch, dass es darum geht, wesentliche Lernziele, die nach schulrechtlichen Bestimmungen festgelegt sind, zu erreichen, schließt eine individuelle Bedarfsdeckung nicht aus. Die Tatsache, dass in der Realität von Kindern aus Haushalten mit niedrigem Einkommen im Vergleich zu Kindern aus Haushalten mit mittlerem Einkommen individueller Nachhilfeunterricht wesentlich geringer genutzt wird<sup>148</sup>, ändert nichts an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer solchen Formulierung.

Auch gegen die in § 28 Abs. 6 SGB II vorgesehene Übernahme der Mehraufwendungen für eine angebotene gemeinschaftliche Mittagsverpflegung bestehen keine verfassungsrechtlichen Einwendungen. Die Norm beschränkt zwar die Berücksichtigung der Mehraufwendungen auf eine Mittagsverpflegung, die in schulischer Verantwortung angeboten wird und gemeinschaftlich stattfindet.<sup>149</sup> Dadurch sind etwa Verpflegungen an Kiosken usw. ausgeschlossen.<sup>150</sup> Mit der Beschränkung auf das in schulischer Verantwortung angebotene gemeinschaftliche Mittagessen wird aber der Tatsache Rechnung getragen, dass hier Ausgrenzungsprozesse mit evtl. Auswirkungen auf den schulischen Erfolg verhindert werden. Auch die Tatsache, dass nach § 9 RBEG bei der Ermittlung der Mehraufwendungen je Schultag ein Eigenanteil in Höhe von ein Euro berücksichtigt wird, ist verfassungsrechtlich nicht bedenklich. Für die tägliche Ernährung ist ein Betrag von 2,98 Euro in den Regelbedarf eingestellt. Die vorgenommene Berechnung für die Höhe des Mittagessens<sup>151</sup> führt zu einem Betrag von 1,16 Euro im Regelbedarf. Diese Berechnung ist nachvollziehbar und plausibel.

## 5.2 Persönlicher Schulbedarf – § 28 Abs. 3 SGB II; § 34 Abs. 3 SGB XII

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung mehrfach den zusätzlichen Bedarf von schulpflichtigen Kindern angespro-

chen, wobei es davon ausgeht, dass ein solcher bei einer entsprechend eigenständigen Erhebung des Bedarfs von Kindern zu erwarten sei<sup>152</sup>, der sich insbesondere auf die notwendigen Schulmaterialien bezieht. Es hat in diesem Zusammenhang klargestellt, dass zur Deckung dieses spezifischen Bedarfs von Kindern, die die Schule besuchen, die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers gegeben ist, der dafür Sorge zu tragen hat, dass der zusätzliche Bedarf eines Schulkindes hinreichend abgedeckt wird.<sup>153</sup> Bezüglich der mit dem Familienleistungsgesetz vom 29. 12. 2008 eingefügten Vorschrift des § 24 a SGB II a. F. (100-Euro-Schulbedarfspaket) hat das BVerfG hinsichtlich der Höhe von jährlich 100 Euro ausgeführt, dass es an empirischen Grundlagen fehle, dass der Betrag »offensichtlich freihändig geschätzt« sei.<sup>154</sup>

Mit den vorliegenden Regelungen kommt der Bundesgesetzgeber der ihm obliegenden Pflicht nach, auf fürsorgerechter Ebene diesen Bedarf zu berücksichtigen.<sup>155</sup> Entsprechend § 19, § 28 Abs. 1 Satz 1 SGB II ist der Bedarf an Bildung und Teilhabe allein bedarfsauslösend und führt zu entsprechenden Leistungen.<sup>156</sup>

Angesichts der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Anforderung, dass die zur Bestimmung des menschenwürdigen Existenzminimums erforderlichen Leistungen auf der Basis verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren tragfähig zu erfolgen haben und der spezifischen Kritik an der »offensichtlich freihändig« geschätzten Summe von jährlich insgesamt 100 Euro, bedarf es für die faktische Übernahme dieses Betrages in § 28 Abs. 3 SGB II seitens des Gesetzgebers entsprechender Ermittlungen und Begründungen. Aussagen dazu finden sich in der Begründung zum Gesetzesentwurf.<sup>157</sup> Vorgetragen werden dort im Wesentlichen zwei Aspekte.

Zum einen, dass die Position ausreichend ist, weil sich aus der EVS für die Position der Abteilung 9 »Sonstige Verbrauchsgüter (Schreibwaren, Zeichenmaterial u. Ä.)« für Kinder je nach ihrem Alter lediglich ein Bedarf von 1,91 bzw. 2,86 Euro ergäbe.<sup>158</sup> Diese Argumentation verkennt zunächst, dass das BVerfG nur teilweise auf diese Positionen abgestellt hat, sondern auf »notwendige Schulmaterialien, wie Schulbücher, Schulhefte oder Taschenrechner«<sup>159</sup>, also auf Positionen, die über Schreibwaren und Zeichenmaterial hinausgehen. Zum anderen wird als Grundlage die Erfahrung der »Praxis« angegeben, die gezeigt habe, dass die Leistung von 100 Euro auch bei Kindern aus bedürftigen Familien zu Schuljahresbeginn eine »gute Ausstattung« ergeben habe.<sup>160</sup>

Grund für diese »zurückhaltende Ermittlung« ist wohl die Tatsache, dass hinsichtlich des Schulbasispakets das Vorverständnis existiert, dass es sich dabei »eigentlich« nicht um verfassungsrechtlich notwendige Teile des menschenwürdigen Existenzminimums handele, wenn ausgeführt wird, dass eine Ermittlung zur Höhe des anerkannten persönlichen Schulbedarfs »angesichts des ergänzenden Charakters der Leistung auch nicht erforderlich«<sup>161</sup> sei. Bei dem persönlichen Schulbedarf handelt es sich aber nicht um »ergänzende«, sondern um substantiell notwendige Leistungen zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums.

148 vgl. Anne Lenze: Regelleistung und gesellschaftliche Teilhabe, in: WSI Mitteilungen 10/2010, S. 527

149 Nach § 77 Abs. 11 Satz 4 SGB II sind bis zum 31. 12. 2013 Mehraufwendungen auch dann zu berücksichtigen, wenn Schülerinnen und Schüler das Mittagessen in einer Einrichtung nach § 22 SGB VIII einnehmen.

150 vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 106

151 vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 90

152 vgl. Rn. 192

153 vgl. Rn. 197

154 vgl. Rn. 203

155 vgl. Rn. 197

156 vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 97

157 vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 105

158 Bei den Regelbedarfen für Kinder wurden dementsprechend aus der Position der »sonstigen Verbrauchsgüter« in der Abteilung 9 entsprechende Positionen (u. a. Schreibwaren und Zeichenmaterial) herausgenommen – mit der Begründung, dass sie bei Kindern von sechs bis 17 Jahren gesondert über das Schulbasispaket erfasst würden; vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 72, 105.

159 Rn. 192

160 vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 105

161 Rn. 172

Geht man von dem Bezug der Gesetzesbegründung auf entsprechende Positionen der EVS aus, so zeigen die Ergebnisse von Irene Becker<sup>162</sup>, dass der Betrag von 100 Euro jährlich in etwa in der Mitte zwischen den Extremwerten bei Kindern von sechs bis unter 14 Jahren<sup>163</sup> bzw. bei Kindern von 14 bis unter 18 Jahren<sup>164</sup> liegt.<sup>165</sup> Damit lässt sich festhalten, dass auf der Basis der EVS 2008 der Wert für persönlichen Schulbedarf in Höhe von 100 Euro jährlich (noch) innerhalb des verfassungsrechtlich vertretbaren Rahmens liegt. Zu beachten ist allerdings, dass dieser Wert nicht auf das Jahr 2011 hochgerechnet wurde. Angesichts der doch recht überschaubaren Ermittlung und Begründung durch den Gesetzgeber ergibt sich die Notwendigkeit, dass – nicht zuletzt aufgrund der möglicherweise durch die Leistungen des § 28 SGB II bzw. § 34 SGB XII ausgelösten kommunalen und landespolitischen Entwicklungen – zeitnah eine genauere Ermittlung des persönlichen Schulbedarfs stattfindet.

### 5.3 Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben – § 28 Abs. 7, § 29 SGB II; § 34 Abs. 7, § 34 a SGB XII

Zum Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG gehört nicht nur die Sicherung der physischen Existenz, sondern auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben.<sup>166</sup> Hinsichtlich der vom Gesetzgeber vorzunehmenden Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse sowie der wertenden Einschätzung des notwendigen Bedarfs hat der Gesetzgeber allerdings bezüglich der Sicherung der physischen Existenz einen engeren Gestaltungsspielraum, während bei der Bestimmung von Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben dem Gesetzgeber ein weiterer Gestaltungsspielraum zur Verfügung steht.<sup>167</sup> Unabhängig aber davon, ob es sich um die Sicherung der physischen Existenz handelt oder um die Möglichkeiten zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, gilt hinsichtlich der Ermittlung, dass der Gesetzgeber »alle existenznotwendigen Aufwendungen [...] in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht zu bemessen« hat.<sup>168</sup>

In § 28 Abs. 7 SGB II ist die gesonderte Berücksichtigung des Anspruchs von (nur) Minderjährigen auf gesellschaftliche Teilhabe vorgesehen. Im Rahmen eines (abschließenden) Katalogs werden hierfür zehn Euro monatlich zur Verfügung gestellt, um die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft zu berücksichtigen. Damit ist die Berücksichtigung des Teilhabebedarfs pauschaliert. Bezüglich dieser Pauschalierung gilt der o. g. Transparenz- und Begründungsgrundsatz, der für die Überprüfung des Vorgehens des Gesetzgebers zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums derart grundsätzliche Bedeutung hat, dass eine nicht korrekte Erfüllung dieser Obliegenheit als solche schon die entsprechenden Regelungen verfassungswidrig macht.

Hier hat der Gesetzgeber zunächst die grundsätzliche Zulässigkeit der Pauschale begründet. Hinsichtlich der Bemessung der konkreten Höhe bezieht sich die Gesetzesbegründung auf Daten aus den EVS-Abteilungen 9 (»Außerschulischer Unterricht und Hobbykurse«) und aus der Abteilung 12 (»Mitgliedsbeiträge an Organisationen ohne Erwerbszweck«), wonach sich »nach Anwendung der Verteilungsschlüssel nach Münnich/Krebs nur bis zu 3,58 Euro«<sup>169</sup> für ein Kind ergeben. Hinsichtlich der Höhe von Beiträgen etwa in Sportvereinen bezieht sich die Begründung auf den Sportentwicklungsbericht 2009/2010. Insgesamt kommt somit die Begründung zu dem Ergebnis, dass die monatlich zehn Euro regelmäßig ausreichen, um unterschiedliche Aktivitäten zur gesellschaftlichen Teilhabe in Anspruch nehmen zu können.

Hier ergeben die Untersuchungen von Irene Becker<sup>170</sup>, dass – ausgehend von den ermittelten Durchschnittswerten pro Familie – die zehn Euro pro Monat den Mittelwert für die Ausgaben für soziale und kulturelle Teilhabe hinreichend abdecken. Geht man allerdings von den Durchschnittsbeträgen der Familien aus, die derartige in § 28 Abs. 7 SGB II bzw. § 34 Abs. 7 SGB XII angesprochenen Angebote tatsächlich wahrnehmen, dann ist die Teilhabepauschale von zehn Euro monatlich nur noch für Kinder unter 14 Jahren in den Fällen ausreichend, wenn von der – bei unteren Einkommensgruppen nicht realistischen – gleichmäßigen Pro-Kopf-Aufteilung ausgegangen wird, also bei den zwei Erwachsenen und dem einen Kind pro Familie jeweils genau ein Drittel der entsprechenden Ausgaben angesetzt werden.<sup>171</sup>

Angesichts des größeren Spielraums des Gesetzgebers bei der Festlegung des soziokulturellen Existenzminimums (im Vergleich zum physischen Existenzminimum) mag der Betrag von zehn Euro gegenwärtig (noch) verfassungsrechtlich haltbar erscheinen. Angesichts der großen Spannweite der empirischen Daten, auf denen diese Zahl beruht, ist es jedoch erforderlich, dass der Gesetzgeber an dieser Stelle sorgfältiger ermittelt und genauer begründet, wie er zu dem genannten Betrag von zehn Euro monatlich kommt.

Noch ein weiterer Aspekt ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen. Mit der in § 28 Abs. 7 SGB II getroffenen Regelung liegt eine Bestimmung zur soziokulturellen Teilhabe vor. Atypischerweise finden sich im Anschluss – in § 29 SGB II – Bestimmungen zur Leistungserbringung

162 vgl. Gutachten Irene Becker, Abschnitt 3.9

163 Bei den Kindern zwischen sechs und 14 Jahren wäre der jährliche Mittelwert 113,88 Euro.

164 Bei Kindern von 14 bis unter 18 Jahren läge der Mittelwert bei 104,88 Euro pro Jahr.

165 Zu den jeweiligen Untersuchungs- und Berechnungsschritten und den sog. Extremwerten (Zurechnung der entsprechenden bildungsrelevanten Ausgaben in Paarfamilien zu 1/3 auf das Kind bis zur vollständigen Zurechnung dieser Ausgabenpositionen auf das Kind) vgl. im Einzelnen Gutachten Irene Becker, Abschnitt 3.9.

166 vgl. Rn. 135, 138

167 vgl. Rn. 138

168 Rn. 139

169 BT-Drs. 17/3404, S. 106

170 vgl. Gutachten Irene Becker, Abschnitt 3.9

171 vgl. ebenda, Tabelle 10

dieser Teilhabeansprüche.<sup>172</sup> In der Zusammenschau der Regelungen zum Leistungsanspruch und zur Leistungserbringung wird erkennbar, dass es bei der Schaffung der Norm zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben dem Gesetzgeber nicht darum geht, konkret die Teilhabe sicherzustellen, sondern »die finanziellen Hürden für die Inanspruchnahme bestehender Teilhabeangebote zu beseitigen«,<sup>173</sup> weswegen in der Begründung des Gesetzes auch ausdrücklich ein Sicherstellungsauftrag der Leistungsträger für eine konkrete Teilhabemöglichkeit verneint wird.<sup>174</sup>

Bestimmte Positionen der EVS werden, da sie nach der Vorstellung des Gesetzes seit dem 1. Januar 2011 über das Teilhabepaket des § 28 Abs. 7 SGB II abgedeckt werden, aus der EVS herausgerechnet. Bezogen hierauf werden in der Gesetzesbegründung in der Abteilung 9 die Positionen »Außerschulischer Unterricht und Hobbykurse« und in der Abteilung 12 die »Mitgliedsbeiträge an Organisationen ohne Erwerbszweck« herausgerechnet, die (nach Anwendung der – bei den unteren Einkommensgruppen nicht unbedingt realistischen – Verteilungsschlüssel) in Höhe von etwa 3,58 Euro auf das Kind entfallen.<sup>175</sup> In dieser Höhe werden entsprechende Beträge nicht im Regelbedarf für Kinder berücksichtigt.

Zugleich erlaubt § 28 Abs. 7 SGB II den Einsatz des Betrages von zehn Euro monatlich nur für die in den Nr. 1 bis 3 genannten Aktivitäten. Hierbei ist zwar der Begriff »Mitgliedsbeiträge in den Bereichen [...] Geselligkeit« wegen des Begriffes »Geselligkeit« weit auslegbar. Hinsichtlich des Begriffes »Mitgliedsbeitrag« ist jedoch eine erweiternde Auslegung nicht möglich. Damit entsteht das – schließlich auch verfassungsrechtliche – Problem, dass einerseits Positionen aus der EVS aus dem Regelbedarf von Kindern herausgerechnet werden, somit der Regelbedarf abgesenkt wird, andererseits der festgelegte Betrag von zehn Euro monatlich nur für bestimmte Zwecke verausgabt werden darf und zugleich der Gesetzgeber aber gemäß § 29 SGB II keine Sicherstellungspflicht übernimmt, sondern nur finanzielle Hürden für bestehende Angebote beseitigen will.

Das führt dazu, dass dort, wo keine entsprechenden Teilhabeangebote bestehen (etwa im ländlichen Bereich), die Teilhabe nicht oder ggf. nur eingeschränkt realisiert werden kann, gleichzeitig die entsprechenden Beträge im Regelbedarf nicht zur Verfügung stehen, womit sich der bei dem Pauschalisierungssystem verfassungsrechtlich geforderte Ausgleichsaspekt (vgl. Abschnitt 3.3) hier nicht realisieren lässt. Außerdem steht dieser Betrag nicht zur Verfügung für Kinder, die soziale und kulturelle Teilhabe nicht in der Weise befriedigen wollen, wie dies der ausschließende Katalog des § 28 Abs. 7 SGB II vorsieht. Damit sind gerade

auch neu entstehende, unter jungen Menschen verbreitete Kommunikationsformen ausgeschlossen, wie etwa generell entsprechende kostenpflichtige Angebote im Internet, entsprechende Zugänge zu sozialen Netzen, aber auch die Deckung des sozialen Teilhabeaspektes etwa in der traditionellen Form von Zeitschriften, Büchern usw.

Damit sind verfassungsrechtlich zwei Probleme angesprochen: Zum einen ist zu prüfen, ob dadurch, dass der Teilhabebedarf am sozialen und kulturellen Leben nur in Form der in § 28 Abs. 7 Nr. 1 bis 3 SGB II genannten Aktivitäten stattfinden kann, das Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG verletzt ist. Zum anderen stellt sich die Frage, ob in den Fällen, in denen keine, oder nicht in hinreichendem Umfang Teilhabeangebote existieren, für die davon betroffenen Kinder das menschenwürdige Existenzminimum gedeckt ist. Dies gilt angesichts der Tatsache, dass bei diesen Kindern der Regelbedarf zumindest um die genannten 3,58 Euro abgesenkt ist.

Mit dem ersten Aspekt ist angesprochen, inwiefern der Gesetzgeber eine »Lebensführungsweise« für Minderjährige vorschreiben kann. Er sieht dafür zwar verschiedene Möglichkeiten vor, dies aber doch in einer bestimmten Weise und damit einer Auslegung, die nicht verfassungskonform ist. Denn durch den Ausschluss der Verwendung der monatlich zehn Euro für andere soziale Kommunikations- sowie kulturelle Teilhabeformen wird das Verhalten von Minderjährigen in diesem Bereich auf die im Gesetz geregelte Form der Persönlichkeitsentfaltung begrenzt. Damit ist Art. 2 Abs. 1 GG tangiert.

Zur allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG gehört auch die Möglichkeit von Leistungsberechtigten nach dem SGB II und dem SGB XII, die ihnen auf ihrem verfassungsrechtlich verbürgten subjektiven Rechtsanspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum beruhenden zur Verfügung gestellten Mittel in der von ihnen selbst bestimmten Art und Weise zum Zwecke der Existenzsicherung einzusetzen. Wenn so die Verwendung der Mittel auf das Ziel der Existenzsicherung fokussiert werden kann, so stellt doch die gesetzlich verbindliche Vorgabe (noch dazu gerade im Feld der sozialen Teilhabe), in einer nur bestimmten Weise über diese Mittel verfügen zu können, einen Eingriff in das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit dar. Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG gewährleistet Art. 2 Abs. 1 GG die allgemeine Handlungsfreiheit als Teilaspekt der freien Entfaltung der Persönlichkeit im umfassendsten Sinne. Dies ergibt sich schon aus der Entstehungsgeschichte, wo zunächst die Formulierung geplant war, jeder habe »das Recht zu tun und zu lassen, was die Rechte anderer nicht verletzt«.<sup>176</sup>

Geschützt durch Art. 2 Abs. 1 GG sind nicht nur ganz spezifische enge, für die Persönlichkeitsentfaltung ggf. besonders gewichtige Bereiche, sondern jede Form menschlichen Handelns ohne Rücksicht darauf, welches Gewicht das konkrete individuelle Handeln für den (hohen) Begriff der Persönlichkeitsentfaltung hat.<sup>177</sup> Damit ist unter dem Gesichtspunkt der freien Entfaltung der Persönlichkeit der jeweilige eigenständige autonome Lebensentwurf der einzelnen Person nach seinem eigenen Willen geschützt. Art. 2 Abs. 1 GG geht vom Gedanken der individuellen

172 Atypisch deswegen, weil sich gesetzliche Bestimmungen zum Leistungserbringungsrecht im SGB II kaum finden, dort wo sie sich in vergleichbaren Gesetzen finden – z. B. SGB XII – befinden sie sich jeweils in dem gesonderten Kapitel zur Leistungserbringung, im SGB XII etwa in §§ 75 ff. SGB XII.

173 BT-Drs. 17/3404, S. 107

174 vgl. ebenda

175 vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 106

176 BVerfGE Bd. 6, S. 32 (36 ff.)

177 vgl. BVerfGE Bd. 54, S. 143 (146)

Entfaltung aus, von der Selbstbestimmung des eigenen Lebensentwurfs anstelle einer Fremdbestimmung, insbesondere durch staatliches Handeln.<sup>178</sup> Art. 2 Abs. 1 GG ist dabei keine wertfreie Norm, wie schon die Rückkoppelung an die verfassungsgemäße Ordnung oder das Sittengesetz zeigt, will aber dem Einzelnen den Raum zugestehen, der notwendig ist, damit den Menschen die Entfaltung möglich ist, die in ihnen angelegt ist.<sup>179</sup>

Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht die in §§ 28, 29 SGB II bzw. §§ 34, 34 a SGB XII vom Gesetzgeber getroffene Regelung zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben für Minderjährige jedoch nicht. Denn da der Betrag von zehn Euro monatlich, der zumindest teilweise vorher beim Regelbedarf herausgenommen wurde, nur für bestimmte Zwecke verausgabt werden darf, ist der kulturelle und soziale Teilhabeaspekt für die Minderjährigen, die ihre gesellschaftliche und soziale Teilhabe durch Aktivitäten realisieren wollen, die nicht unter § 28 Abs. 7 Nr. 1 bis 3 fallen, gefährdet. Der Wunsch und der Wille auch von Minderjährigen in einer bestimmten Art und Weise ihre gesellschaftlichen Teilhabeansprüche zu realisieren, gehört zum Kernbereich der privaten Lebensgestaltung dieser Minderjährigen. Das gilt in besonderer Weise für soziale und kulturelle Teilhabe bei Empfängern von existenzsichernden Leistungen. Denn in diesem Bereich besteht – angesichts ihrer sehr beschränkten finanziellen Mittel – eine der wenigen Möglichkeiten, eigenständig individuelle Vorstellungen realisieren zu können. Die individuelle Autonomie der Minderjährigen wird dadurch gefährdet, dass der Staat ihnen verbindlich vorschreibt, welche sozialen und kulturellen Aktivitäten für ihre Persönlichkeitsentwicklung infrage kommen. Zugleich werden damit alle anderen Formen von Teilhabeaktivitäten für Bezieher von existenzsichernden Leistungen als nicht relevant (und dem einzelnen Minderjährigen als nicht zustehend) definiert. Damit greift der Staat in den Kernbereich der freien Entfaltung der Persönlichkeit und insbesondere bei Minderjährigen in die freie Persönlichkeitsentwicklung ein.

Sofern den Minderjährigen aufgrund ihres Alters eine auf ihre Einsichtsfähigkeit beruhende selbstbestimmte Entscheidung über die Art und Weise der Realisierung ihrer sozialen und kulturellen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben nicht möglich ist und diese deswegen durch die Eltern getroffen wird, wäre in diesem Zusammenhang auch das Elternrecht des Art. 6 Abs. 1 GG berührt.

Der verfassungsrechtlich gesicherte Anspruch auf die Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums ist beim zweiten oben angesprochenen Problemkreis dadurch tangiert, dass bei nicht bestehenden oder in nicht hinreichendem Umfang bestehenden Teilhabeangeboten die gesetzliche Regelung sich darauf beschränkt, nur »finanzielle Hürden« überwinden zu helfen. In diesem Fall sind jedoch finanzielle Hürden nicht tangiert, sondern es bestehen eben keine entsprechenden in § 28 Abs. 7 SGB II genannten Teilhabeangebote. Zugleich schließt § 29 SGB II einen Sicherstellungsauftrag des Sozialleistungsträgers ausdrücklich aus. So gelten die entsprechenden Bedarfe etwa allein schon durch die Ausgabe von Gutscheinen »als erbracht« (§ 29 Abs. 2 Satz 1 SGB II). Auch die Formulie-

rung des § 29 Abs. 3 Satz 1 SGB II, dass im Falle von Direktzahlungen an Anbieter die Leistungen mit der Zahlung als erbracht gelten, ändert hieran nichts. Denn wenn es keine entsprechenden Anbieter gibt, können mit solchen nicht vorhandenen Anbietern für die Minderjährigen, in deren sozialem Umfeld keine entsprechenden Teilhabeangebote existieren, keine Direktzahlungen vereinbart werden. Die Bestimmung des § 29 SGB II lässt auch keine andere – verfassungskonforme – Auslegung zu, so dass es dabei bleibt, dass in den Fällen, in denen Teilhabeangebote nicht oder nicht in hinreichender Form bestehen, den davon betroffenen jungen Menschen eine Realisierung des Teilhabeangebots in Form des § 28 Abs. 7 SGB II mittels der monatlich zehn Euro nicht möglich ist, zugleich aber der Regelbedarf dieser Minderjährigen betragsmäßig abgesenkt ist.

Da der Gesetzgeber selbst – zu Recht – davon ausgeht, dass die Leistungen nach § 28 SGB II leistungsauslösend sind (§ 19 Abs. 2 Satz 1 SGB II), da sie zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums erforderlich sind, ergibt sich hieraus, dass die Streichung entsprechender Positionen bei den regelbedarfsrelevanten Leistungen nur dann den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums gerecht wird, wenn auf der anderen Seite mit dem zur Verfügung gestellten Teilhabepaket nach § 28 Abs. 7 SGB II entsprechende Teilhabeleistungen realisiert bzw. »gekauft« werden können. Wo dies nicht der Fall ist, ist in diesem Umfang das menschenwürdige Existenzminimum der Minderjährigen nicht gedeckt.

**Fazit:** Damit ist die Regelung des § 28 Abs. 7 SGB II i. V. m. § 29 SGB II bzw. des § 34 Abs. 7 SGB XII i. V. m. § 34 a SGB XII – die Realisierung der Teilhabe nur in der in § 28 Abs. 7 SGB II vorgeschriebenen Form bei Nichtexistenz einer gesetzlichen Sicherstellungsverpflichtung für die Leistungsträger in § 29 SGB II bzw. § 34 a SGB XII und bei Ausschluss entsprechender Leistungen aus dem Regelbedarf Minderjähriger – für den diesbezüglich betroffenen Personenkreis der Minderjährigen mit Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG und mit Art. 2 Abs. 1 GG nicht vereinbar.

## 6. Fortschreibung der Regelbedarfsstufen – § 28 a SGB XII, § 7 RBEG, § 20 Abs. 5 SGB II

Im Zusammenhang mit der Fortschreibung spielen verschiedene Problemkreise verfassungsrechtlich eine Rolle: Die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen entsprechend den Vorgaben, wie sie sich in § 28 a Abs. 2 SGB XII hinsichtlich des sog. Mischindex und hinsichtlich des Zeitraumes finden, sowie die Frage, warum eine Fortschreibungsregelung nur für die Regelbedarfsstufen vorgesehen ist, nicht jedoch für andere betraglich festgelegte Werte.

<sup>178</sup> vgl. Philip Kunig, in: Ingo von Münch/Philip Kunig: Grundgesetz – Kommentar, Art. 2 GG, Rn. 11

## 6.1 Die grundsätzliche Fortschreibungsregelung

Da die EVS nur alle fünf Jahre erhoben und ausgewertet wird, die Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums jedoch zeitnah<sup>180</sup> für den jeweiligen Bedarfszeitraum (bedarfszeitraumnah) erfolgen muss, ist es verfassungsrechtlich erforderlich, eine entsprechende Fortschreibungsregelung zu finden, um die Ergebnisse zeitnah hochzurechnen. Die nunmehrige Regelung sieht als Bezugsmaßstab nach § 28 a Abs. 1 Satz 1 SGB XII einen Mischindex vor, bestehend aus der bundesdurchschnittlichen Entwicklung der Preise für regelbedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen sowie der bundesdurchschnittlichen Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter je beschäftigten Arbeitnehmer nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Dabei wird der Mischindex mit 70 % aus der Entwicklung der Preise der regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen und mit 30 % aus der Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter angesetzt.

Die Preise der (regelbedarfsrelevanten) Güter und Dienstleistungen liegen der Regelbedarfsbemessung auf der Basis der EVS zugrunde. Insofern ist es naheliegend, diese zum Bezugspunkt für die Fortschreibungsregelung zu nehmen. Der 70 %-ige Anteil dieses Faktors und der 30 %-ige Anteil der Nettolohn- und -gehaltssumme wird damit begründet, dass mit der Berücksichtigung der Veränderung der regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen vornehmlich auf die Sicherung der physischen Seite des menschenwürdigen Existenzminimums abgestellt wird, während die Bezugnahme auf Nettolohn- und -gehaltssumme dazu beitragen soll, dass die Leistungsberechtigten an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung teilnehmen.<sup>181</sup>

Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist die Berücksichtigung der bundesdurchschnittlichen Entwicklung der Preise aller regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen unproblematisch, geht es doch um die aus dem Statistikmodell zu ermittelnden Werte für den Verbrauch der entsprechenden untersten Einkommensgruppen. Diesbezüglich hat das BVerfG auch zu erkennen gegeben, dass es eine Hochrechnung anhand der Preisentwicklung der regelbedarfsrelevanten Verbräuche für verfassungsrechtlich zulässig hält.<sup>182</sup>

Verfassungsrechtliche Bedenken könnten sich aus der 30 %-igen Berücksichtigung der bundesdurchschnittlichen Entwicklung der Nettolöhne ergeben, da hier zunächst ein unmittelbarer Bezug zu der auf dem Verbrauch beruhenden Ermittlung der einzelnen Positionen nicht besteht. Allerdings wird der Verbrauch unterer Einkommensgruppen auch durch ihre Einkommenssituation bestimmt. Von daher lässt sich von einer offensichtlich sachwidrigen Bezugnahme nicht sprechen. Hinzu kommt, dass das BVerfG in seiner Entscheidung auch zu erkennen gegeben hat, dass die Verwendung der Daten aus der so genannten laufenden Wirtschaftsrechnung der statistischen Ämter eine geeignete Grundlage für die Fortschreibung des Regelbedarfs sein kann.<sup>183</sup> In der laufenden Wirtschaftsrechnung werden Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt, insofern fließt bei der laufenden Wirtschaftsrechnung auch die Entwicklung der Einkommenssituation ein.

Insofern kann man aus sozialpolitischen Gründen durchaus für eine andere Fortschreibungsregelung plädieren. Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten und bei Berücksichtigung des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ist jedoch die in § 28 a Abs. 2 Satz 1 SGB XII genannte Grundlage für die Fortschreibung des Regelbedarfs verfassungsrechtlich haltbar.

Maßgeblicher Zeitraum für die Veränderungsrate ist nach § 28 a Abs. 2 Satz 2 SGB XII der Zeitraum vom 1. Juli des Vorjahres bis zum 30. Juni des Vorjahres. Die Erhöhung findet dann zum 1. Januar des neuen Jahres statt. Begründet wird diese Lücke von sechs Monaten zwischen dem 30. Juni des Vorjahres und dem 1. Januar des neuen Jahres damit, dass dies der kürzest mögliche Zeitraum für die Ermittlung der Veränderungsrate und für ein Verordnungsverfahren (nach § 40 SGB XII) sei.<sup>184</sup>

Die Fortschreibungsregelung gilt nur für den Regelbedarf. Sofern weitere Leistungen prozentual an den Regelbedarf geknüpft sind<sup>185</sup>, findet eine an die Veränderung des Regelbedarfs gekoppelte Fortschreibung statt. Sofern Leistungen individuell erbracht werden<sup>186</sup>, bestehen ebenfalls keine verfassungsrechtlichen Bedenken, da geänderte Preise bei individuellem Bedarf sich entsprechend in der Höhe des nunmehr zu erbringenden individuellen Bedarfs niederschlagen.

Was die Leistungen für Bildung und Teilhabe anbelangt (§ 28 SGB II bzw. § 34 SGB XII), so folgt daraus, dass bei den dortigen individuellen Leistungen keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen. Dies gilt für die in den genannten Paragraphen angesprochenen Leistungen nach den Absätzen 2, 4, 5 und 6. Sofern konkrete Beträge benannt werden, wie beim persönlichen Schulbedarf nach Abs. 3 (100 Euro jährlich) und bei der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben nach Abs. 7 (10 Euro monatlich), fehlt eine ausdrückliche Fortschreibungsregelung. Das Fehlen einer solchen Regelung wird vom Gesetzgeber nicht weiter begründet. Möglicherweise wurde eine Bestimmung über die Fortschreibung für diese Bedarfe für entbehrlich gehalten, da aus der Gesetzesbegründung zu entnehmen ist, dass die entsprechenden Beträge völlig ausreichend seien<sup>187</sup>, ja möglicherweise wegen ihres ergänzenden Charakters eine genaue Bestimmung auch nicht erforderlich sei.<sup>188</sup>

179 vgl. Ekkehart Stein, in: Ekkehart Stein/Götz Frank: Staatsrecht, § 30 II 2 d a  
180 Der Gesetzgeber hat aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben die soziale Wirklichkeit im Hinblick auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums »zeit- und realitätsgerecht« (Rn. 138) zu erfassen.

181 vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 122 f.

182 vgl. Rn. 186

183 vgl. Rn. 187

184 Vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 123; eine konkrete Aussage bezüglich der benötigten Zeit wäre nur durch das Statistische Bundesamt möglich.

185 so insbesondere die Mehrbedarfsleistungen nach § 21 SGB II bzw. § 30 SGB XII mit den dort jeweils genannten Prozentsätzen

186 so z. B. wiederum die besonderen Mehrbedarfs-Leistungen nach § 21 Abs. 5, Abs. 6 SGB II, die in angemessener Höhe bzw. vom Einzelfall abhängig zu erbringen sind, bzw. die entsprechenden Leistungen nach § 30 SGB XII, sowie die einmaligen Bedarfsleistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II bzw. nach § 31 Abs. 1 SGB XII, die jeweils ebenfalls einzelfallabhängig zu erbringen sind

187 vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 105, 106

188 vgl. BT-Drs. 17/3403, S. 105; vgl. dazu auch oben Abschnitt 5.2

Wie ausgeführt, ist der gegenwärtige Betrag von 100 Euro jährlich für persönlichen Schulbedarf verfassungsrechtlich haltbar. Eine gesetzlich fixierte Fortschreibungsregelung ist verfassungsrechtlich nicht erforderlich, der Gesetzgeber muss jedoch dafür sorgen, dass die von ihm gefundenen Ergebnisse fortwährend überprüft und weiterentwickelt werden, um so zu einer realitätsgerechten und zeitnahen Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums zu kommen.<sup>189</sup> Das bedeutet, dass der Gesetzgeber – wegen der für diese Teilhabeleistung auch gegenwärtig schon nicht hinreichend klaren Auswertung und Begründung in besonderer Weise seine gefundenen Ergebnisse (100 Euro jährlich) zu überprüfen und weiterzuentwickeln hat. Wenn sich ergibt, dass die Pauschale unter Berücksichtigung der dem Gesetzgeber obliegenden Ermittlungs- und Begründungspflicht nicht mehr hinreichend und nachvollziehbar bedarfsdeckend ist, kann sich daraus ergeben, dass die unveränderten Beträge im Laufe der Zeit mit der sich aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG ergebenden verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums unvereinbar werden.

Anders ist es bei der Teilhabepauschale von zehn Euro monatlich. Aus den diesbezüglichen Ausführungen ergab sich, dass die Pauschale nur dann als verfassungskonform anzusehen ist, wenn der Durchschnitt aller Familienhaushalte zugrunde gelegt wird. Methodisch ist sehr fraglich, ob so vorgegangen werden kann. Von daher besteht zeitnah die Verpflichtung des Gesetzgebers, das für 2011 festgelegte Ergebnis zu überprüfen und weiterzuentwickeln, um so realitätsgerecht und zeitnah bezüglich der Teilhabepauschalen zu nachvollziehbaren und überprüfbaren Ergebnissen zu kommen. Das bedeutet, dass der Gesetzgeber zumindest im Zusammenhang mit den nächsten Regelbedarfsanpassungen diese Überprüfung vornehmen muss. Ansonsten ist die Festlegung der Teilhabepauschale von zehn Euro monatlich – bei einer Preisentwicklung wie in den letzten Jahren – mit Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar.

## 6.2 Abweichende Anpassung zum 1. Januar 2011 – § 7 Abs. 2 RBEG

Abweichend von der vorgeschilderten Fortschreibungsregelung sieht § 7 Abs. 2 RBEG für den Zeitraum ab 1. Januar 2011 als zeitlichen Bezugsrahmen der Durchschnittswerte das Jahr 2009 im Vergleich zum Jahre 2008 an. Der für diesen Zeitraum berechnete Wert beträgt nach § 7 Abs. 2 Satz 2 RBEG 0,55 Prozent. Durch die Bezugnahme auf das Jahr 2009 im Vergleich zum Jahre 2008 bleibt faktisch ein halbes Jahr Preis- und Lohnentwicklung – nämlich das 1. Halbjahr 2010 – ausgeblendet.<sup>190</sup> Die Ausblendung dieses Halbjahres wirkt nicht nur für die Festsetzung des Regelbedarfs im Jahr 2011, sondern wirkt solange, bis die Auswertung der neuen EVS die Grundlage für die Berechnung des Regelbedarfs liefert. Eine Begründung des Gesetzgebers für diese Änderung findet sich nicht.

Aus den empirischen Materialien ergibt sich, dass zum Zeitpunkt der Bearbeitung des Gesetzesentwurfs die Werte für das 1. Halbjahr bereits vorlagen<sup>191</sup> und es möglich

gewesen wäre, den Zeitraum des 1. Halbjahres 2010 einzu beziehen und für die Berechnung zugrunde zu legen. Bei der Anwendung dieses Zeitraums hätte sich anstelle der im Gesetz geregelten Veränderungsrate von 0,55 % eine voraussichtlich höhere Veränderungsrate ergeben. Damit wäre es dem Gesetzgeber ohne Schwierigkeiten möglich gewesen, den zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums notwendigen Bedarf bedarfszeitraumnäher zu berechnen. Eine plausible Begründung, warum dies nicht erfolgt ist, fehlt. Mit dieser Sonderregelung ab 1. Januar 2011 weicht der Gesetzgeber, ohne sein Vorgehen nachvollziehbar offenzulegen, von der ansonsten – verfassungsrechtlich haltbaren – Anpassungsregelung ab. Somit hat der Gesetzgeber die von ihm geschuldete Obliegenheit, die einzelnen Schritte zur Bestimmung eines bedarfszeitraumnahen Existenzminimums nachvollziehbar offenzulegen, nicht erfüllt.

**Fazit:** Aus diesem Grund ist die um sechs Monate verzögerte Anpassungsregelung für die Leistungen nach § 20 Abs. 2 bis 4 nach § 23 Nr. 1 SGB II bzw. nach § 28 SGB XII nicht geeignet, für die Zeiträume ab 1. Januar 2011 bis zur Neufestlegung der Regelbedarfe aufgrund einer Auswertung der EVS 2013 zeitnah das menschenwürdige Existenzminimum zu decken und damit ist diese Anpassungsregelung mit Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG unvereinbar.

## 7. Satzungsermächtigung nach §§ 22 a bis 22 c SGB II

§ 22 a SGB II enthält die Ermächtigung für die Länder, die Kommunen wiederum zu ermächtigen oder zu verpflichten, durch Satzung zu bestimmen, in welcher Höhe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in ihrem jeweiligen Gebiet angemessen sind (§ 22 a Abs. 1 Satz 1 SGB II) bzw. die Bedarfe für Unterkunft und Heizung in ihrem jeweiligen Gebiet durch eine monatliche Pauschale zu berücksichtigen (§ 22 a Abs. 2 Satz 1 SGB II).<sup>192</sup>

§ 22 a SGB II selbst enthält Vorgaben für das Verfahren der Satzung und »Programmsätze«<sup>193</sup>, die bei der Rechtssetzung und -auslegung zu beachten sind. § 22 b SGB II enthält Ausführungen zu den Inhalten und Gestaltungsvarianten der Satzungen, § 22 c SGB II enthält Vorgaben für die von den Kommunen in diesem Zusammenhang vorzunehmenden Datenerhebungen, -auswertungen und -überprüfungen. Das SGB XII enthält keine diesbezüglich eigen-

<sup>189</sup> vgl. Rn. 140

<sup>190</sup> vgl. Gutachten Irene Becker, Abschnitt 3.10

<sup>191</sup> vgl. die schriftliche Antwort des BMAS vom 03. 01. 2011 auf Fragen der A-Seite im Vermittlungsausschuss, dort S. 19

<sup>192</sup> Im Folgenden wird hier nur auf die Satzungsermächtigung zur Bestimmung der angemessenen Höhe der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung eingegangen – und nicht auf die Pauschalierung; zu Letzterer vgl. Friedrich Putz: Pauschalierung und Angemessenheit von Wohnkosten bei Hartz IV: Ist die neue Satzungsermächtigung in § 22 a SGB II verfassungswidrig?, in: SozSich 6–7/2011, S. 232 ff.

<sup>193</sup> Vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 100 – nach der Gesetzesbegründung handelt es sich dabei nicht um objektive Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der zu erlassenden Rechtsnormen, sondern nur um programmatische Aussagen.

ständigen Regelungen, sieht in § 35 a SGB XII jedoch vor, das dann, wenn ein Kreis oder eine kreisfreie Stadt eine Satzung nach §§ 22 a bis 22 c SGB II erlassen hat, diese dann auch für die Leistungen für die Unterkunft nach § 35 Abs. 1, 2 SGB XII entsprechend gilt.

Zum menschenwürdigen Existenzminimum gehört im Bereich der physischen Existenz des Menschen auch die Sicherung des Bedarfs an Unterkunft und Heizung.<sup>194</sup> Mit der Regelung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung in § 22 SGB II hat der Bund seine ihm verfassungsrechtlich zustehende Gesetzgebungskompetenz<sup>195</sup> wahrgenommen. Damit ist der Bund verantwortlich dafür, dass durch die Regelungen für die Bemessung des Bedarfs bei Unterkunft und Heizung das diesbezügliche menschenwürdige Existenzminimum gedeckt wird. Somit sind auch diese Bestimmungen an Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG zu messen.<sup>196</sup>

Angesichts der verfassungsrechtlichen Bedeutung des Rechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum muss die Gewährleistung dieses menschenwürdigen Existenzminimums »durch ein Parlamentsgesetz«<sup>197</sup> erfolgen, insbesondere deswegen, weil im Rahmen der Bestimmung des Existenzminimums auch normative Entscheidungen zu treffen sind und die hierbei »erforderlichen Wertungen [...] dem parlamentarischen Gesetzgeber«<sup>198</sup> zukommen.

Mit der Bestimmung der §§ 22 a ff. SGB II hat der parlamentarische (Bundes-)Gesetzgeber den Kreisen und kreisfreien Städten (Kommunen) – sofern die Länder entsprechende Gesetze verabschieden – die Möglichkeit eingeräumt »zu bestimmen«, in welcher Höhe die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung »angemessen« sind. Unter dem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt des Rechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum stellt sich hier die verfassungsrechtlich relevante Frage, inwiefern der Gesetzgeber sich durch diese Regelung seiner Verpflichtung begeben hat, selbst als parlamentarischer Gesetzgeber durch Parlamentsgesetz konkretisierende Regelungen hinsichtlich Tatbestand und Rechtsfolge zur Sicherung des zum menschenwürdigen Existenzminimum gehörenden Bedarfs hinsichtlich Unterkunft und Heizung zu treffen. Aus der Gestaltungsbefugnis des Bundesgesetzgebers folgt auch die Verantwortung und Verpflichtung zu einer entsprechenden Gestaltung.

Das bedeutet allerdings nicht – und kann es gesetzestechnisch auch nicht bedeuten –, dass durch gesetzliche Regelung bis ins Detail Bestimmungen vorgenommen

werden. Dem steht schon der bei fast jeder Rechtsnorm bestehende Auslegungsbedarf entgegen. Das bedeutet, dass der Bundesgesetzgeber (nur) die »maßgeblichen Regelungen selbst zu treffen«<sup>199</sup> hat. Der Gesetzgeber hat den Umfang des Anspruches »konkret zu bestimmen« und die dabei vorzunehmenden »erforderlichen Wertungen«<sup>200</sup> kommen dem parlamentarischen Gesetzgeber zu. Somit ist der Verwaltung, aber auch dem kommunalen Satzungsgeber entzogen, maßgebliche Parameter, die für den Umfang des Anspruches von Bedeutung sind, selbst zu bestimmen. Ihr diesbezügliches Handeln bleibt von den Gerichten dahingehend nachprüfbar, ob sie mit den vom Bundesgesetzgeber gesetzten Vorgaben übereinstimmen.

Die Bestimmung der »Angemessenheit« der Aufwendungen für Unterkunft ist ein solcher zentraler Parameter. Denn nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II werden die Bedarfe für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen nur insofern anerkannt, wie diese angemessen sind. Da sich die Frage der »Höhe der tatsächlichen Aufwendungen« empirisch überprüfen lässt, fällt die unter dem Gesichtspunkt des menschenwürdigen Existenzminimums für die Anerkennung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung zentrale Entscheidung bei der Frage der »Angemessenheit«. Damit hängt die verfassungsrechtliche Frage, ob die Übertragung zur Ausdifferenzierung des Begriffes »angemessen« an die Kommunen und damit verbunden die Frage, ob sich der parlamentarische Gesetzgeber seiner Kompetenz und Verpflichtung begeben hat, durch Parlamentsgesetz die entscheidenden Parameter selbst zu setzen, von dem Inhalt der den Kommunen zustehenden Kompetenz hinsichtlich der Ausfüllung des Begriffes »angemessen« ab: Ergibt sich aus §§ 22 a SGB II, dass den Kommunen (nur) eine »Feststellungskompetenz« eingeräumt ist, diese also nur entsprechende empirische Feststellungen treffen können, die in vollem Umfang von den Gerichten überprüft werden können, oder haben die Kommunen eine eigenständige Bewertungs-, Beurteilungs- und daraus folgend eine autonome Gestaltungskompetenz?

Im ersteren Falle (nur Feststellungskompetenz) würde der Anforderung, dass die maßgeblichen Regelungen vom (Bundes-)Gesetzgeber zu treffen sind, Genüge getan. Im zweiten Falle (autonome Beurteilungs- und Gestaltungskompetenz) hätte sich der Gesetzgeber hinsichtlich eines zentralen Parameters für das menschenwürdige Existenzminimum seiner parlamentarischen Verantwortung begeben. Wie die Regelung zu interpretieren ist, ist im Rahmen der rechtsdogmatisch akzeptierten Auslegungsmethoden zu ermitteln.

§ 22 a SGB II spricht davon, dass die Kreise und kreisfreien Städte ermächtigt werden können, durch Satzung zu »bestimmen«, in welcher Höhe Aufwendungen angemessen sind. Der Begriff ist vom Wortlaut her nicht eindeutig: Er kann, gerade angesichts der in § 22 c SGB II genannten Verfahren zur Bestimmung der angemessenen Aufwendungen dahingehend verstanden werden, dass sie im Rahmen der vorzunehmenden Datenerhebungen und -ermittlungen – gestützt auf empirische Erkenntnisse – feststellende Aussagen hinsichtlich der Angemessenheit treffen. Damit

194 vgl. Rn. 185

195 Zur Begründung der Gesetzgebung des Bundes vgl. im Einzelnen BT-Drs. 17/3404, S. 42.

196 Wegen der Konzentration auf die Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums werden hier mögliche verfassungsrechtliche Fragen der Beachtung des Rechtes auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 1, 2 GG) nicht behandelt.

197 Rn. 136

198 Rn. 138. Inhaltlich beruhen diese Ausführungen auf der vom BVerfG entwickelten sog. Wesentlichkeitstheorie, wonach der Gesetzgeber »in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese staatliche Regelung zugänglich ist, alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen« muss, vgl. BVerfGE Bd. 49, S. 89; Bd. 61, S. 275; Bd. 77, S. 231; Bd. 80, S. 132;

199 Rn. 136

200 Rn. 138

hätte die durch Satzung getroffene Feststellung primär die Funktion sicherzustellen, dass (orientiert an Art. 3 Abs. 1 GG) bezüglich des Begriffes »angemessen« ein einheitliches Verwaltungshandeln erreicht wird. Der Wortlaut des Begriffes »bestimmen« lässt allerdings auch die Interpretation zu, dass »bestimmen« im Sinne einer rechtsverbindlichen Festlegung erfolgt und es den Kommunen erlaubt, entsprechende Wertungen und Entscheidungen vorzunehmen, die dann auch im Rahmen einer gerichtlichen Überprüfung grundsätzlich zu akzeptieren wären, sofern sie nicht evident gegen Sachgerechtigkeitsmaßstäbe verstießen.

Für die Bestimmung des Begriffs der Angemessenheit gibt § 22 b SGB II weitere Aspekte vor, so die Wohnfläche, die Höhe der Aufwendungen, die Aufwendungen für die Heizung, die Festlegung einer Quadratmeterhöchstmiete (Kaltmiete) wie auch eine Gesamtangemessenheitsgrenze (Bruttowarmmiete), die Aufteilung in Vergleichsräume usw. Außerdem wird ausdrücklich in § 22 b Abs. 2 Satz 2 SGB II vorgeschrieben, dass die Satzung mit einer Begründung zu versehen ist. Aus diesem Normenkontext ergibt sich allerdings auch keine klare Erkenntnis über den rechtlichen Charakter des »bestimmen«. Zum einen werden dadurch den Kommunen bestimmte Gestaltungsspielräume eingeräumt (z. B. zur Kaltmiete, Bruttowarmmiete usw.), zum anderen weist die ausdrückliche Erwähnung der Beifügung einer Begründung darauf hin, dass hierdurch bewusst die Wertungen und Maßstäbe, die zu der Satzung geführt haben, offengelegt werden, was für die Nach- und Überprüfbarkeit der entsprechenden Regelungen spricht.

Zu beachten ist schließlich, dass es sich bei dem Begriff »angemessen« um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt. In diesem Zusammenhang ist die Diskussion um die Einräumung von »Beurteilungsspielräumen« zu berücksichtigen.<sup>201</sup> Die Einräumung von – gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren – Beurteilungsspielräumen ist von der höchstrichterlichen Rechtsprechung auf Ausnahmefälle beschränkt worden.<sup>202</sup> Eine zu weit gehende Gewährung gerichtsfreier Beurteilungsspielräume wäre rechtsstaatlich bedenklich, da sonst die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG unterlaufen würde. Die Rechtsprechung des BVerfG<sup>203</sup> hat die Anerkennung von Beurteilungsspielräumen erheblich eingeschränkt und klargemacht, dass der Verwaltung auch bei besonderer fachlicher Kompetenz grundsätzlich kein Beurteilungsspielraum zusteht. Nicht jede prognostische oder aus anderen Gründen spezifisch-fachliche Kompetenzen erfordernde Entscheidung führt zu einem Beurteilungsspielraum. Das BVerfG stellt den Grundrechtsschutz über die Erfordernisse der Verwaltungspraxis und gesteht der Fachverwaltung aufgrund ihrer Sachkunde keine Letztentscheidungskompetenz zu.

Aus dieser verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zu den unbestimmten Rechtsbegriffen und dem Beurteilungsspielraum ergibt sich, dass hier, wo es nicht um Prognosen o. Ä. geht, sondern um auf empirischen Erkenntnissen beruhende Feststellungen, kein Beurteilungsspielraum besteht. Dies ergibt sich letztlich auch aus dem Erfordernis einer verfassungskonformen Auslegung: Stünde den Kommunen eine eigene Gestaltungs- und Handlungskompe-

tenz zu, so würde ein wesentlicher Parameter für die Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums nicht vom zuständigen Bundesgesetzgeber durch Parlamentsgesetz erfolgen, sondern von der Kommune durch Satzung. Ein solches Ergebnis wäre mit der verfassungsrechtlichen Anforderung, dass es Pflicht des (Bundes-)Gesetzgebers ist, die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen selbst zu treffen<sup>204</sup>, nicht vereinbar. Eine Auslegung, die den Kommunen mittels entsprechender Satzungsregelung eine eigenständige Beurteilungs- und Gestaltungskompetenz zur Ausfüllung des Begriffes »angemessen« einräumte, würde zu einem verfassungswidrigen Ergebnis führen.

Da somit im Rahmen der rechtsdogmatischen Auslegung – insbesondere unter Berücksichtigung des Grundsatzes der verfassungskonformen Auslegung hinsichtlich der den Kommunen über die Landesgesetzgebung nach §§ 22 a ff. SGB II eingeräumten Satzungsmöglichkeit zum Begriff »angemessen« – eine Auslegung möglich und erforderlich ist, die den Kommunen nur eine auf empirischen Erkenntnissen beruhende Feststellung einräumt, ist die gesetzliche Regelung nicht verfassungswidrig.<sup>205</sup>

## 8. Zusammenfassung

Die Prüfung des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. 03. 2011 (BGBl. I S. 453) hat keine »pauenschlagartigen« Ergebnisse gezeigt, jedoch eine Anzahl von Regelungen, die in unterschiedlicher Weise mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar sind.

1. Die Verwendung der EVS gem. § 28 SGB XII, § 1 RBEG bezüglich langlebiger Gebrauchsgüter liefert keine verlässlichen Ergebnisse über den Bedarf solcher Güter für das menschenwürdige Existenzminimum, die Verwendung der EVS für diesen Bereich ist nicht mit Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG vereinbar (vgl. Kapitel 2).
2. Der Nichtausschluss von Referenzhaushalten, die unter der Existenzsicherungsschwelle lagen, der bereits zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens (näherungsweise) auf empirischer Grundlage möglich war, ist mit dem Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum nach Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar (vgl. Abschnitt 3.1.2.2).

<sup>201</sup> In der Regel handelt es sich bei der Ausfüllung der unbestimmten Rechtsbegriffe um Entscheidungen von Behörden (hierzu ist im Wesentlichen auch die im Folgenden genannte Rechtsprechung ergangen). Hinsichtlich der Ausfüllung des Begriffes »angemessen« durch den kommunalen Satzungsgeber gilt jedoch nichts anderes, da er insofern nicht parlamentarischer Gesetzgeber ist und es sich bei der Satzung nicht um ein Parlamentsgesetz handelt.

<sup>202</sup> vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrecht (EGMR) v. 13. 07. 2000 – Az.: 25735 / 94, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2001, S. 2315

<sup>203</sup> z. B. BVerfGE Bd. 84, S. 34; BVerfGE Bd. 84, S. 59; Bd. 88, S. 40; BVerfG, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 1992, S. 55; BVerfG, in: NJW, 1993, S. 917

<sup>204</sup> Rn. 136 mit Bezugnahme auf BVerfGE Bd. 108, S. 282, 311 m. w. N.

<sup>205</sup> Dies ist der Grund, weswegen ich zu anderen Ergebnissen komme als Friedrich Putz, in: SozSich 6-7/2011, 232 ff.

3. Die Einbeziehung von Personen, die ein zusätzliches Erwerbseinkommen von bis zu 73 Euro bezogen haben, in § 3 Abs. 2 Nr. 1 RBEG ist weder mit dem Gebot der Systemklarheit, der Normenklarheit und der Folgerichtigkeit nach Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG noch mit dem Recht auf die Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG vereinbar (vgl. Abschnitt 3.1.2.2).
4. Die Festlegung von Familienhaushalten nach § 4 Satz 2 Nr. 2 RBEG (unterstes Quintil) für die Ermittlung der Regelbedarfe von Kindern und Jugendlichen (bis unter 18 Jahre) liefert keine statistisch signifikanten Ergebnisse und ist deswegen nicht mit den Anforderungen an die Bestimmung des menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG vereinbar (vgl. Abschnitt 3.1.3).
5. Die Bestimmung des Regelbedarfs von erwachsenen Personen in Haushalten mit Kindern (Familienhaushalten) nach dem Regelbedarf von Alleinstehenden auf der Basis der Ergebnisse der EVS für Einpersonenhaushalte ist mit dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar (vgl. Abschnitt 3.1.3).
6. Die nicht durchgehend tragfähige Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe führt dazu, dass §§ 5, 6 RBEG, § 28 Abs. 4 Satz 1 SGB XII verfassungsrechtlich mit Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG insofern unvereinbar sind, als
  - bei Jugendlichen im Alter von 14 bis unter 18 Jahren ein zu hoher Abzug wegen nicht regelbedarfsrelevanter Ausgaben für Alkohol- und Tabakkonsum vorgenommen wird;
  - bei der Sonderauswertung für den Mobilitätsbedarf der Mobilitätsbedarf von Haushalten, die Ausgaben für Kraftstoff und Schmiermittel haben, nicht korrekt berücksichtigt wurde (vgl. Kap. 3.2).
7. Die Höhe der normativen Ausschlüsse von Ausgaben als nicht regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben führt absolut und hinsichtlich der prozentualen Abschläge bezogen auf die untersten Einkommensgruppen dazu, dass der mit dem Statistikmodell und der Pauschalierung der Bedarfe strukturell verbundene interne Ausgleich nicht mehr gewährleistet ist. Damit ist die Festlegung der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben in § 28 Abs. 4 Satz 1 SGB XII, §§ 5, 6 RBEG mit der Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums auf der Grundlage von Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar (vgl. Kap. 3.3.2).
8. Solange eine nachvollziehbare Begründung nicht geliefert wird, muss davon ausgegangen werden, dass
  - der Ausschluss verschiedener Positionen als nicht regelbedarfsrelevant (z. B. chemische Reinigung, Heimtextilien, auswärtige Verpflegung; vgl. Abschnitt 3.3.1);
  - die Erstreckung des Regelbedarfs von Einpersonenhaushalten auf Alleinerziehende sowie auf Paarerziehende mit Kindern (vgl. Abschnitt 4.1);
  - die Koppelung der Regelbedarfsstufe 1 im Falle eines minderjährigen Partners mit dessen Regelbedarf nach § 20 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 SGB II, bzw. mit der Regelbedarfsstufe 4 (vgl. Abschnitt 4.1);
  - der Unterschied hinsichtlich der Regelbedarfsstufe zwischen den über 25-jährigen Erwerbsfähigen nach dem SGB II (Regelbedarfsstufe 1) und den über 25-jährigen Nichterwerbsfähigen nach dem SGB XII (Regelbedarfsstufe 3; vgl. Kap. 4.3) mit Art. 1 Abs. 1 GG bzw. Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG unvereinbar ist.
9. § 28 Abs. 7 SGB II i. V. m. § 29 SGB II bzw. § 34 Abs. 7 SGB XII i. V. m. § 34 a SGB XII – die Realisierung der Teilhabe nur in der in § 28 Abs. 7 SGB II bzw. § 34 Abs. 7 SGB XII vorgeschriebenen Form, die Nichtexistenz einer gesetzlichen Sicherungsverpflichtung für die Leistungsträger in § 29 SGB II bzw. in § 34 a SGB XII i. V. m. dem Ausschluss entsprechender Leistungen aus dem Regelbedarf von Minderjährigen – ist für den davon betroffenen Personenkreis der Minderjährigen mit Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG und mit Art. 2 Abs. 1 GG nicht vereinbar (vgl. Abschnitt 5.3).
10. Die um sechs Monate verzögerte Anpassungsregelung gemäß § 7 Abs. 2 RBEG ist nicht geeignet, für die Zeiträume ab 1. Januar 2011 zeitnah das menschenwürdige Existenzminimum zu decken, diese Anpassungsregelung ist mit Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG unvereinbar (vgl. Abschnitt 6.2). ■

**Der Autor:**

*Prof. Dr. jur. Johannes Münder ist Universitätsprofessor em., Lehrstuhl für Sozialrecht und Zivilrecht an der Technischen Universität Berlin.*

## Abkürzungsverzeichnis

|                           |  |
|---------------------------|--|
| a. a. O.                  | am angeführten Ort   |
| a. F.                     | alte Fassung   |
| ALG II                    | Arbeitslosengeld II  |
| ASR                       | Anwalt im Sozialrecht (Zeitschrift)  |
| AsylbLG                   | Asylbewerberleistungsgesetz  |
| BA                        | Bundesagentur für Arbeit   |
| BAföG                     | Bundesausbildungsförderungsgesetz  |
| BMAS                      | Bundesministerium für Arbeit und Soziales  |
| BGBI                      | Bundesgesetzblatt  |
| BSG                       | Bundessozialgericht  |
| BSGE                      | Sammlung der Entscheidungen des BSG  |
| BSHG                      | Bundessozialhilfegesetz  |
| BT-Drs.                   | Bundestagsdrucksache   |
| BVerfG                    | Bundesverfassungsgericht   |
| BVerfGE                   | Sammlung der Entscheidungen des BVerfG   |
| BVerfGG                   | Bundesverfassungsgerichtsgesetz  |
| BVerwG                    | Bundesverwaltungsgericht   |
| BVerwGE                   | Sammlung der Entscheidungen des BVerwG   |
| EU-SILC                   | European Statistics of Income an Living Conditions   |
| EVS                       | Einkommens- und Verbrauchsstichprobe   |
| GG                        | Grundgesetz  |
| GKV                       | gesetzliche Krankenversicherung  |
| HH                        | Haushalt   |
| IAQ                       | Institut für Arbeit und Qualifikation an de<br>Universität Duisburg-Essen                                    |
| i. V. m.                  | in Verbindung mit  |
| k. A.                     | keine Angabe   |
| LPK                       | Lehr- und Praxiskommentar  |
| LSG                       | Landessozialgericht  |
| m. E.                     | meines Erachtens   |
| m. w. N.                  | mit weiteren Nachweisen  |
| NJW                       | Neue Juristische Wochenschrift   |
| NZS                       | Neue Zeitschrift für Sozialrecht   |
| nr                        | nicht regelleistungsrelevant   |
| NVwZ                      | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht  |
| o. Ä.                     | oder Ähnliche(s)   |
| OECD                      | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit<br>und Entwicklung   |
| ÖPNV                      | Öffentlicher Personennahverkehr  |
| PKV                       | private Krankenversicherung  |
| p. M.                     | pro Monat  |
| r                         | regelleistungsrelevant   |
| rA.                       | regelleistungsrelevante Ausgaben   |
| RBEG                      | Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz   |
| RBEGuSGBII,<br>SGBXIIÄndG | Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung<br>des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch |
| Rn.                       | Randnummer(n)  |
| SGB                       | Sozialgesetzbuch   |
| SOEP                      | Sozio-oekonomisches Panel  |
| SozSich                   | Soziale Sicherheit – Zeitschrift für Arbeit und Soziales   |
| vgl.                      | vergleiche   |
| WSI                       | Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut<br>in der Hans-Böckler-Stiftung                           |
| ZfSH/SGB                  | Zeitschrift für sozialrechtliche Praxis  |
| ZFE                       | Zeitschrift für Familien- und Erbrecht   |

## IMPRESSUM

### Soziale Sicherheit EXTRA

#### Zeitschrift für Arbeit und Soziales

Sonderheft – September 2011

#### HERAUSGEBER

Deutscher Gewerkschaftsbund

#### REDAKTION

Hans Nakielski, Rolf Winkel (beide verantwortlich)  
Herbert Odenthal (Assistenz)

#### ANSCHRIFT DER REDAKTION

SozialText Media GbR  
Poller Hauptstraße 25–27, 51105 Köln  
Tel. 02 21 / 6 30 87 33, Fax 02 21 / 8 00 82 98  
E-Mail: sozialtext@t-online.de

#### INTERNET

www.bund-verlag.de

#### VERLEGER

Bund-Verlag GmbH

#### GESCHÄFTSFÜHRER

Rainer Jöde

#### GESCHÄFTSBEREICH ZEITSCHRIFTEN

Dr. Jürgen Schmidt (Leitung)  
Kerstin Wilke (Projektmanagement)

#### ANSCHRIFT DES VERLAGES

Bund-Verlag GmbH  
Hedderheimer Landstraße 144  
60439 Frankfurt / Main (ladungsfähige Anschrift)  
Tel. 0 69 / 79 50 10-82, Fax 0 69 / 13 30 77-6 66

#### LESER- UND ABOSERVICE

Bund-Verlag GmbH  
60424 Frankfurt / Main  
Tel. 0 69 / 79 50 10-96, Fax 0 69 / 79 50 10-12  
E-Mail: abodienste@bund-verlag.de

#### ANZEIGEN

Peter Beuther (verantwortlich)  
Juliane Benad  
Tel. 0 69 / 79 50 10-6 02, Fax 0 69 / 79 50 10-12  
juliane.benad@bund-verlag.de

Es gilt die Anzeigenpreisliste Nr. 11,  
gültig ab 1. 1. 2011

#### PREIS

19,80 € inkl. 7 % Mehrwertsteuer und Versand  
Bestellungen an den Leser- und AboService.

#### TITELFOTO

Walensky [M] mit Bildern von Martin Darren,  
Flo888, Reiserfs, Cancre und 4o28mdk09 (alle CC),  
Walensky, AboutPixel

#### DRUCKVORSTUFE

typeXpress, Sabine Brand, Köln

#### DRUCK

Konrad Tritsch GmbH, Ochsenfurt

Mit Namen oder Initialen gekennzeichnete Artikel  
geben nicht unbedingt die Meinung des Heraus-  
gebers, der Redaktion oder des Verlages wieder.

#### URHEBER- UND VERLAGSRECHTE

Alle in dieser Fachzeitschrift veröffentlichten  
Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich  
geschützt. Jede Verwertung – auch auszugsweise –  
bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages.