

Regelbedarfsbemessung – Methode und Ergebnisse: Eine kritische Bestandsaufnahme

Kurzexpertise für die Fraktion
DIE LINKE. im Bundestag
von Irene Becker



Inhalt

Vorwort	3
1 Fragestellung	4
2 Statistikmodell und Methode der Regelbedarfsermittlung – gravierende Diskrepanzen	6
2.1 Methodische Vorkehrungen zur Vermeidung von Zirkelschlüssen und Bedarfsunterschätzungen	6
2.2 Abgrenzung der zu berücksichtigenden Ausgaben	8
2.3 Schlussfolgerung	9
3 Empirische Ergebnisse zur sozialen Lage von Referenzgruppen und der Grundsicherungsbeziehenden	10
3.1 Einkommenspositionen von Referenzgruppen – weitab von der gesellschaftlichen Mitte	11
3.2 Konsumausgaben von Referenzgruppen und Grundsicherungs- beziehenden – Teilhabe nicht gewährleistet	13
3.3 Ausstattung der Haushalte von Grundsicherungsbeziehenden – Defizite erkennbar	20
3.4 Chancengerechtigkeit – weit gefehlt	22
4 Zusammenfassung	25
Literatur	26

DIE LINKE.

I M B U N D E S T A G

Fraktion DIE LINKE. im Bundestag
Platz der Republik 1, 11011 Berlin
Telefon: 030/22751170, Fax: 030/22756128
E-Mail: fraktion@linksfraktion.de
V.i.S.d.P.: Heike Hänsel, Jan Korte

Verfasser: Dr. Irene Becker, Empirische Verteilungsforschung
Lilienweg 4, 64560 Riedstadt
Telefon: 06158/84915, Fax: 0322/27176887
E-Mail: I-H.Becker@t-online.de

Layout/Druck: Fraktionservice

Stand: September 2016

**Dieses Material darf nicht zu Wahlkampfzwecken
verwendet werden!**

**Mehr Informationen zu unseren parlamentarischen
Initiativen finden Sie unter: www.linksfraktion.de**

160929

Vorwort

Existenz- und Teilhabeminimum kleingerechnet

Die Höhe dessen, was Menschen zur Existenzsicherung und Teilhabeermöglichung zugestanden wird, ist keine nebensächliche Frage. Die soziale Absicherung von Menschen ist ein soziales Grundrecht. Die Bestimmung der Höhe von Regelbedarfen für die bestehenden Grundsicherungen hat einen politischen Charakter. Darüber hinaus ist es eine höchst politische Frage, ob die bestehenden Grundsicherungssysteme überhaupt in der Lage sind, das Recht auf Freiheit von Not, also auf ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung zu gewährleisten. Die Fraktion DIE LINKE verneint das.



Ebenso stellen wir fest, dass die bisherigen Festlegungen von Regelbedarfen für die Grundsicherungen nicht den Anspruch erfüllen, den Menschen ein Leben ohne Armut und soziale Ausgrenzung zu ermöglichen. Die herrschende Politik hat immer wieder und mit allen möglichen Tricks das Minimum für die Existenz und gesellschaftliche Teilhabe kleingerechnet.

Die renommierte Sozialwissenschaftlerin Irene Becker hat nun in einer Studie nachgewiesen, dass die zur Ermittlung der Regelbedarfe genutzten sogenannten Referenzgruppen nicht geeignet sind, um ausreichende Regelbedarfe zu bestimmen. Sie weist auch nach, dass von der angeblich genutzten sogenannten Statistikmethode zur Ermittlung der Regelbedarfe stark abgewichen wird und politisch willkürliche Eingriffe in die Regelbedarfsbestimmung vorgenommen werden. Das hat zur Folge, dass die errechneten Regelbedarfe den Menschen nur eins garantieren: Ein Leben in Armut und sozialer Ausgrenzung.

Die Fraktion DIE LINKE stellt die bisherige Methode zur Bestimmung der Höhe des Existenz- und Teilhabeminimums grundsätzlich in Frage. Wir haben konkrete Vorschläge unterbreitet, wie in Zukunft diese Bestimmung erfolgen soll (vgl. Bundestagsdrucksache 18/6589).

Für uns gilt als Maßstab des politischen Handelns:

Jeder Mensch hat das Recht auf ein Leben in Freiheit von Not – ohne Armut, ohne soziale Ausgrenzung.



Katja Kipping,
MdB, sozialpolitische Sprecherin der Fraktion DIE LINKE

I Fragestellung

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat im Jahr 2010 die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus der Verfassung¹ als Grundrecht abgeleitet (BVerfG 2010 Rn. 133). Der verfassungsrechtliche Leistungsanspruch umfasst explizit nicht nur die Sicherung der physischen Existenz des Menschen (Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit), sondern auch die erforderlichen Mittel für die »Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen« (ebd. Rn. 135). Damit ist dem Gesetzgeber also die Gewährleistung eines soziokulturellen und damit relativen Existenzminimums aufgegeben, was mit den Grundsicherungs- und Sozialhilfeleistungen² nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) bzw. Zwölftes Buch (SGB XII) erreicht werden soll³.

Zentrales Element des gesetzlich definierten Existenzminimums sind die im SGB II und XII gleichartig abgegrenzten Regelbedarfe, die zusammen mit den (individuell bemessenen) Transfers für Kosten der Unterkunft (KdU) sowie Zusatzleistungen für Mehr- und Sonderbedarfe den gesamten Mindestbedarf decken sollen. Die bis 2010 gültigen Vorschriften waren verfassungswidrig (BVerfG 2010 Rn. 146). Demgegenüber wurde die mit dem Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) 2011 veränderte Gesetzeslage als »mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG nach Maßgabe der Gründe derzeit noch vereinbar« bezeichnet (BVerfG 2014 R. 73). Trotz dieser verfassungsrechtlichen Bewertung – die immerhin mit der Formulierung »noch vereinbar« auch Zweifel andeutet – wird die Regelbedarfsermittlung weiterhin von Wohlfahrtsverbänden, Teilen der Politik und einigen Wissenschaftler/innen kritisiert und das Ergebnis als zu niedrig eingeschätzt. Mit der vorliegenden Arbeit wird zunächst die aktuelle Berechnungsmethode kurz dargestellt und aus sozialwissenschaftlicher Perspektive analysiert. Im zweiten Schritt werden die Folgen für die Haushalte mit Bezug von Arbeitslosengeld (Alg) II und Sozialhilfe anhand mehrerer Indikatoren zum Lebensstandard aufgezeigt.

Die o. g. Urteile des BVerfG fließen als eine wichtige Diskussions- und Bewertungsgrundlage in die Untersuchung ein. Das BVerfG beschränkt sich allerdings auf eine »zurückhaltende Kontrolle« der Gesetzeslage, da dies dem Gestaltungsspielraum

¹ Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG) – »Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt« – i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG (Sozialstaatsgebot).

² Im Folgenden werden Leistungen bzw. Transferbeziehende nach dem SGB II und XII unter dem Begriff »Grundsicherung« bzw. »Grundsicherungsbeziehende« zusammengefasst.

³ Im SGB II ist die Grundsicherung für Arbeitsuchende geregelt, im SGB XII die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Sozialhilfe.

des Gesetzgebers »bei den unausweichlichen Wertungen« entspreche (BVerfG 2010 Rn. 133). Es könne lediglich geprüft werden, »ob die Leistungen evident unzureichend sind«; da Quantifizierungen des menschenwürdigen Existenzminimums juristisch nicht ableitbar seien, könne keine Ergebnis- sondern lediglich eine Verfahrenskontrolle vorgenommen werden (ebd., Rn. 141 f.). Demgegenüber werden in der vorliegenden Expertise sowohl methodische Aspekte der Regelbedarfsermittlung (Abschnitt 2) als auch empirische Ergebnisse (Abschnitt 3) als Maßstäbe für eine gesellschaftspolitische Bewertung des gegenwärtigen Grundsicherungsniveaus angelegt.

2 Statistikmodell und Methode der Regelbedarfsermittlung – gravierende Diskrepanzen

Die Höhe der Regelbedarfe orientiert sich derzeit an den durchschnittlichen Konsumausgaben unterer Einkommensgruppen (Referenzgruppen), die mit den im Abstand von fünf Jahren durchgeführten Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS, zuletzt 2013) erhoben werden. Mit der Anbindung an das faktische Konsumverhalten in der Gesellschaft bzw. einer Gruppe in »bescheidenen« Verhältnissen soll den Betroffenen ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe ermöglicht und Ausgrenzungsprozessen aufgrund materieller Armut entgegengewirkt werden. Dieser empirisch-statistische Ansatz, kurz: Statistikmodell, auf den sich der Gesetzgeber beruft, impliziert die grundlegende Annahme, dass Unterschiede zwischen individuellen Ausgaben für einzelne Güter und Dienstleistungen und errechneten Durchschnittsbeträgen – diese Abweichungen spiegeln die jeweiligen persönlichen Umstände und Interessen – sich insgesamt saldieren und der Gesamtbetrag eine Bedarfsdeckung ermöglicht. Das Konzept ist aber nur bedingt zur Bemessung eines soziokulturellen Existenzminimums geeignet und erfordert eine kontinuierliche Kontrolle, ob wesentliche mit der Methode verbundene Voraussetzungen erfüllt sind. Diese werden im Weiteren gebündelt unter 2.1 und 2.2 kurz erörtert und der gegenwärtigen Regelbedarfsbemessung gegenübergestellt.⁴

2.1 Methodische Vorkehrungen zur Vermeidung von Zirkelschlüssen und Bedarfsunterschätzungen

Bei der Ableitung des Regelbedarfs aus dem Ausgabeverhalten im unteren Einkommensbereich sind zwei Grundvoraussetzungen zu berücksichtigen.

(a)

Aus der Grundgesamtheit der privaten Haushalte sind vor der Referenzgruppenbildung diejenigen auszuklammern, die Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II bzw. XII haben. Andernfalls wären die Ergebnisse des Statistikmodells von Zirkelschlüssen – von den Ausgaben der Grundsicherungsberechtigten auf die zu ermittelnde Höhe der Grundsicherung – geprägt.

Die genannte Voraussetzung ist mit dem RBEG 2011 und auch mit dem Referententwurf 2016 für ein aktualisiertes RBEG (kurz: RE 2016) nicht erfüllt, da Anspruchsberechtigte in verdeckter Armut⁵ weiterhin nicht aus dem Datensatz ausgeklammert

⁴ Für eine detaillierte Darstellung vgl. Becker 2016e.

⁵ Schätzungen zum Ausmaß verdeckter Armut kommen weitgehend übereinstimmend zu einer Größenordnung von etwa zwei Fünfteln der Anspruchsberechtigten; vgl. z. B. Becker/Hausser 2005 und die dort zitierte Literatur, Frick/Groh-Samberg 2007, Bruckmeier/Wiemers 2010, Becker 2013, Bruckmeier et al. 2013.

werden, also teilweise Mitglieder der Referenzgruppe sind. Zudem werden nicht alle Grundsicherungsbeziehenden sondern nur die Bedarfsgemeinschaften ohne anrechnungsfreie Einkommen aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen – insbesondere die sogenannten Aufstocker (Erwerbstätige mit ergänzendem Grundsicherungsbezug) verbleiben also im Datensatz und beeinflussen das Ergebnis.

(b)

Im zweiten Schritt ist aus der gemäß (a) bereinigten Grundgesamtheit als unterer Einkommensbereich eine Referenzgruppe zu definieren, in der das soziokulturelle Existenzminimum gedeckt ist. Da Letzteres aber gerade ermittelt werden soll – also die unbekannte Größe ist –, kann der empirisch-statistische Ansatz nur zu einer Näherungslösung führen und erfordert vorab eine Analyse der Einkommensverteilung und der Ausgaben der privaten Haushalte; denn je weiter die unteren Schichten hinter der gesellschaftlichen Mitte bzw. hinter dem Einkommens- und Ausgaben-durchschnitt zurückbleiben, desto weniger kann ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe angenommen werden. Bei erheblichen Diskrepanzen zwischen Schichten sollte also die Referenzgruppe oberhalb eines untersten Einkommenssegments definiert werden, um für eine Bedarfsschätzung geeignet zu sein.

Die mit dem RBEG 2011 und nun wieder mit dem RE 2016 vorgenommene Abgrenzung der Referenzeinkommensbereiche genügt den methodischen Anforderungen nicht. Bezugsgruppen sind laut Gesetz – ausgehend von einer Anordnung aller Haushalte des jeweiligen Typs nach dem Haushaltsnettoeinkommen – für die Bedarfsermittlung von Erwachsenen die unteren 15 % der Alleinlebenden, für die Bedarfsermittlung von Kindern und Jugendlichen die unteren 20 % der Paare mit einem minderjährigen Kind unter sechs Jahren bzw. zwischen sechs und unter 14 Jahren bzw. ab 14 Jahren. Diese gewählten »unteren« Einkommensbereiche (Quantile) umfassen die Haushalte mit den geringsten Einkommen, ohne im Vorfeld deren materiellen Rückstand gegenüber dem »Entwicklungsstand des Gemeinwens« (BVerfG 2010 Rn. 133) zu untersuchen. Auf der Basis vorliegender empirischer Untersuchungen⁶ ist davon auszugehen, dass das soziokulturelle Existenzminimum von den Durchschnittsausgaben der unteren 15 % bzw. 20 % der Einkommensverteilung nicht adäquat abgebildet sondern infolge der Mangelsituation eines Teils der Referenzgruppen unterschätzt wird. Die Einwendungen gegen die Anbindung der Bedarfsermittlung an die genannten Quantile ohne Berücksichtigung einer Untergrenze sind umso gravierender als Haushalte in verdeckter Armut – wie oben unter (a) ausgeführt – aus der Grundgesamtheit nicht ausgeschlossen wurden.

Die mit dem RBEG 2011 bzw. RE 2016 festgelegte Bildung von Referenzgruppen entspricht den mit dem Statistikmodell verbundenen methodischen Anforderungen also weder hinsichtlich der Abgrenzung der relevanten Grundgesamtheit noch bei

⁶ Vgl. z. B. Becker 2016c.

der Abgrenzung von Referenzeinkommensbereichen. Letztere ist nicht nur wegen der Einbeziehung des untersten Rands der Einkommensverteilung nicht sachgerecht, sondern auch infolge der Bezugnahme auf unterschiedliche Quantile inkonsistent. Durch die Begrenzung des einen Referenzeinkommensbereichs (für den Haushaltstyp der Alleinlebenden) auf die untersten 15 % und der anderen Bereiche (für die Haushaltstypen der Paare mit einem minderjährigen Kind) auf die untersten 20 %⁷ wird das Existenzminimum von Erwachsenen – und damit auch von Eltern – aus einer noch ärmeren Gruppe abgeleitet als das von Kindern und Jugendlichen.

2.2 Abgrenzung der zu berücksichtigenden Ausgaben

Die mit dem Statistikmodell verbundene Interpretation gruppenspezifischer Durchschnittsausgaben als Bedarf ist nicht für alle Ausgabearten gleichermaßen sinnvoll. Denn ein statistischer Ausgleich zwischen über- und unterdurchschnittlichen Einzelbeträgen auf der Individualebene, wie er mit der Methode unterstellt wird, ist lediglich bei regelmäßig anfallenden Ausgaben, die grundsätzlich bei allen Mitgliedern der Referenzgruppe anfallen können und denen keine systematischen Preisunterschiede zugrunde liegen, zu erwarten. Dementsprechend ist der Ansatz zur Berücksichtigung der regional stark variierender Wohnkosten sowie selten anfallender Anschaffungen (z. B. Waschmaschine, Kühlschrank) ungeeignet. Gleiches gilt beispielsweise für Aufwendungen für Nachhilfeunterricht, die bei nur einem kleinen Teil der Familien anfallen; sie belaufen sich im Einzelfall auf ein Vielfaches des geringen Durchschnittsbetrags, ihnen stehen aber keine unterdurchschnittlichen Bedarfe in anderen Bereichen, die zu einem internen Ausgleich führen könnten, gegenüber. Das soziokulturelle Existenzminimum kann also nicht allein durch einen Pauschbetrag gewährleistet werden, vielmehr sind darüber hinaus ergänzende Leistungen zur Deckung von einmaligen oder Sonderbedarfen erforderlich. Abgesehen von den skizzierten Bedarfen, die nicht mit einer Pauschale gedeckt werden können, sollten die mit der EVS erhobenen Konsumausgaben aber weitestgehend in die Berechnung des Regelbedarfs einfließen, um die Schlüssigkeit des methodischen Ansatzes nicht auszuhöhlen.

Demgegenüber wird mit dem RBEG 2011 und dem RE 2016 das dem Statistikmodell immanente Grundprinzip, das für regelmäßige Lebenshaltungskosten verfügbare Gesamtbudget einer Referenzgruppe zu berücksichtigen, gravierend verletzt. Denn die Liste der als nicht regelbedarfsrelevant definierten Güter und Dienstleistungen ist lang, die Kürzungen belaufen sich auf etwa ein Viertel der Konsumausgaben der Referenzgruppen (Becker 2011: 44; dies. 2016e: Abschnitt 3, Tabelle 2). Damit ist die Möglichkeit des Ausgleichs über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe – eine Vorbedingung für die Eignung gruppendurchschnittlicher Ausgaben zur Schätzung des Existenzminimums – nicht gegeben.

⁷ Die im RBEG 2011 und im RE 2016 enthaltene Begründung für den vergleichsweise engen Einkommensbereich zur Ermittlung der Erwachsenenbedarfe ist sachfremd; vgl. Becker 2016e, Abschnitt 2.3.

2.3 Schlussfolgerung

Das derzeitige Verfahren der Regelbedarfsermittlung entspricht nicht dem Statistikmodell. Weder die Abgrenzung der Referenzgruppen noch die normative Einflussnahme auf Bestandteile des soziokulturellen Existenzminimums werden dem Untersuchungsziel gerecht. Denn die Regelbedarfe sind von Zirkelschlüssen beeinflusst und das Ergebnis einer verschleierte und wiederum unzulänglich umgesetzten Warenkorbmethode. Letztere erfordert die Zusammenstellung und preisliche Bewertung der für das soziokulturelle Existenzminimum erforderlichen Güter und Dienstleistungen durch Fachwissenschaftler/innen unter Berücksichtigung geeigneter empirischer Grundlagen – gegenwärtig wird dies aber durch die Politik auf der Basis von Mittelwerten, die im Kontext der Warenkorbmethode nicht sachgerecht sind, ersetzt.

3 Empirische Ergebnisse zur sozialen Lage von Referenzgruppen und der Grundsicherungsbeziehenden

Wie im Abschnitt 2 ausgeführt, entspricht die derzeitige Regelbedarfsermittlung keinem der alternativen Ansätze zur Berechnung eines soziokulturellen Existenzminimums – also weder dem Statistikmodell noch der Warenkorbmethode. Im Folgenden werden die Auswirkungen der somit methodisch mangelhaften, normativ vorgegebenen Berechnungen auf Teilhabemöglichkeiten von Betroffenen untersucht. Dabei geht es zunächst um die soziale Lage der gesetzlich definierten Referenzgruppen, um abzuschätzen, ob die dem Statistikmodell immanente Ableitung des Bedarfs aus den Ausgaben dieser Haushalte trotz der methodischen Mängel noch haltbar ist. Für diesen ersten Analyseschritt sind die in den Materialien zum RBEG 2011 und zum RE 2016 ausgewiesenen Konsumausgaben der maßgeblichen Gruppen nicht hinreichend. Denn jeglicher Bezug zu gesellschaftlichen Standards fehlt, das soziokulturelle Existenzminimum als relatives Konzept erfordert aber die Ausrichtung an dem »jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen« (BVerfG 2010 Rn. 133). Dementsprechend werden im Rahmen der vorliegenden Expertise Einkommen (Abschnitt 3.1) und Ausgaben (Abschnitt 3.2) in Relation zu geeigneten Mittelwerten ausgewiesen. Je weiter die Referenzgruppen hinter dem gesamtgesellschaftlichen Niveau zurückbleiben, desto weniger kann von ihren Ausgaben auf ein soziokulturelles Existenzminimum mit Teilhabemöglichkeiten geschlossen werden. Mit dem zweiten Analyseschritt wird der Fokus auf die soziale Lage der Grundsicherungsbeziehenden selbst gerichtet und untersucht, wie die knappen Mittel verwendet werden und welcher relative Lebensstandard damit erreicht wird.

Die folgenden Ergebnisse basieren auf Auswertungen einer 80 %-Substichprobe der EVS 2013 (scientific use file: Grundfile 3), die auf dem Wege der kontrollierten Datenfernverarbeitung durchgeführt wurden.⁸ Sie sind mit den Sonderauswertungen des Statistischen Bundesamtes, die den Berechnungen im RE 2016 zugrunde liegen, nicht in jedem Detail identisch, da Letztere mit dem Gesamtdatensatz der EVS 2013 erfolgt sind. Abweichungen sind gegebenenfalls allerdings marginal, wie einige Vergleiche ergeben haben, so dass die Resultate aus einer gesicherten statistischen Grundlage folgen. Ein weiterer Unterschied gegenüber den amtlichen Sonderauswertungen bezieht sich auf die Referenzhaushalte der Paare mit einem minderjährigen Kind: Sie werden hier nicht nach dem Kindesalter differenziert, da es im vorliegenden Zusammenhang nicht darum geht, das Verfahren der Regelbedarfsermittlung nachzuvollziehen, sondern dessen Ergebnisse für Betroffene zu ermitteln und zu bewerten.

⁸ Es werden Ergebnisse aus dem Verbundprojekt »Sozioökonomische Berichterstattung – Dritter Bericht« aufbereitet und dargestellt; vgl. www.soeb.de, Becker 2016c und 2016d.

3.1 Einkommenspositionen von Referenzgruppen – weitab von der gesellschaftlichen Mitte

Aus den Materialien zum RE 2016 geht hervor, dass die Einkommensobergrenze der Referenzgruppe der **Einpersonenhaushalte** bei 952,33 € liegt. Damit wird die aus der EVS 2013 resultierende Grenze relativer Einkommensarmut von 1.117 € (Holler/Wiegel 2016) deutlich – um 165 € bzw. 15 % – unterschritten. Das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen der unteren 15 % der Alleinlebenden erreicht sogar nur 764 €, der Median⁹ 800 €, wie aus Tabelle 1 (linker Teil) hervorgeht. Der Abstand der – vom BMAS nicht veröffentlichten – Mittelwerte vom Grenzwert ist mit 188 € (20 %) bzw. ca. 152 € (16 %) also beträchtlich, so dass offenbar ein großer Teil der Referenzgruppe weit unterhalb des vom BMAS ausgewiesenen Einkommens lebt.¹⁰ Wie weit dieses untere Einkommenssegment hinter gesellschaftlichen Verhältnissen zurückbleibt, zeigen Relativierungen an Letzteren.

- In Spalte 2 sind die Mittelwerte der Referenzgruppe in Prozent der entsprechenden Einkommensmittelwerte aller Einpersonenhaushalte¹¹ ausgewiesen, sie liegen bei nur 39,3 % bzw. 48,4 %. Das Durchschnittseinkommen der Referenzgruppe liegt also um drei Fünftel, der Median um gut die Hälfte unter dem jeweiligen Vergleichswert aller Einpersonenhaushalte.
- Da die Verwendung von Durchschnittswerten als Basis häufig dahingehend kritisiert wird, dass sie wegen »Ausreißern« nach oben zur Beschreibung der gesellschaftlichen Mitte ungeeignet seien, wird in Tabelle 1 explizit auch auf den mittleren Einkommensbereich – konkret auf das dritte Quintil¹² – Bezug genommen (Spalte 3). Das Durchschnittseinkommen der Referenzgruppe erreicht mit 46,1 % weniger als die Hälfte des Durchschnitts im mittleren Segment.¹³

Wie in Abschnitt 2 bereits ausgeführt, umfassen die Referenzgruppen der **Paare mit einem minderjährigen Kind** nicht nur die unteren 15 %, sondern die unteren 20 % (unterstes Quintil) der nach dem Einkommen geschichteten Haushalte, also

⁹ Der Median wird auch als Zentralwert bezeichnet und wie folgt berechnet. Nach Anordnung aller Haushalte nach der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens wird der Einkommensbetrag ermittelt, der die untere (ärmere) Hälfte von der oberen (reicheren) Hälfte trennt.

¹⁰ Diese These wird dadurch gestützt, dass der Median oberhalb des arithmetischen Mittelwerts liegt. Letzterer wird also dominiert von sehr geringen Einkommen unterhalb des Medians.

¹¹ Hier und im Weiteren werden bei der Abgrenzung der jeweiligen Vergleichsgruppe der »Haushalte insgesamt« bzw. »Gesamtgruppe« grundsätzlich diejenigen Zirkelschluss Haushalte vorab ausgeschlossen, die auch vor der Referenzgruppenbildung ausgeklammert werden (Haushalte mit Bezug von Grundsicherungsleistungen und ohne Erwerbseinkommen).

¹² Wie bei der Berechnung des Medians werden die Haushalte zunächst nach der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens geordnet. Sie werden dann in fünf gleich große Gruppen unterteilt, jede Teilgruppe umfasst also 20% der Haushalte (Quintile). Die mittlere Gruppe (drittes Quintil) umfasst die Haushalte mit Einkommen oberhalb des Grenzwerts der unteren 40 % (erstes und zweites Quintil von unten) und unterhalb der Schwelle zu den oberen 40 % (viertes und fünftes Quintil).

¹³ Das dritte Quintil der Alleinlebenden umfasst Haushalte mit einem Haushaltsnettoeinkommen von 1.442 € bis 1.890 €; das Durchschnittseinkommen beläuft sich auf 1.658 € (Becker 2016c).

ein gegenüber der maßgeblichen Gruppe der Alleinlebenden breiteres Einkommensegment. Dies schlägt sich erwartungsgemäß in einem modifizierten, letztlich aber kaum abgemilderten Bild nieder. Zwar fallen die in den Materialien zum RE 2016 ausgewiesenen Quintilsobergrenzen mit 2.553 € bis 2.801 € erheblich (neue OECD-Skala) bzw. mäßig (alte OECD-Skala) höher als die relativen Einkommensarmutsgrenzen für diesen Familientyp¹⁴ aus. Damit wird aber insbesondere die vergleichsweise schlechte Verteilungsposition der Alleinlebenden insgesamt¹⁵ und speziell der unteren 15 % deutlich, eine angemessene Referenzgruppenabgrenzung

Tabelle 1: Einkommensmittelwerte pro Monat von Referenzgruppen der Regelbedarfsermittlung – Ergebnisse der EVS 2013¹

	Haushaltsnettoeinkommen der Referenzgruppe der Alleinlebenden			Haushaltsnettoeinkommen der Referenzgruppe der Paare mit 1 Kind unter 18 J.		
	absolut	relativ zum Mittelwert		absolut	relativ zum Mittelwert	
		insgesamt	von Quintil 3		insgesamt	von Quintil 3
	1	2	3	4	5	6
Durchschnitt	764 €	39,3 %	46,1 %	2.022 €	47,8 %	52,5 %
Median	800 €	48,4 %	48,4 %	2.078 €	54,0 %	54,0 %

¹ Basis: bereinigte Grundgesamtheit, d. h. nach Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten gemäß Verfahren laut RBEG 2011 (Ausklammerung von Haushalten mit Grundsicherungs-/Sozialhilfebezug); Bezug: neuer Haushalt Nettoeinkommensbegriff des Statistischen Bundesamtes (Variable: EF62), der mit dem Nettoeinkommensbegriff früherer Jahre nicht voll vergleichbar ist (neuerdings Abzug der freiwilligen Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung bzw. der Beiträge zu einer privaten Krankenversicherung); Hochrechnung mit dem Haushaltshochrechnungsfaktor.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2013 (Grundfile 3: 80 %-Substichprobe), kontrollierte Datenfernverarbeitung; Becker 2016c.

¹⁴ Auf Basis der neuen OECD-Skala resultiert aus der EVS 2013 eine Einkommensarmutsgrenze von 2.011 € für Paare mit einem Kind unter 14 Jahren bzw. 2.234 € für Paare mit einem Kind ab 14 Jahren. Wenn die alte OECD-Skala, die möglicherweise wegen der stärkeren Gewichtung des Bedarfs weiterer Haushaltsmitglieder insbesondere für den unteren Einkommensbereich realitätsgerechter ist, zugrunde gelegt wird, ergibt sich eine Einkommensarmutsgrenze von 2.457 € bzw. 2.681 €.

¹⁵ Innerhalb der Gesamtverteilung sind die Einpersonenhaushalte relativ häufiger am unteren Rand vertreten als die Paare mit einem Kind. Auf Basis von Daten des Sozio-oekonomischen Panels ergibt sich für Erstere eine Quote relativer Einkommensarmut von 24,4 %, für Letztere 7,8 % (2013). Damit sind von allen Personen unterhalb der relativen Einkommensarmutsgrenze etwa ein Drittel Alleinlebende, nur etwa ein Zwanzigstel gehören zu den Paaren mit einem Kind (SOEP v31, eigene Berechnungen).

für die Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen aber nicht belegt. Denn die Einkommensmittelwerte des unteren Quintils der Paare mit einem minderjährigen Kind – Durchschnitt und Median (Spalte 4 in Tabelle 1) – liegen um 20 % bis 28 % unterhalb der Obergrenzen und bleiben weit hinter dem gesamtgesellschaftlichen Niveau zurück.

- Das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen der Referenzgruppe erreicht nur 47,8 % des Gesamtdurchschnitts für diesen Familientyp, der Median beläuft sich auf 54 % des Vergleichswerts (Spalte 5).
- Im Vergleich zur mittleren Einkommensgruppe der Paare mit einem minderjährigen Kind¹⁶ erreichen die Einkommen des unteren Quintils 52,5 % (Durchschnitt) bzw. 54 % (Median) (Spalte 6).

Die Einkommensanalysen belegen also einen Rückstand der Referenzgruppen von etwas mehr (Alleinlebende) bzw. fast der Hälfte des Einkommens, das die gesellschaftliche Mitte – bezogen auf den jeweiligen Haushaltstyp – zur Verfügung hat. Allein auf Basis dieser relativen Einkommenspositionen ergibt sich der Eindruck, dass die für die Regelbedarfsermittlung maßgeblichen Gruppen in armen Verhältnissen leben. Deren Ausgaben dürften weniger das soziokulturelle Existenzminimum als vielmehr Mangellagen spiegeln, was in Abschnitt 3.2 im Zusammenhang mit der Analyse der sozialen Lage der Grundsicherungsbeziehenden näher untersucht wird.

3.2 Konsumausgaben von Referenzgruppen und Grundsicherungsbeziehenden – Teilhabe nicht gewährleistet

Die Beschreibung von Lebensstandard und -situationen mit einkommensbezogenen Maßzahlen bleibt letztlich abstrakt, wenn der Fokus auf den untersten Bereichen der Wohlstandsverteilung liegt. Hier muss das Einkommen vollständig für die Deckung der Lebenshaltungskosten verwendet werden, häufig wird sogar »entspart« – d. h. ein Teil der Ausgaben wird durch die Auflösung kleiner Ersparnisse oder die Aufnahme eines Kredits finanziert (Becker 2016c) –, und im Gegensatz zu mittleren und oberen Schichten können keine monetären »Polster« aufgebaut werden. Einkommensdiskrepanzen zwischen den Schichten müssten also größer sein als Unterschiede im Niveau der alltäglich erreichten Bedürfnisbefriedigung, das mit steigendem Einkommen an Sättigungsgrenzen stößt. Zur Untersuchung des Aspekts der Bedarfsdeckung wird in diesem Abschnitt der Blick auf die Konsumausgaben als eher direkte Teilhabeindikatoren gerichtet. Mit den Mittelwerten von Ausgaben der Referenzgruppen der Regelbedarfsermittlung wird vertiefend zum vorhergehenden Abschnitt (3.1) nochmals die Frage aufgegriffen, ob die gesetzlich festgelegte Abgrenzung der unteren Einkommensbereiche zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums geeignet ist,

¹⁶ Das dritte Quintil der Paare mit einem minderjährigen Kind umfasst Haushalte mit einem Haushaltsnettoeinkommen von 3.462 € bis 4.246 €; das Durchschnittseinkommen beläuft sich auf 3.848 € (Becker 2016c).

mit entsprechenden Indikatoren für die Grundsicherungsbeziehenden wird darüber hinaus der Effekt der Streichungen von einzelnen Ausgabenpositionen aus dem »regelbedarfsrelevanten Konsum« (Abschnitt 2.2) skizziert. Als Vergleichsgruppe wird – wie schon in Tabelle 1 – das jeweils mittlere Quintil der Einkommensverteilung der Alleinlebenden (Tabelle 2a) bzw. der Paare mit einem minderjährigen Kind (Tabelle 2b) herangezogen. Die so abgegrenzte gesellschaftliche Mitte ist zur Bewertung der Konsumteilhabe unterer Einkommenschichten von besonderer Relevanz: Sie umfasst den Übergangsbereich zu positiver Ersparnis¹⁷, so dass für diese Gruppe von einer weitgehenden Deckung der Grundbedarfe und der Kosten sozialer Teilhabe – weit unterhalb der Schwelle zum Luxuskonsum – ausgegangen werden kann.

Übersicht: Zuordnung von (zwölf) Ausgabenkategorien' zu (drei) Arten des Bedarfs

Bedarfstypisierung	Ausgaben für ... ²
Lebensnotwendiger Grundbedarf (A)	Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke (1) Bekleidung und Schuhe (3) Wohnung, Energie, Instandhaltung (4)
Weiterer Grundbedarf (B)	Gesundheitspflege (6) Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände, Güter für die laufende Haushaltsführung (5) sonstige Waren und Dienstleistungen, insbes. Körperpflegeartikel (12)
Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben	Verkehr (7) Nachrichtenübermittlung (8) Freizeit, Unterhaltung, Kultur, einschl. bildungsrelevante Güter(9) Bildungswesen (10) Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen (11) alkoholische Getränke, Tabakwaren (2)

¹ Definitionen, die der EVS zugrunde liegen; zu Komponenten der Ausgabenkategorien vgl. Statistisches Bundesamt 2015: 17 f.

² Die in Klammern ausgewiesenen Nummern der Ausgabenkategorien (1 bis 12) entsprechen der EVS-internen Nummerierung.

Quelle: eigene Darstellung.

¹⁷ Dies kann aus Ergebnissen der EVS 2008 geschlossen werden; vgl. Becker 2016c, Tabellen 1a, 1b und 2. Auch bisherige Auswertungsergebnisse der EVS 2013 (Becker 2016d) weisen in diese Richtung: Während im zweiten Quintil von unten die Durchschnittsbeträge von Haushaltsnettoeinkommen und Konsumausgaben bei den Alleinlebenden noch nahezu identisch sind, verbleiben im dritten Quintil dieses Haushaltstyps etwa 137 € monatlich für sonstige Ausgaben (z. B. Versicherungsprämien, Vereinsbeiträge) und Ersparnisse. Bei den Paaren mit einem minderjährigen Kind übersteigen zwar bereits im zweiten Quintil die Durchschnittseinkommen die durchschnittlichen Konsumausgaben beträchtlich – um 473 € monatlich –, der Betrag dürfte aber weitgehend in sonstige Ausgaben fließen (für eine ungefähre Abschätzung vgl. Statistisches Bundesamt 2015a: 145); erst im dritten Quintil ist bei einer Differenz zwischen Einkommen und Konsum von 824 € von einer nennenswerten Ersparnis auszugehen.

Für eine komprimierte, inhaltlich dennoch differenzierende Darstellung der Konsumteilhabe werden Ausgabenkategorien, die den Standardauswertungen der EVS zugrunde liegen, den in der vorstehenden Übersicht skizzierten Bedarfstypen zugeordnet. Der Grundbedarf wird differenziert nach der (angenommenen) Dringlichkeit: Ausgaben für Ernährung, Bekleidung und die Unterkunft gelten als lebensnotwendig (Grundbedarf A), Ausgaben für die Gesundheitspflege¹⁸, die Wohnungsausstattung und Haushaltsführung sowie für sonstige alltägliche Gebrauchs- und Verbrauchsgüter werden als weiterer Grundbedarf zusammengefasst. Alle weiteren Kategorien werden als Elemente der sozialen Teilhabe interpretiert.¹⁹

Die Konsumausgaben der Referenzgruppe der **Einpersonenhaushalte** belaufen sich im Durchschnitt auf 888 € (Spalte 1, letzte Zeile von Tabelle 2a) und liegen damit um 124 € bzw. 16 % über dem durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen dieser Gruppe (Tabelle 1, Spalte 1). Allein daraus lässt sich auf eine Unterdeckung von Mindestbedarfen schließen, so dass keine Rückschlüsse auf das soziokulturelle Existenzminimum möglich erscheinen. Die mangelnde Eignung der Referenzgruppe zur Regelbedarfsermittlung folgt auch aus dem Rückstand gegenüber den Konsumausgaben der gesellschaftlichen Mitte um etwa zwei Fünftel (Spalte 2, letzte Zeile von Tabelle 2a). Die Konsumteilhabe der Grundsicherungsbeziehenden ist nochmals um 89 € bzw. 10 % geringer und erreicht nur gut die Hälfte der entsprechenden Durchschnittsausgaben im dritten Quintil (Spalten 3 bis 5, letzte Zeile von Tabelle 2a).

¹⁸ Ausgaben der privaten Haushalte für die Gesundheitspflege gelten nicht als Grundbedarf A unter der Prämisse, dass die gesundheitliche Versorgung durch die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) das Lebensnotwendige umfasst. Diese privaten Ausgaben werden aber zumindest dem nachrangigen Grundbedarf B zugeordnet, weil der Leistungskatalog der GKV mehrfach eingeschränkt wurde, so dass viele gesundheitliche Belange von den Betroffenen selbst finanziert werden müssen.

¹⁹ Der lebensnotwendige Grundbedarf A entspricht der Abgrenzung des Grundbedarfs in einer Studie auf Basis der achten Welle des Panel »Arbeitsmarkt und soziale Sicherung« (PASS-Daten) (Christoph 2016:351); dort wird neben dem Grundbedarf zwischen »Teilhabe« (Ausgabenbereiche Verkehr, Nachrichtenübermittlung, Freizeit/Unterhaltung/Kultur, Bildung sowie Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen) und »sonstigen Bereichen« unterschieden.

Tabelle 2a: Konsumausgaben¹ von Referenzgruppen der Regelbedarfsermittlung und von Grundsicherungs-/Sozialhilfebeziehenden – Ergebnisse der EVS 2013² für Alleinlebende

Ausgaben für ...	Referenzgruppe		Grundsicherungs-/ Sozialhilfebeziehende		
	absolut (€ pro Monat)	relativ (%) zu Quintil 3	absolut (€ pro Monat)	relativ (%) zu	
				Referenz- gruppe	Quintil 3
	1	2	3	4	5
Grundbedarf A	576	69,1	589	102,3	70,7
davon:					
– Nahrungsmittel	134	76,7	141	105,7	81,1
– Kleidung/Schuhe	35	55,6	21	60,4	33,5
– Wohnen	407	68,3	427	104,9	71,7
Grundbedarf B	84	48,3	65	76,9	37,2
soziale/kulturelle Teilhabe	228	46,0	145	63,5	29,2
darunter:					
– Verkehr	65	35,9	25	38,5	13,8
– Freizeit etc.	63	41,7	44	69,1	28,8
Konsum insgesamt	888	59,1	799	89,9	53,1

¹ Abgrenzung des privaten Konsums und der Ausgabenbereiche gemäß der Definitionen, die der EVS zugrunde liegen; vgl. Statistisches Bundesamt 2015; zu den Elementen von Grundbedarf A, Grundbedarf B und soziale/kulturelle Teilhabe vgl. die Übersicht.

² Basis: bereinigte Grundgesamtheit, d. h. nach Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten gemäß Verfahren laut RBEG 2011 (Ausklammerung von Haushalten mit Grundsicherungs-/Sozialhilfebezug); Bezug der Referenzgruppen- und Quintilbildung: neuer Haushalt Nettoeinkommensbegriff des Statistischen Bundesamtes (Variable: EF62), das mit dem Nettoeinkommensbegriff früherer Jahre nicht voll vergleichbar ist (neuerdings Abzug der freiwilligen Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung bzw. der Beiträge zu einer privaten Krankenversicherung); Hochrechnung mit dem Haushaltshochrechnungsfaktor.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2013
(Grundfile 3: 80 %-Substichprobe), kontrollierte Datenfernverarbeitung; Becker 2016c.

Sogar beim lebensnotwendigen Grundbedarf A bleiben Referenzgruppe und Grundsicherungsbeziehende um etwa 30 % hinter der mittleren Einkommensgruppe zurück. Dabei haben Grundsicherungsbeziehende etwas höhere Ernährungs-

und Wohnkosten als die Referenzgruppe, was strukturell bedingt sein kann, und kompensieren dies durch vergleichsweise geringe Ausgaben für Bekleidung und Schuhe von nur 21 € im Monatsdurchschnitt bzw. einem Drittel der entsprechenden Ausgaben im mittleren Quintil. Insgesamt zeigt sich aber, dass von den Mindestsicherungsbeziehenden am Grundbedarf A nicht mehr gespart werden kann als in der Referenzgruppe, so dass sich die Einschnitte auf den Grundbedarf B (-19 €) und auf die Ausgaben für soziale Teilhabe (-83 €) konzentrieren. Dies hat zur Folge, dass Grundsicherungsbeziehende beim Grundbedarf B (Gesundheitspflege, Wohnungsausstattung und Haushaltsführung, sonstige alltägliche Gebrauchs- und Verbrauchsgüter) sich auf nur 37 %, bei der sozialen und kulturellen Teilhabe sogar auf 29 % des Ausgabenniveaus in der gesellschaftlichen Mitte beschränken müssen (Spalte 5 in Tabelle 2a). Bereits die Referenzgruppe zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums kann für den Grundbedarf B und die soziale und kulturelle Teilhabe jeweils weniger als die Hälfte der entsprechenden Ausgaben des dritten Quintils aufbringen (Spalte 2 in Tabelle 2a), so dass mit gravierenden Ausgrenzungsprozessen gerechnet werden muss – die Ausgaben der Gruppe also letztlich nicht den soziokulturellen Mindestbedarf sondern dessen Unterdeckung anzeigen. Wenn nun im Rahmen der Definition des »regelbedarfsrelevanten Konsums« die ohnehin unzureichenden Beträge nochmals gekürzt werden, kann von der »Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen« und von »einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben« (BVerfG 2010 Rn. 135) nicht mehr ausgegangen werden. Mit monatlich 25 € für den gesamten Mobilitätsbedarf und 44 € für sämtliche Freizeitaktivitäten bzw. entsprechende Güter – darunter fallen z. B. Schwimmbad- und Kinobesuch ebenso wie Sportartikel, Bücher, Zeitungen, Schreibwaren und IT-Produkte – ist ein inklusives Leben in der Gesellschaft nicht vorstellbar (Spalte 3 in Tabelle 2a).

Die Verhältnisse der Referenzgruppe der Paare mit einem minderjährigen Kind (Tabelle 2b) sind kaum besser als die der Alleinlebenden. Die Konsumausgaben von insgesamt knapp 2.000 € zehren das gesamte Haushaltseinkommen (vgl. Tabelle 1) auf und lassen keinen Spielraum beispielsweise für eine Haftpflichtversicherung, dennoch bleiben sie um ein Drittel hinter dem Niveau des mittleren Quintils der Einkommensverteilung zurück (Tabelle 2b, Spalte 2, letzte Zeile). Immerhin ist der Konsum im Durchschnitt – anders als in der Referenzgruppe der Alleinlebenden – nicht mit Verschuldung oder gegebenenfalls Abhebungen vom Sparbuch verbunden. Beim lebensnotwendigen Grundbedarf wird, wie bei den Alleinlebenden, besonders an Bekleidung und Schuhen gespart – die Ausgaben belaufen sich mit 95 € für die gesamte Familie auf weniger als drei Fünftel der Aufwendungen in der gesellschaftlichen Mitte –, um die vorrangigen Ernährungs- und die meist kaum veränderbaren Wohnkosten finanzieren zu können; Letztere liegen mit 85 % bzw. 71 % vergleichsweise nahe an, nichtsdestotrotz aber deutlich unter denen des mittleren Quintils.

Table 2b: Konsumausgaben¹ von Referenzgruppen der Regelbedarfsermittlung und von Grundsicherungs-/Sozialhilfebeziehenden – Ergebnisse der EVS 2013² für Paare mit einem Kind unter 18 Jahren

Ausgaben für ...	Referenzgruppe		Grundsicherungs-/ Sozialhilfebeziehende		
	absolut (€ pro Monat)	relativ (%) zu Quintil 3	absolut (€ pro Monat)	relativ (%) zu	
				Referenz- gruppe	Quintil 3
	1	2	3	4	5
Grundbedarf A	1.136	73,3	1.052	92,7	68,0
davon:					
- Nahrungsmittel	332	85,1	326	98,1	83,4
- Kleidung/Schuhe	95	58,8	64	66,6	39,2
- Wohnen	708	71,1	663	93,7	66,6
Grundbedarf B	204	54,7	154	75,3	41,2
soziale/kulturelle Teilhabe	647	59,4	448	69,2	41,1
darunter:					
- Verkehr	284	55,5	143	50,3	27,9
- Freizeit etc.	139	51,7	111	80,3	41,5
Konsum insgesamt	1.987	66,0	1.654	83,2	54,9

Fußnoten und Quellenangabe: vgl. Tabelle 2a.

Die Deckung des Grundbedarfs A geht wie in der Referenzgruppe der Alleinlebenden zu Lasten der nachrangigen Grundbedarfe (B) und der sozialen und kulturellen Teilhabe. Mit durchschnittlich 204 € und 647 €, die die unteren 20% der Paarfamilien mit einem Kind neben den Kosten des lebensnotwendigen Bedarfs aufbringen können (Tabelle 2b, Spalte 1), werden nur ca. 55 % bzw. knapp 60 % des Niveaus im dritten Quintil erreicht (ebd. Spalte 2). Für die Gütergruppe Freizeit, Unterhaltung und Kultur verbleibt nur gut die Hälfte der entsprechenden Durchschnittsbeträge in der gesellschaftlichen Mitte, was wegen der hier subsummierten bildungsrelevanten Ausgaben eine erhebliche Beeinträchtigung der Chancen der betroffenen Kinder bedeutet. Dieses weite Zurückbleiben des untersten Quintils spricht gegen dessen Eignung zur Berechnung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern.

Als Folge der – unter politisch-normativen Gesichtspunkten erfolgten – Streichungen aus den Konsumausgaben des untersten Quintils der Familien liegt das Konsum-

niveau der Grundsicherungsbeziehenden wiederum noch deutlich unter den entsprechenden Ausgaben der Referenzgruppe (Tabelle 2b, Spalten 3 bis 5). Insgesamt erreicht es nur 83,2 % der Konsumausgaben der Referenzfamilien – dieser Rückstand beläuft sich also auf ein Sechstel – und damit, ähnlich wie bei den Einpersonenhaushalten mit Grundsicherungsbezug, lediglich gut die Hälfte (54,9 %) der Konsumteilhabe der gesellschaftlichen Mitte (letzte Tabellenzeile). Die Differenzierung der Ausgaben nach den verschiedenen Arten des Bedarfs veranschaulicht die Konsequenzen für die Lebensbedingungen der betroffenen Familien noch besser.

- Innerhalb des Grundbedarfs A wird – wie bei den Alleinlebenden – vorrangig an Bekleidung und Schuhen gespart, die Ausgaben bleiben um ein Drittel hinter denen der Referenzfamilien zurück. Bei der Regelbedarfsbemessung sind für diese Ausgabengruppe zwar keine Streichungen vorgesehen, Familien im Grundsicherungsbezug müssen aber die Kürzungen bei anderen Bedarfen notgedrungen auch durch reduzierte Bekleidungsausgaben auffangen.
- Trotz der Zurückhaltung bei Bekleidungseinkäufen lässt das Gesamtbudget keine annähernd gleichberechtigte Teilhabe außerhalb des lebensnotwendigen Grundbedarfs zu:
 - Die Ausgaben für den weiteren Grundbedarf (B) liegen um ein Viertel unter denen der Referenzgruppe und um fast drei Fünftel unter denen der gesellschaftlichen Mitte.
 - Die Ausgaben für soziale/kulturelle Teilhabe bleiben um 30 % hinter dem Betrag der Referenzfamilien und um fast drei Fünftel hinter den entsprechenden Ausgaben der gesellschaftlichen Mitte zurück.

Die Teilhabedefizite der Bevölkerungsgruppen, die von Grundsicherungsleistungen leben, sind also unübersehbar. Insbesondere wenn Kinder und Jugendliche betroffen sind, werden Ziele der Chancengerechtigkeit verletzt und künftige gesellschaftliche Probleme »vorprogrammiert«. Wenn die finanziellen Mittel von Familien trotz größter »Bescheidenheit« bei den Grundbedarfen nur für zwei Fünftel der sozialen/kulturellen Konsumteilhabe der gesellschaftlichen Mitte reichen, muss mit gravierenden Exklusionsprozessen gerechnet werden (vgl. Abschnitt 3.4).

3.3 Ausstattung der Haushalte von Grundsicherungsbeziehenden – Defizite erkennbar

Je nach Dauer der Abhängigkeit von Alg II oder Sozialhilfe zeigt sich der defizitäre Lebensstandard nicht nur in den Konsumausgaben, sondern auch in der Ausstattung mit Gebrauchsgütern. Diese ist in den ersten Monaten des Leistungsbezugs zumindest für einen Teil der Betroffenen noch von »besseren Zeiten« geprägt, so dass beispielsweise die Kommunikationsmöglichkeiten mit Telefon und Internet ausreichend, in ländlichen Gegenden ein gewarteter bzw. fahrtüchtiger PKW verfügbar und Haushaltsgeräte funktionsfähig sind. Möglicherweise können zunächst auch fällige Reparaturen gegebenenfalls von kleinen Ersparnissen, die zum Schonvermögen zählen, finanziert werden. Mit der Zeit kann aber immer weniger von früheren Anschaffungen und Rücklagen gezehrt werden, so dass sich mangelhafte Teilhabemöglichkeiten in der Verbreitung und in der Qualität von Gebrauchsgütern niederschlagen – wenn auch schwächer als bei den Konsumausgaben. Die Datenlage zu diesem Aspekt ist allerdings insofern sehr begrenzt, als Alter und Funktionsfähigkeit sowie Preissegment beim Kauf der Gegenstände mit den EVS nicht erhoben werden. So ist ein Kühlschrank auch in Haushalten von Grundsicherungsbeziehenden regelmäßig vorhanden, er dürfte aber meist zu geringen Kosten angeschafft worden und mittlerweile recht alt sein und entsprechend viel Strom verbrauchen, so dass die Ausstattung faktisch mit der in der Mitte der Gesellschaft nicht vergleichbar ist.

Wegen der im vorliegenden Kontext häufig unzureichenden Aussagekraft von schichtspezifischen Ausstattungsgraden ist Tabelle 3 auf wenige Bereiche beschränkt. Hinsichtlich der Telefonanbindung zeigt sich, dass Haushalte ohne Grundsicherungsbezug (Spalten 2 und 4) nahezu vollständig sowohl über einen stationären Telefonanschluss als auch über (mindestens) ein Mobiltelefon verfügen. Von daher ist die dem RBEG 2011 wie dem RE 2016 zugrunde liegende Norm, ein Mobiltelefon gehöre nicht zum soziokulturellen Existenzminimum, völlig realitätsfremd. Es entspricht mittlerweile der gesellschaftlichen Normalität, dass Erwerbstätige wie auch Arbeitsuchende und insbesondere Eltern (fast) immer erreichbar sind, und Jugendliche ohne Handy sind ohnehin ausgegrenzt, benötigen das Mobiltelefon beispielsweise aber auch, um ihre Eltern zu erreichen (z. B. zwecks Verabredung der Abholung von der Schule, von einer Unternehmung). Die Unverzichtbarkeit des Mobilfunks in unserer Gesellschaft zeigt sich in den entsprechenden Ausstattungsgraden der Grundsicherungsbeziehenden (Spalten 1 und 3), die – wie in den Vergleichsgruppen ohne Bezug von Alg II oder Sozialhilfe – bei fast 100 % liegen. Mittlerweile wird eher am stationären Telefonanschluss gespart. Dennoch haben etwa 86 % der Familien mit einem minderjährigen Kind, die von Grundsicherung leben müssen, Festnetzanschluss und (mindestens) ein Mobiltelefon, was die Dringlichkeit dieser Kommunikationsformen zeigt. Da der Regelbedarf dies aber nicht vorsieht, müssen die Betroffenen in anderen Bereichen der soziokulturellen Teilhabe zurückstecken.

Tabelle 3: Verbreitung von Gebrauchsgütern¹ unter Haushalten mit Bezug von Grundsicherung/Sozialhilfe (GruSi) im Vergleich zu Haushalten ohne GruSi – Ergebnisse der EVS 2013²

	Alleinlebende		Paare mit 1 Kind unter 18 Jahren	
	GruSi-Bezug	kein GruSi-Bezug	GruSi-Bezug	kein GruSi-Bezug
	Anteil der Haushalte mit der jeweiligen Ausstattung (%)			
	1	2	3	4
Telefon stationär	68,8	98,5	86,4	95,8
Mobiltelefon	96,0	100,0	99,6	99,6
Notebook, Laptop u. ä.	37,0	63,5	75,7	86,8
Internetzugang	56,6	69,8	96,7	97,2
Geschirrspülmaschine	20,9	48,3	63,6	91,4
PKW	18,7	61,6	51,7	95,5
nachrichtlich: Durchschnittsausgaben pro Monat für ...				
- Kraftstoffe etc.	9 €	56 €	61 €	159 €
- ÖPNV	11 €	23 €	24 €	22 €

¹ Hochrechnung mit dem Haushaltshochrechnungsfaktor.

² siehe Tabelle 2a

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2013 (Grundfile 3: 80 %-Substichprobe), kontrollierte Datenfernverarbeitung; Becker 2016c.

Die Vordringlichkeit moderner Kommunikationswege und Arbeitsformen für Haushalte mit Grundsicherungsbezug spiegelt sich auch in der Verbreitung des Internetzugangs. Trotz des sehr geringen Budgets ist dieser bei nahezu allen Paaren mit einem minderjährigen Kind eingerichtet (Spalte 3 in Tabelle 3). Ein Zurückbleiben im IT-Bereich ist eher an der Ausstattung mit Notebook o. ä. ablesbar. Nur etwa drei Viertel der Familien mit Grundsicherungsbezug verfügt über ein derartiges Gerät gegenüber etwa 87 % der Vergleichsgruppe (Spalte 4). Bei den Alleinlebenden zeigen sich noch wesentlich größere Unterschiede zwischen Haushalten mit Mindestsicherungsleistung und Haushalten ohne diese Transfers. Von Ersteren haben nur 37 % ein Notebook o. ä. und lediglich 57 % einen Internetzugang gegenüber 64 % bzw. 70 % von Letzteren.

Die Ergebnisse zu den Kommunikationsmöglichkeiten zeugen letztlich aber – trotz des Unterschieds in der Ausstattung mit kleinen tragbaren Computern, die 2013 noch nicht so verbreitet waren wie derzeit – von dem Bemühen der Grundsicherungsbeziehenden, den Anschluss an gesellschaftliche Entwicklungen nicht zu verlieren bzw. der Dynamik von Anforderungen gerecht zu werden. Dies geht – wie mit den Tabellen 2a und 2b gezeigt – zu Lasten anderer Bereiche der sozialen und kulturellen Teilhabe, was sich beispielsweise im Besitz eines Geschirrspülers niederschlägt (Tabelle 3, 5. Ergebniszeile). Unter Familien gehört dieser mittlerweile zum Standard – gut neun Zehntel der Paare mit einem minderjährigen Kind, die nicht von Grundsicherung leben, verfügen über dieses Haushaltsgerät; von den Familien, die auf Mindestsicherungsleistungen angewiesen sind, haben weniger als zwei Drittel einen Geschirrspüler.

Noch deutlichere Einschränkungen infolge der vorrangigen Deckung von Grundbedarfen und Telekommunikationskosten – die angesichts der Ergebnisse in Tabelle 3 mittlerweile eigentlich auch den Grundgütern zugerechnet werden können – zeigen sich bei den Mobilitätsbedarfen. Trotz des verbreiteten politischen Ziels, den Individualverkehr einzuschränken, sind Haushalte in ländlichen Gegenden mit unzureichenden ÖPNV-Angeboten weiterhin auf einen PKW angewiesen. Zudem ist es gerade bei knappem Budget teilweise »ökonomischer«, für einige Fahrten das Auto statt der vergleichsweise teuren Busse oder Bahnen zu benutzen. Aber nur weniger als ein Fünftel der Alleinlebenden mit Grundsicherungsbezug verfügen über einen PKW gegenüber gut drei Fünfteln der Vergleichsgruppe ohne Mindestsicherungsleistungen. Von den Familien mit einem minderjährigen Kind besitzen insgesamt sogar 96 % ein Auto, aber nur gut die Hälfte derjenigen mit Grundsicherungsbezug. Diese Diskrepanzen zeugen von Bedarfsunterdeckungen bei den Haushalten, die auf Alg II oder Sozialhilfe angewiesen sind, zumal die geringe Verbreitung eines PKW keineswegs zu entsprechend höheren Ausgaben für den ÖPNV führt. Sie liegen vielmehr bei den Einpersonenhaushalten deutlich – um etwa die Hälfte – unter dem Durchschnittsbetrag bei den Alleinlebenden ohne Grundsicherungsbezug und bei den Paarfamilien mit einem Kind in beiden Teilgruppen etwa gleichauf (24 € bzw. 22 €), wie aus dem untersten Block der Tabelle 3 hervorgeht. Insgesamt geben Alleinlebende, die von Mindestsicherungstransfers leben, nur 20 € für Kraftstoffe sowie für Busse und Bahnen aus, die anderen Einpersonenhaushalte etwa das Vierfache (79 €); bei den Paaren mit einem Kind sind es 85 € versus fast dem Doppelten (181 €).

3.4 Chancengerechtigkeit – weit gefehlt

Wie bereits in Abschnitt 3.2 erwähnt, werden unter der Gütergruppe Freizeit, Unterhaltung, Kultur die meisten bildungsrelevanten Ausgaben subsummiert, die für die Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen wesentlich sind. Unter diesem Aspekt sind in Tabelle 4 einige Einzelpositionen für Familien mit Grundsicherungsbezug und Familien ohne diese Transfers ausgewiesen. Die Ergebnisse sind alarmierend. Mit ihren Ausgaben für Bücher, Zeitungen, Schreibmaterial etc.

kommen die Grundsicherungsbeziehenden den Aufwendungen der Vergleichsgruppe noch am nächsten, bleiben aber dennoch mit dem Niveau von knapp 50 % weit zurück. Bei Spielwaren und Sportartikeln werden mit etwa zwei Fünfteln des gesellschaftlichen Durchschnitts noch weniger erreicht, bei den Ausgaben für EDV-Artikel etc., Kurse und Besuche von Veranstaltungen (Fußballspiel, Theater) oder Einrichtungen (Schwimmbad, Zoo) sogar nur 20 % bis 30 %. Dahinter verbergen sich sowohl geringere Häufigkeiten der jeweiligen Ausgaben als auch gegebenenfalls geringere Beträge. Beispielsweise haben knapp zwei Fünftel der Familien mit Grundsicherungstransfers Ausgaben für Datenverarbeitungsgeräte, Software und/oder Bild-, Daten, und Tonträger angegeben (Spalte 1, 3. Ergebniszeile in Tabelle 4), im Durchschnitt dieser Teilgruppe beliefen sie sich auf lediglich 14 € (4. Ergebniszeile in Tabelle 4); von den Familien ohne Mindestsicherungsbezug haben gut drei Fünftel derartige Ausgaben in Höhe von durchschnittlich 41 € – also dem Dreifachen – getätigt (Spalte 1, vorletzte und letzte Ergebniszeile in Tabelle 4). Angesichts derartig gravierender Unterschiede muss mit anhaltender Ungleichheit von Chancen, die sich eher noch verfestigt bzw. verstärkt, gerechnet werden.

Table 4: Bildungsrelevante Ausgaben¹ von Paaren mit einem Kind unter 18 Jahren – Familien mit Bezug von Grundsicherung/Sozialhilfe (GruSi) im Vergleich zu Familien ohne GruSi nach Ergebnissen der EVS 2013²

	Ausgaben für ...				
	EDV etc.	Spiel/ Sport	Kurse etc.	Bücher etc.	Veranstaltungen
	1	2	3	4	5
(a) Familien mit GruSi-Bezug					
Durchschnittsausgabe je Haushalt insg. (relativ zu Gruppe b)	6 € (21,3 %)	14 € (42,2 %)	5 € (26,2 %)	18 € (49,6 %)	10 € (29,2 %)
nur Haushalte mit jeweiliger Ausgabe					
– Anteil an Gesamtgruppe	39,2 %	71,7 %	23,8 %	80,6 %	52,8 %
– Durchschnittsausgabe (relativ zu Gruppe b)	14 € (34,2 %)	19 € (46,5 %)	21 € (42,3 %)	22 € (57,4 %)	19 € (41,5 %)
(b) Familien ohne GruSi-Bezug					
Durchschnittsausgabe je Haushalt insg.	26 €	33 €	19 €	35 €	34 €
nur Haushalte mit jeweiliger Ausgabe					
– Anteil an Gesamtgruppe	62,9 %	79,0 %	38,4 %	93,3 %	74,9 %
– Durchschnittsausgabe	41 €	41 €	49 €	38 €	45 €

¹ EDV etc.: Datenverarbeitungsgeräte und Software, Bild-, Daten- und Tonträger Spiel/Sport: Spielwaren und Sportartikel

Kurse etc.: Außerschulische Sport- und Musikunterrichte, Hobbykurse, Gebühren für Kurse (ohne Erwerb von Bildungsabschlüssen)

Bücher etc.: Bücher und Broschüren, Zeitungen und Zeitschriften, Schreibwaren, Zeichenmaterial und übrige Verbrauchsgüter (ohne sonstige Gebrauchsgüter für Schule, Büro, Unterhaltung und Freizeit)

Veranstaltungen: Besuch von Sport-, Freizeit- und Kulturveranstaltungen bzw. -einrichtungen (insbes. Eintrittsgelder)

² Hochrechnung mit dem Haushaltshochrechnungsfaktor.

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2013 (Grundfile 3: 80 %-Substichprobe), kontrollierte Datenfernverarbeitung; Becker 2016c.

4 Zusammenfassung

Das derzeitige Verfahren der Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums entspricht weder dem Statistikmodell noch der Warenkorbmethode, ist also methodisch nicht stringent, vielmehr politisch-normativ ausgerichtet. Im Ergebnis zeigt sich ein so weites Zurückbleiben der Haushalte mit Grundsicherungsbezug hinter der gesellschaftlichen Mitte, dass von Ausgrenzungsprozessen und Bedarfsunterdeckungen ausgegangen werden muss. Da beim lebensnotwendigen Grundbedarf nur geringe Einsparmöglichkeiten bestehen, sind die Einschnitte bei den Ausgaben für soziale und kulturelle Teilhabe der Haushalte, die auf staatliche Mindestsicherung angewiesen sind, umso gravierender: Der Rückstand gegenüber der mittleren Einkommensgruppe (drittes Quintil) beläuft sich auf etwa 70 % (Einpersonenhaushalte) bzw. 60 % (Paare mit einem minderjährigen Kind). Dem entsprechend sind die Entwicklungsmöglichkeiten von betroffenen Kindern stark eingeschränkt, Ziele der Chancengerechtigkeit werden verletzt. Auch Bernhard Christoph (2016: 352) meldet auf Basis seiner Ergebnisse zum Lebensstandard von SGB II-Leistungsempfängern Zweifel an der Angemessenheit des Grundsicherungsniveaus an, indem er die Frage aufwirft, »ob es sich hier um akzeptable Einschränkungen handelt, oder ob sie dem gesetzlichen Auftrag des SGB II (vgl. § 20, Abs. 1 SGB II) widersprechen, im Rahmen der durch den Regelbedarf abzudeckenden »persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens« auch »in vertretbarem Umfang« eine »Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft« zu gewährleisten«.

Literatur

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

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

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

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

Becker, Irene (2015b): Regelbedarfsermittlung: Die verdeckte Armut drückt das Ergebnis. In: Soziale Sicherheit, Zeitschrift für Arbeit und Soziales, 63. Jahrgang, Heft 3/2014, S. 93 – 102.

Becker, Irene (2015c): Konsumteilhabe bei staatlicher Mindestsicherung vor und nach Hartz IV. soeb-Working-Paper 2015-3. http://www.soeb.de/fileadmin/redaktion/downloads/Working-Paper/soeb_3_Working-Paper_2015_3_Becker_final.pdf

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

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

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

Becker, Irene (2016d): Webtabellen_API16_Kap18_Abschnitt5_HartzIV.xlsx; erscheint demnächst auf <http://www.soeb.de>

Becker, Irene (2016e): Regelbedarfsermittlung: Stellungnahme zum Gesetzentwurf 2016 für das Diakonische Werk der EKD, Bundesverband. Riedstadt (erscheint demnächst).

Becker, Irene, Richard Hauser (2005) unter Mitarbeit von Klaus Kortmann, Tatjana Mika und Wolfgang Strengmann-Kuhn: Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 64. Berlin.

Becker, Irene, Reinhard Schüssler (2014): Das Grundsicherungsniveau: Ergebnis der Verteilungsentwicklung und normativer Setzungen. Arbeitspapier 298 der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

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

- (2010): SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research, No. 294, DIW Berlin.
- (2011): IAB Discussion Paper 10/2011, Nürnberg.
- (2013): Empirical Economics, Vol 43 (2013) No. 2, S. 565 – 580.

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

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

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

Christoph, Bernhard (2016): Materielle Lebensbedingungen im Grundsicherungsbezug. In: WSI-Mitteilungen 5/2016, S. 344 – 352.

Frick, Joachim R., Olaf Groh-Samberg (2007): To Claim or Not To Claim: Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error. SOEP Papers 53 (Oktober 2007), DIW Berlin.

Holler, Markus, Constantin Wiegel (2016): Teilhabe von Älteren. In: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.), Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen, Dritter Bericht zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Bertelsmann Verlag, <https://www.wbv.de/soeb> (erscheint demnächst).

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

Statistisches Bundesamt (2015b): Aufwendungen privater Haushalte für den Privaten Konsum 2013. Fachserie 15, Wirtschaftsrechnungen, Heft 5, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Wiesbaden.

www.linksfraktion.de