

# Das Grundsicherungsniveau im Spiegel der Verteilung und normativer Setzungen

Ergebnisse aus einem Forschungsprojekt,  
gefördert von der **Hans-Böckler-Stiftung**,

Kurzdarstellung auf der Fachtagung

„Wie viel braucht der Mensch zum Leben?“ am 8. April 2014 in Berlin

von Irene Becker

# Übersicht

- I. Verteilungsentwicklung
  - BVerfG
  - RBEG 2011
  - Empirie
  
- II. Normative Setzungen und ihre rechnerische Konkretisierung
  - Vorgaben des BVerfG
  - Effekt der Umsetzung der expliziten Forderungen des BVerfG auf Regelbedarfsstufe 1
  - Normative Änderungen des RBEG und Effekt auf Regelbedarfsstufe 1
  
- III. Fazit

Quelle der empirischen Ergebnisse: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, EVS 2003 und 2008, eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).

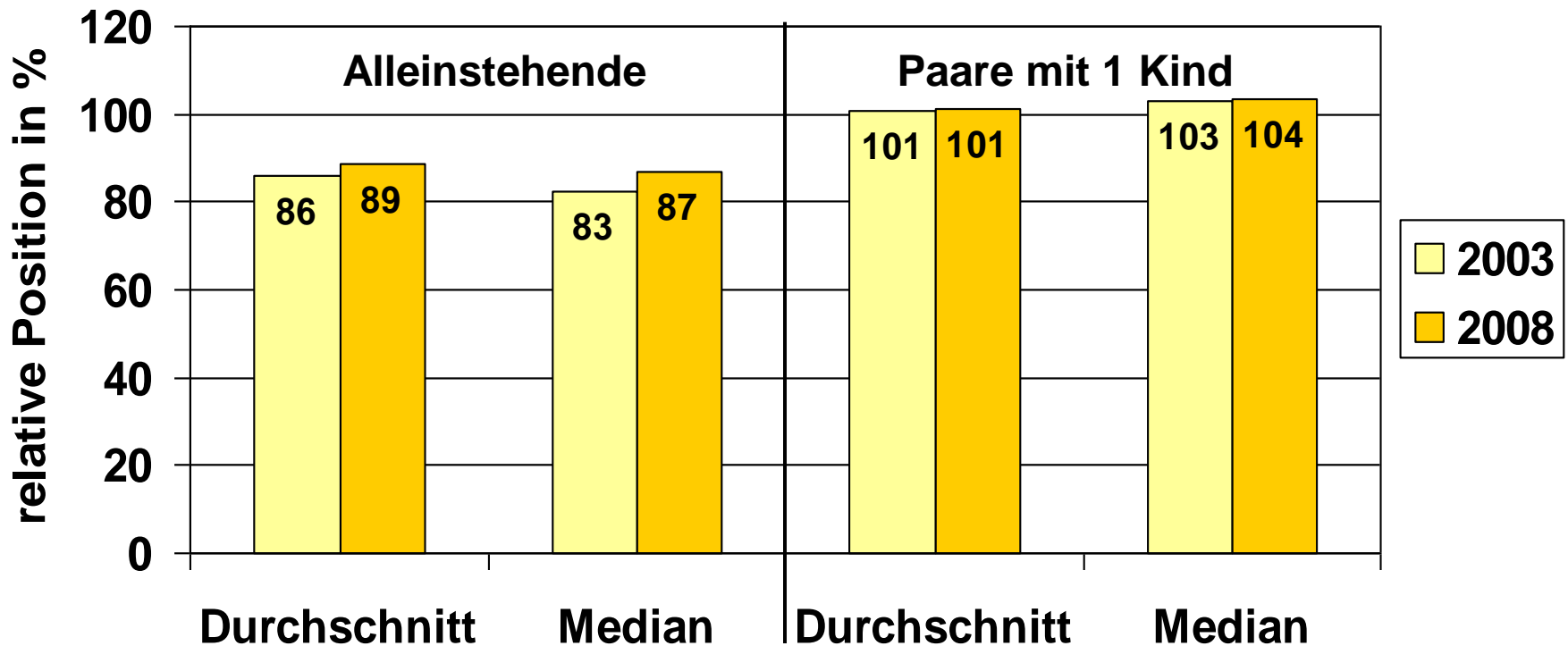
## I. Verteilungsentwicklung

- **BVerfG:** Statistikmodell ist nicht „sakrosankt“ – Vorbehalt, dass das *Ausgabeverhalten unterer Bevölkerungsgruppen zu erkennen gibt, „welche Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind“* (Rn. 166); → Relevanz der Verteilung implizit erwähnt.
- **RBEG:**
  - keine fundierte empirische Analyse der EVS 2003 und 2008;
  - Ergebnisse der amtlichen Statistik nicht hinreichend, da Grundsicherungsbeziehende nicht ausgeklammert (Zirkelschlussproblem);
  - lediglich Thesen in der Begründung des RBEG:
    - Die zwischen 2003 und 2008 gestiegene Zahl der Sozialhilfe- bzw. Grundsicherungsbeziehenden führe zu einer Verschiebung des unteren Einkommensbereichs nach früherer Abgrenzung (unterstes Quintil, u20) „hin zu höheren Einkommen“ (Alleinlebende; Gesetzentwurf RBEG, S. 89).
    - Wie sich die Niedrigeinkommen – ohne Grundsicherungsbeziehende – entwickelt haben, wurde aber nicht untersucht.

**Empirie** – keine allgemeinen, sondern spezifische Analysen ...

- **nach Ausklammerung von Grundsicherungsbeziehenden** → für „bereinigte“ Grundgesamtheit ( $\neq$  Gesamtbevölkerung), wobei wegen Änderungen der Gesetzeslage alternative Verfahren berücksichtigt wurden: Ausschluss derjenigen mit Sozialhilfe/Grundsicherung,
  - die überwiegend von Sozialhilfe/Grundsicherung gelebt haben;
  - die keine anrechnungsfreien Einkommen(sbestandteile) hatten
    - Aufstocker und Arbeitslose mit befristetem Zuschlag verbleiben in der bereinigten Grundgesamtheit.
- **nur für Referenzhaushaltstypen**
  - Alleinlebende → maßgeblich für Regelbedarfe von Erwachsenen
  - Paare mit einem Kind unter 18 Jahren → maßgeblich für Regelbedarfe von Kindern/Jugendlichen;
- **für** – wiederum entsprechend rechtlicher Regelungen – alternativ abgegrenzte „**untere Einkommensbereiche**“ innerhalb der Referenzhaushaltstypen
  - untere 20% bzw. unterstes Quintil (u20)
  - untere 15% (u15).

## Empirie 2003 bis 2008 (1) – wie sind die Referenzhaushaltstypen innerhalb der Gesamtverteilung positioniert?



Mittelwerte der *Nettoäquivalenzeinkommen* sind im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (ohne Zirkelschluss Haushalte nach Definition 2011)

- bei den Alleinstehenden gering (trotz leichtem Anstieg),
- bei den Paaren mit einem Kind etwa gleichauf (und zeitlich konstant).

**Empirie** 2003 bis 2008 (2) – wie haben sich Grenzen des unteren Einkommensbereichs entwickelt?

	<b>Ausschluss von Zirkelschluss Haushalten nach</b>			
	<b>altem Verfahren (2006)</b>		<b>neuem Verfahren (2011)</b>	
	<b>2003</b>	<b>2008</b>	<b>2003</b>	<b>2008</b>
<b><i>jeweiliges unterstes Quintil</i></b>				
Alleinstehende				
Paare mit 1 Kind				
<b><i>jeweilige untere 15%</i></b>				
Alleinstehende				
Paare mit 1 Kind				

**Empirie** 2003 bis 2008 (2) – wie haben sich Grenzen des unteren Einkommensbereichs entwickelt?

→ amtliche Veröffentlichungen geben keinen Hinweis

	<b>Ausschluss von Zirkelschluss Haushalten nach</b>			
	<b>altem Verfahren (2006)</b>		<b>neuem Verfahren (2011)</b>	
	<b>2003</b>	<b>2008</b>	<b>2003</b>	<b>2008</b>
<b><i>jeweiliges unterstes Quintil</i></b>				
Alleinstehende				990 €
Paare mit 1 Kind				2.327 €
<b><i>jeweilige untere 15%</i></b>				
Alleinstehende				901 €
Paare mit 1 Kind				

**Empirie** 2003 bis 2008 (2) – wie haben sich Grenzen des unteren Einkommensbereichs entwickelt?

	<b>Ausschluss von Zirkelschluss Haushalten nach</b>			
	<b>altem Verfahren (2006)</b>		<b>neuem Verfahren (2011)</b>	
	<b>2003</b>	<b>2008</b>	<b>2003</b>	<b>2008</b>
<b><i>jeweiliges unterstes Quintil</i></b>				
Alleinstehende	901 €	990 €	911 €	990 €
Paare mit 1 Kind	2.198 €	2.389 €	2.209 €	2.327 €
<b><i>jeweilige untere 15%</i></b>				
Alleinstehende	816 €	898 €	825 €	901 €
Paare mit 1 Kind	1.994 €	2.146 €	2.013 €	2.093 €



**Empirie** 2003 bis 2008 (2) – wie haben sich Grenzen des unteren Einkommensbereichs *real* entwickelt?

→ Änderung des Preisindex für die Lebenshaltungskosten: +10%

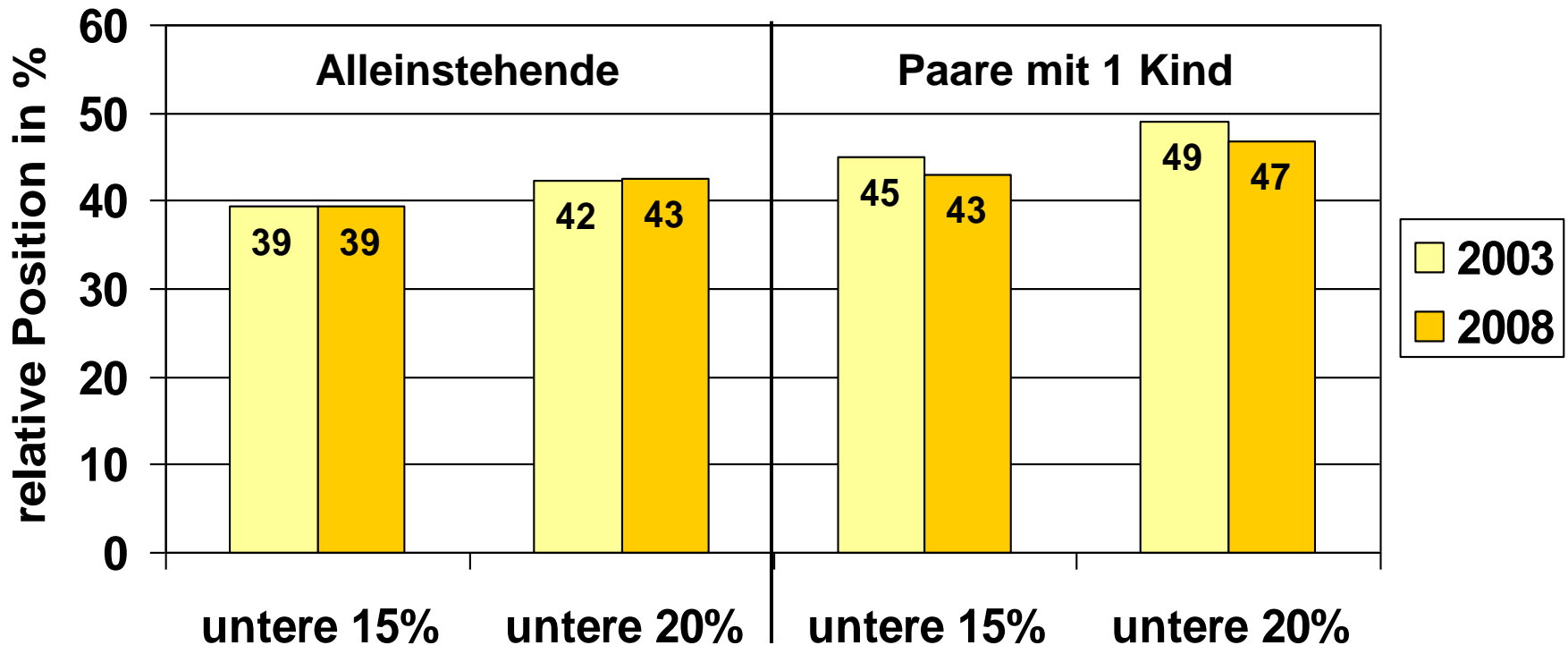
	<b>Ausschluss von Zirkelschluss Haushalten nach</b>			
	<b>altem Verfahren (2006)</b>		<b>neuem Verfahren (2011)</b>	
	<b>2003</b>	<b>2008</b>	<b>2003</b>	<b>2008</b>
<b><i>jeweiliges unterstes Quintil</i></b>				
Alleinstehende	901 €	990 € (+9,9%)	911 €	990 € (+8,7%)
Paare mit 1 Kind	2.198 €	2.389 € (+8,7%)	2.209 €	2.327 € (+5,3%)
<b><i>jeweilige untere 15%</i></b>				
Alleinstehende	816 €	898 € (+10,0%)	825 €	901 € (+9,2%)
Paare mit 1 Kind	1.994 €	2.146 € (+7,6%)	2.013 €	2.093 € (+4,0%)

**Empirie** 2003 bis 2008 (2) – wie haben sich Grenzen des unteren Einkommensbereichs *real* entwickelt?

→ Änderung des Preisindex für die Lebenshaltungskosten: +10%

	<b>Ausschluss von Zirkelschluss Haushalten nach</b>			
	<b>altem Verfahren (2006)</b>		<b>neuem Verfahren (2011)</b>	
	<b>2003</b>	<b>2008</b>	<b>2003</b>	<b>2008</b>
<b><i>jeweiliges unterstes Quintil</i></b>				
Alleinstehende	901 €	990 € (+9,9%)	911 €	990 € (+8,7%)
Paare mit 1 Kind	2.198 €	2.389 € (+8,7%)	2.209 €	2.327 € (+5,3%)
<b><i>jeweilige untere 15%</i></b>				
Alleinstehende	816 €	898 € (+10,0%)	825 €	901 € (+9,2%)
Paare mit 1 Kind	1.994 €	2.146 € (+7,6%)	2.013 €	2.093 € (+4,0%)

## Empirie 2003 bis 2008 (3) – wie ist der untere Einkommensbereich im Vergleich zum jew. Referenztyp positioniert?



Durchschnittliche *Haushaltsnettoeinkommen* sind im Vergleich zu allen Haushalten des Referenztyps (ohne Zirkelschluss Haushalte nach Definition 2011)

- bei den Alleinstehenden sehr gering (und zeitlich konstant),
- bei den Paaren mit einem Kind gering (und leicht sinkend).

**Zwischenfazit:** Konsequenzen des Abstands der Referenzgruppen von der gesellschaftlichen Mitte → zweckmäßige Gestaltung des Statistikmodells

- *Alleinstehende:*
  - unterdurchschnittliche Position des Referenztyps innerhalb der Gesamtverteilung erfordert Bezugnahme auf ein größeres Einkommensquantil als bei Familienhaushalten – z. B. auf u30;
  - von 2003 bis 2008 etwa konstante Einkommensposition der u20 (43% des Durchschnitts der Alleinlebenden); → Gegensatz zur These, die Beibehaltung des früheren Referenzeinkommensbereichs hätte zu einer Verschiebung „hin zu höheren Einkommen“ geführt (Gesetzentwurf RBEG, S. 89).
- *Paare mit einem Kind:* Bildungs- und Entwicklungschancen von Kindern/Jugendlichen bei Familieneinkommen von weniger als der Hälfte des Durchschnitts (bei leicht sinkender Tendenz) eingeschränkt → Ausweitung des Quantils empfehlenswert.

## II. Normative Setzungen und ihre rechnerische Konkretisierung

### a) Vorgaben des BVerfG

- Referenzgruppe oberhalb der Grundsicherungsschwelle.
- Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers, aber Grenzen:
  - Begründungspflicht bei Abschlägen vom Konsum der Referenzgruppe, Transparenz;
  - Gesamtbetrag muss internen Ausgleich ermöglichen,
- Methodische Stringenz → Berücksichtigung von Alternativkosten bei Streichung von Substitutionsgütern.

### b) Effekt der Umsetzung nur der expliziten Forderungen des BVerfG auf Regelbedarfsstufe 1

- ohne Ausklammerung verdeckter Armut (→ IAB-Studie);
- unter der Annahme, dass dem RBEG zugrunde liegende
  - Ansätze der Durchschnittsbildung auf Basis von Teilgruppen der Referenzhaushalte
  - und normative Entscheidungen von 2006 verfassungsgerecht seien.

## b) Effekt der Umsetzung der expliziten Forderungen des BVerfG auf Regelbedarfsstufe 1 (teilweise fiktiv)

Vergleich der auf Basis der EVS 2008 ermittelten fiktiven Beträge

- nach der VO 2006 (Ausgangsszenario), —————→ **366 €**
- nach ausschließlicher Berücksichtigung verfassungsgerichtlicher Monita:

### 1. zentrale Korrekturen

- der Mängel bei der Berechnung von Durchschnittsausgaben
  - für Wohnungsinstandsetzung/Renovierung,
  - für Strom,
  - für Verkehr
  - für Kommunikation

(Sonderauswertungen für Teilgruppen der Referenzhaushalte, die keine Ausgaben für gestrichene Substitutionsgüter hatten);

- der bildungsrelevanten Ausgaben (Erhöhung um Kosten für außerschulischen Unterricht/Hobbykurse, Gebühren für Kurse u. ä.).

**+ 20,41 €**

## b) Effekt der Umsetzung der expliziten Forderungen des BVerfG auf Regelbedarfsstufe 1 (teilweise fiktiv)

Vergleich der auf Basis der EVS 2008 ermittelten fiktiven Beträge

- nach der VO 2006 (Ausgangsszenario),
- nach ausschließlicher Berücksichtigung verfassungsgerichtlicher Monita:

### *2. weitere kleine Korrekturen durch*

- Erhöhungen um vormals pauschale, nicht begründete Abschläge (Einrichtungsgegenstände, Elemente der Restkategorie „andere Waren und Dienstleistungen“ und sonstige Übertragungen, die vormals nur mit 25% angesetzt waren);
- Ersetzung von pauschalen, begründeten Abschlägen durch genau berechnete Abzüge (Tabakwaren, Gaststättendienstleistungen)

+ 7,35 €

## II. Normative Setzungen und ihre rechnerische Konkretisierung

### c) Normative Änderungen des RBEG und Effekt auf Regelbedarfsstufe 1

- „Regelbedarfsrelevante“ Ausgaben – neue Einschränkungen:
  - Streichung der Ausgaben für Alkohol/Tabak, Einführung „Flüssigkeitssubstitut“ von 2,99 €
  - Streichung zahlreicher Kleinbeträge
    - Ausgaben für Kinderkleidung, chemische Reinigung etc., Anfertigung/Reparaturen von Heimtextilien,
    - einige Werkzeuge/Geräte, spezielle Gesundheitskosten und Leihgebühren, Schnittblumen/Zimmerpflanzen,
    - Versicherungsdienstleistungen, Sonstige Dienstleistungen und Übertragungen;
- „Regelbedarfsrelevante“ Ausgaben – wenige Erweiterungen:
  - Einbeziehung von Ausgaben für Bild-/Daten-/Tonträger, einige Gebrauchsgüter, Schätzbetrag für Uhren. **+ 4,03 €**
- Verkleinerung des Referenzeinkommensbereichs (u15 statt u20) **- 11,58 €**

**- 23,96 €**



Zusammenschau der quantitativen Effekte von Veränderungen der Regelbedarfsermittlung 2011 (in Klammern: Differenz zur Vorzeile)

	2008	2014
Regelbedarf		
→ gemäß VO 2006 (Ausgangsszenario)	365,56 €	395 €
→ nach Korrektur der Vorgaben der VO 2006 gemäß verfassungsgerichtlicher Kritik		
– ausschließlich (fiktiv)	393,32 € (+27,76 €)	424 €
– mit zusätzlichen normativen Änderungen		
- neue Abgrenzung des regelbedarfsrelevanten Konsums (fiktiv)	373,39 € (-19,93 €)	403 €
- und Verkleinerung der Referenzgruppe (faktischer Betrag laut RBEG)	361,81 € (-11,58 €)	391 €
Summe der Effekte der normativen Änderungen	-31,51 €	-33 €

### III. Fazit

#### *Verteilungsentwicklung*

Die relativen Einkommenspositionen der Referenzgruppen (also nach Ausklammerung der Zirkelschluss Haushalte) haben sich zwischen 2003 und 2008 kaum verändert;

- Eignung des Statistikmodells nicht verschlechtert;
- Verkleinerung des Referenzeinkommensbereichs ist als normative Entscheidung zu werten, empirisch-sachlich nicht gerechtfertigt.

#### *Normative Setzungen*

Durch die zahlreichen 2011 eingeführten normativen Restriktionen

- sind Ausgleiche über- und unterdurchschnittlicher Bedarfe (Grundprinzip des Statistikmodells) bei den Grundsicherungsbeziehenden immer weniger möglich;
- wird die Methode immer mehr zu einem „verkappten Warenkorbmodell“ mit tendenziell zu niedrigen Beträgen;
- wird das Gebot der Transparenz verletzt, da das Gesamtergebnis nicht in Beziehung zu einem gesamtgesellschaftlichen Mittelwert gesetzt wird.

### III. Fazit

#### *Kombination der Ergebnisse zur Verteilungssituation und zu den normativen Entscheidungen*

→ relative Konsumpositionen von Grundsicherungsbeziehenden gegenüber der Gesamtbevölkerung (ohne Zirkelschluss Haushalte nach neuer Definition, aber fehlende Ausklammerung von verdeckter Armut), Approximationen (AP 298, S. 111-113) :

- Regelbedarfsstufe 1: etwa 37%;
- Kinder: etwa 49% (ohne BuT). Gegenüber Kindern der Referenzgruppe (unterer Einkommensbereich!), die z. T. auch Anspruch auf BuT-Leistungen haben, resultiert ein Minus von 71 € bis 92 €.

Die normativ-basierten Aushöhlungen des Statistikmodells sind insofern „freihändig“, als das Gesamtergebnis aller Details (s. o.) nicht beachtet wird. Dies ist aber zwingend erforderlich. Die Definition einer gesellschaftlich akzeptablen minimalen relativen Position der Grundsicherungsbeziehenden sollte erwogen werden.

