

Gutachten
des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes
in den verfassungsrechtlichen Prüfverfahren
1 BvR 1691/13 zur Verfassungsbeschwerde gegen die Urteile des
Bundessozialgerichts vom 28.03.2013 (Az: B 4 AS 12/12 R) und des
Sozialgerichts Oldenburg vom 10.01.2012 (Az.: S 48 AS 1136/11)

Berlin

28. September 2013

Autoren:

Dr. Rudolf Martens
Der Paritätische Wohlfahrtsverband
Paritätische Forschungsstelle
Oranienburger Straße 13-14
10178 Berlin
T 030-24636-313
F 030-24636-130
forschung@paritaet.org

Dr. Joachim Rock
Der Paritätische Wohlfahrtsverband
Oranienburger Straße 13-14
10178 Berlin
T 030-24636-303
F 030-24636-130
sozialpolitik@paritaet.org

Inhaltsverzeichnis

Einführung (S. 3)

- 1. Bildung- und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen (S. 6)**
- 2. Vermeidung von Zirkelschlüssen: Herausnahme „verdeckt Armer“ aus der Referenzgruppe zur Bestimmung des Regelsatzes (S. 9)**
 - 2.1 Einführung zu „verdeckt Armen“ (S. 9)**
 - 2.2 Wesentliche Ergebnisse des IAB-Gutachtens zu Dunkelzifferhaushalten (S. 10)**
 - 2.2.1 Simulationsstudien und Bestimmungsschritte (S. 10)**
 - 2.2.2 Ergebnisse der Simulationsstudien des IAB (S. 11)**
 - 2.2.3 Wirtschaftliche Situation von Haushalten mit niedrigem Einkommen (S. 14)**
 - 2.3 Anmerkungen zu „alternativen Berechnungsreihenfolgen“ (S. 15)**
- 3. Mobilität und Regelsatz (S. 17)**
 - 3.1 Raumbarrriere und Mobilitätsbedarf (S. 17)**
 - 3.2 Mobilitätskosten im SGB II (S. 20)**
 - 3.3 Mobilität in § 28 SGB II Absatz 4 (S. 22)**
- 4. Langfristige Entwicklung von Armutsphasen und Bezugsdauern von Existenzminimumleistungen (SGB II und SGB XII) (S. 23)**
 - 4.1 Entwicklung der Verweildauern in der Sozialhilfe bis 2004 (S. 23)**
 - 4.2 Verweildauern im SGB II-System und räumliche Verteilung (S. 24)**

Gutachten
des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes
in den verfassungsrechtlichen Prüfverfahren 1 BvR 1691/13
zur Verfassungsbeschwerde gegen die Urteile des Bundessozialgerichts
vom 28.03.2013 (Az: B 4 AS 12/12 R) und des Sozialgerichts Oldenburg
vom 10.01.2012 (Az.: S 48 AS 1136/11)

Einführung

Das derzeitige Verfahren der Regelsatzbemessung ist nach Überzeugung des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes (Der Paritätische) nicht mit den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Maßstäben vereinbar.

Das gilt auch und in besonderem Maße für die Regelleistungen für Kinder. Dabei ist zu betonen, dass insbesondere die Leistungen des sogenannten Bildungs- und Teilhabegesetzes kein bedarfsbezogener Beitrag zur Deckung kinderspezifischer Bedarfe sind, im Gegenteil.

Die dem Gesetzgeber zustehenden weiten Ermessensspielräume im Verfahren der Regelsatzbemessung, die der Paritätische anerkennt, werden im bestehenden Verfahren in mehrfacher Hinsicht überschritten. Das gilt insbesondere auch für die Streichung allgemeiner Bedarfspositionen zu Gunsten antragsabhängiger Leistungen. Anders, als das Bundessozialgericht in seiner Rechtsprechung annimmt, stehen wesentliche Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets gerade nicht grundsätzlich überall zu Verfügung.

Der Paritätische möchte diese Feststellungen anhand weiterer Nachweise und eigener Berechnungen zusätzlich fundieren und darüber hinausgehende Nachweise dafür liefern, dass der Gesetzgeber mit dem bestehenden Bemessungsverfahren seinen weiten Ermessensspielraum überschreitet und damit seiner Gewährleistungsverantwortung für grundrechtlich garantierte, der Sicherung des Existenzminimums dienende Rechtsansprüche der Bürgerinnen und Bürger und insbesondere der besonderen Bedarfe von Kindern nicht gerecht wird.

Seit mehr als zwei Jahrzehnten hat sich der Paritätische intensiv mit Regelsatzbemessungsverfahren nach dem Statistikmodell auseinandergesetzt und regelmäßig eigene Analysen und Berechnungen vorgelegt, die der Schaffung von Transparenz und der Förderung einer notwendigen Diskussion über bedarfsgerechte Leistungen dienen sollten. Es ist dem Verband deshalb ein Anliegen, die daraus gewonnenen Erfahrungen und aktuelle Einschätzung weiterzugeben.

Der Paritätische kritisiert das bestehende Bemessungsverfahren ebenso wie das Bildungs- und Teilhabepaket auch aus sozialpolitischen Gründen. In den vorliegenden Fällen geht es jedoch vor allem um eine verfassungsrechtliche Bewertung der von den Betroffenen geltend gemachten Verletzung grundgesetzlich verbürgter Ansprüche. Eine solche Verletzung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger liegt nach Überzeugung des Paritätischen vor.

Anders als etwa das Bundessozialgericht in seinem Urteil vom 12. Juli 2012¹ sieht der Paritätische die durchaus beträchtlichen Ermessensspielräume des Gesetzgebers bei der Bemessung der Regelsätze als überschritten an.

Das Bundessozialgericht nimmt an, dass die Regelbedarfe – wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9.2.2010 bestimmt hat - „in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren bemessen“ sind. Hinsichtlich aller verwandten Adjektive teilt der Paritätische die Auffassung des Bundessozialgerichts nicht. Er sieht im Gegenteil die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts als nicht erfüllt an.

Dies soll nachfolgend weiter begründet und transparent gemacht werden.

¹ BSG, Urteil vom 12.7.2012, Az.: B 14 AS 153/11 R.

1. Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen

Mit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 9. Februar 2010 wurde unter anderem festgestellt, dass das Sozialgeld für Kinder und Jugendliche nach § 28 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 aufgrund seiner Ableitung aus dem verfassungswidrigen Regelsatz ebenfalls nicht verfassungsgemäß ist. Insbesondere notwendige Aufwendungen für den Schulbesuch, für Bildung und Teilhabe wurden nicht nur nicht ausreichend berücksichtigt, es fand und findet bis heute auch eine bedarfsgerechte Bedarfsermittlung statt.

Das nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil eingeführte sog. Bildungs- und Teilhabepaket leistet gerade keine bedarfsorientierte Berücksichtigung notwendiger Schulbedarfe. Entgegen der öffentlichen Verlautbarungen reduzieren sich die tatsächlichen Leistungsausweitungen aufgrund des Bildungs- und Teilhabepaketes auf wenige Leistungsbereiche. Leistungen für mehrtägige Klassenfahrten wurden bereits vorher übernommen. Neu war lediglich die begrenzte Übernahme der Kosten für eintägige Schulausflüge. Die Leistungen für den persönlichen Schulbedarf ähneln dagegen den Leistungen nach dem vormaligen § 24a SGB II, der bereits im Jahr 2009 geschaffen worden war. Die bestehende Regelung unterscheidet sich gegenüber der Regelung aus 2009 zum einen durch die Aufspaltung des Betrages in zwei Tranchen, die zeitversetzt halbjährlich überwiesen werden sollen. Entgegen der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts wurde dabei auf eine Bedarfsermittlung verzichtet. Die insgesamt 100 Euro jährlich berücksichtigen weder die ganz unterschiedlichen Bedarfe in den einzelnen Jahrgangsstufen noch die zwischen und innerhalb der einzelnen Bundesländern ganz unterschiedlichen Regelungen zu Lehr- und Lernmittelfreiheit. Zum anderen unterscheiden sich die aktuellen Regelungen von den früheren, für die Betroffenen günstigeren Regelungen dadurch, dass sie als Rechtfertigung herangeführt wurden, um die Ausgabenbereiche „Schreibwaren, Zeichenmaterial, übrige Verbrauchsgüter“ sowie „sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände“ aus den berücksichtigten Bedarfen herauszunehmen.

Der Paritätische hat eigene Erhebungen durchgeführt, um exemplarisch allein den einmaligen Bedarf zu Schulanfang zu errechnen. Kinder brauchen Malkästen, Stifte, Füller, Hefte, Taschenrechner, Werkmaterialien, Turnschuhe und Sportsachen sowie einen Ranzen, um alles zu transportieren. Häufig werden dabei von den Schulen selbst bestimmte Markenprodukte „vorgeschlagen“, weil Kinder sonst „enttäuscht und frustriert“ sind. Das setzt Eltern, die sich dies nicht leisten können, erheblich unter Druck. Der Paritätische hat auf Grundlage einer Zufallsauswahl von 12 Einkaufslisten unterschiedlicher Schulen aus dem gesamten Bundesgebiet den Einschulungsbedarf für Erstklässler ermittelt und kam dabei auf einen grundlegenden Bedarf von mindestens 177 Euro, der im weiteren Verlauf des Schuljahres steigt. Die im Schuljahr insgesamt geleisteten 100 Euro reichen deshalb bei Weitem nicht aus, zumal in höheren Jahrgangsstufen kostenintensive zusätzliche Beschaffungen – etwa ein formelfähiger Taschenrechner – anfallen. Die vollständige Untersuchung unter dem Titel „Kinder verdienen mehr – damit der Schulanfang bezahlbar bleibt“ steht im Internet zum Download bereit.

Besonders kritisch ist zu bewerten, dass die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes als grundsätzlich antragsabhängige Sach- und Dienstleistung konzipiert sind. Lediglich das Schulbedarfspaket bedarf (zumindest im Rechtskreis SGB II) keiner gesonderten Antragstellung und wird, ebenso wie die Schülerbeförderung, über

Direktzahlungen an die Eltern abgewickelt. Das Bundessozialgericht führt diesbezüglich an, dass es nicht auf die tatsächlich Inanspruchnahme ankomme, sondern auf die grundsätzliche Verfügbarkeit (Bundessozialgericht, Urteil v. 28.3.2013, Az: B 4 AS 12/12, Rn. 45). Zahlreiche Einzelleistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes sind jedoch gerade nicht grundsätzlich verfügbar, sondern hängen von Einlösungsmöglichkeiten ab, auf die außerhalb des von den Betroffenen „beherrschten Raums“ liegen. So ist die nach § 28 Abs. 5 SGB II vorgesehene Übernahme der Mehraufwendungen für eine gemeinschaftliche Mittagsverpflegung nur für etwa 25 Prozent der Kinder überhaupt realisierbar, da die Zahl der Kindertageseinrichtungen und Schulen, die einen Mittagstisch anbieten, noch viel zu niedrig ist.

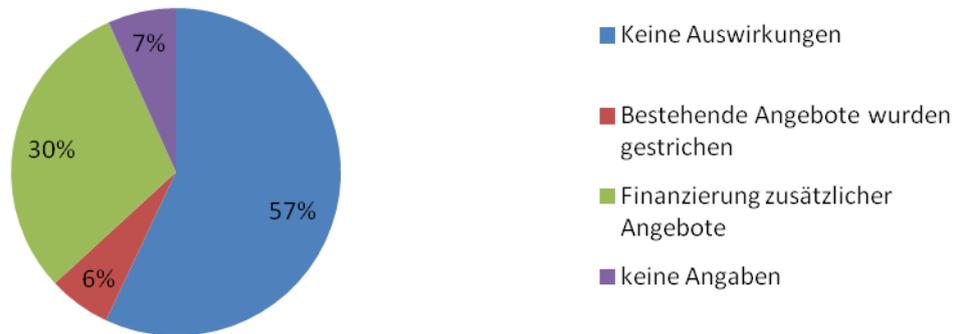
Selbst wenn es entsprechende Angebote gibt, ist die Inanspruchnahme dieser Leistung vielerorts häufig durch die fragmentierten Finanzierungsformen unnötig erschwert. So muss in der Regel neben einem Gutschein ein zusätzlicher Barbetrag entrichtet werden, da das Mittagessen nur zum Teil finanziert wird. Diese fragmentierte Finanzierung ist in hohem Maße verwaltungsaufwändig und führt dazu, dass leistungsberechtigte Kinder leicht zu identifizieren sind, was zu einem erheblichen Maß an Stigmatisierung führen kann und die Inanspruchnahme der Leistung erheblich erschwert.

Damit nicht genug. Auch die neu eingeführte, aber ebenfalls antrags- und infrastrukturabhängige Teilhabeleistungen wurde durch eine gleichzeitige und generelle Streichung der Regelbedarfe von Kindern und Jugendlichen durch die Streichung der Positionen „Außerschulischer Unterricht, Hobbykurse“ und „Mitgliedsbeiträge an Organisationen ohne Erwerbszweck“ de facto gegenfinanziert.

Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass das Bildungs- und Teilhabepaket nicht nur an vielen Stellen nachweislich zur Reduzierung der Leistungsansprüche der Betroffenen und darüber hinausgehenden Einschränkungen bei der tatsächlichen Inanspruchnahme geführt hat, sondern dass darüber hinaus auch das grundlegende und auch durch das Bundesverfassungsgericht betonte Transparenzerfordernis missachtet wird. Es wurde bereits dargelegt, dass hinsichtlich mehrerer zentraler Elemente – wie des Schulbedarfs oder der Teilhabeleistung - keine bedarfsgerechte oder überhaupt nachvollziehbare Leistungsbemessung erfolgt ist.

Zu den Mängeln an Transparenz zählt aber darüber hinaus auch, dass das Ausmaß der tatsächlichen (Nicht-)Inanspruchnahme dieser bundesgesetzlichen Regelung auch nach über zwei Jahren seit Bestehen im Dunkeln bleibt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales verweist in diesem Zusammenhang lediglich auf eine repräsentative Umfrage des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), dass zwischen Januar und März 2013 eine repräsentative Umfrage unter mehr als 2300 anspruchsberechtigten Familien durchgeführt hat. Eine umfassende Evaluation der tatsächlichen Inanspruchnahme ist auf Bundesebene bis heute nicht erfolgt. Dies aber wäre nötig, wie Befragungen des Paritätischen in seinen eigenen Einrichtungen und Diensten belegen. Die vollständige Untersuchung unter dem Titel „Anspruch nicht eingelöst“ ist im Internet unter der Adresse www.kinder-verdienen-mehr.de erhältlich. Sie gibt zu großer Skepsis Anlass:

Welche Auswirkungen hat die Einführung des BuT auf die soziale Infrastruktur vor Ort?



Über die Hälfte der Befragten hat angegeben, dass die Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets keine Auswirkungen auf die soziale Infrastruktur vor Ort hat. Knapp ein Drittel der Befragten gab an, dass zusätzliche Angebote finanziert wurden. Nur wenige bestehende Angebote wurden mit der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets gestrichen.

Aus den Antworten lässt sich schließen, dass von dem Bildungs- und Teilhabepaket kein Impuls zur (Weiter-)Entwicklung einer vielfältigen, sozialen Angebotslandschaft zum Einlösen des Bildungs- und Teilhabeanspruchs aller Kinder und Jugendlicher ausgeht. Die erläuternden Kommentare offenbaren vielmehr, dass Angebote wie beispielsweise vergünstigte oder kostenfreie Vereinsmitgliedschaften oder öffentlich bezuschusste kostenfreie Mittagessen, die bereits vor Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets als niedrighschwellige, vielfach kostenfreie Angebote bestanden, durch das bürokratische und stigmatisierende System des Bildungs- und Teilhabepakets nun teilweise ersetzt wurden.

In diesem Zusammenhang möchte der Paritätische auch über den Rahmen der Einführung dieser nur scheinbar zusätzlichen Leistung für Betroffene hinweisen, wurden doch parallel zu der Einführung der neuen Leistungen in erheblichem Umfang Leistungen für gleiche oder ähnliche Personengruppen von Leistungsempfängern reduziert oder gestrichen. So wurde mit der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets der Grundbetrag des Elterngeldes für auf Leistungen der Sozialgesetzbücher II und XII angewiesene Familien angerechnet. Die betroffenen Familien verlieren dadurch monatlich 300 Euro. Insgesamt wurden Leistungen für diese Gruppe um 400 Millionen Euro jährlich reduziert. Weitere 200 Millionen Euro wurden mit dem Wegfall des Übergangszuschlages eingespart, durch den ehemals gut verdienende Personen beim Übergang von Arbeitslosengeld I in das Arbeitslosengeld II vorübergehend zusätzliche Leistungen von monatlich bis zu 160 Euro im ersten Bezugsjahr und bis zu 80 Euro im zweiten Bezugsjahr belastet werden. Allein mit diesen beiden Maßnahmen wurden die zusätzlichen Leistungen des Bildungspaketes durch Kürzungen bei ähnlichen Betroffenen vollständig gegenfinanziert.

Doch damit nicht genug: Die Streichung der Rentenbeiträge für Menschen im Rechtskreis des SGB II in Höhe von 40,80 Euro monatlich summiert sich bei den Betroffenen auf eine weitere Leistungskürzung im Umfang von 1,8 Milliarden Euro. Darüber hinaus wurden die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II auf

etwa 5 Milliarden Euro gekürzt. Die Liste lässt sich fortsetzen. Insgesamt überstiegen Kürzungen im Bereich des SGB II die materiellen Verbesserungen für Empfänger von Leistungen des gleichen Sozialgesetzbuches um etwa das Fünffache. Von einer transparenten und bedarfsgerechten Leistungsgestaltung kann auch vor diesem Hintergrund keine Rede sein.

2. Vermeidung von Zirkelschlüssen: Herausnahme „verdeckt Armer“ aus der Referenzgruppe zur Bestimmung des Regelsatzes

2.1 Einführung zu „verdeckt Armen“

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zu den Regelleistungen SGB II / XII dem Gesetzgeber einen Auftrag mitgegeben. Der Gesetzgeber solle sicherstellen, dass „versteckt arme Haushalte“ aus der Referenzgruppe zur Bestimmung der Regelsätze (Regelbedarfsstufen) künftig – d. h. ab der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 – nicht mehr herangezogen werden (BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Rz. 169):

Der Gesetzgeber bleibt freilich entsprechend seiner Pflicht zur Fortentwicklung seines Bedarfsermittlungssystems verpflichtet, bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben darauf zu achten, dass Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch und dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschieden werden.

Solche „versteckt armen Haushalte“ (BVerfG) werden auch genannt „verdeckt arme Haushalte“, „Dunkelzifferhaushalte“ oder auch „Zirkelschluss Haushalte“.

Entsprechend hat sich der Gesetzgeber verpflichtet, gemäß Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz bis zum 1. Juli 2013 einen Bericht zur Weiterentwicklung vorzulegen (§ 10 Abs. 1, 2, Satz 1, RBEG):

§ 10 Weiterentwicklung der Regelbedarfs-Ermittlung

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

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

1. für die Abgrenzung der Referenzhaushalte nach § 3 Absatz 1 hinsichtlich der Bestimmung von Haushalten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, die nicht als Referenzhaushalte zu berücksichtigen sind, weil deren eigene Mittel nicht zur Deckung des jeweils zu unterstellenden Bedarfs nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch ausreichen;

Hierzu hat das Bundesarbeitsministerium zum 1. Juli 2013 ein 247-seitiges Gutachten aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erstellen lassen:

Kerstin Bruckmeier, 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.- Endbericht, 17. Juni 2013, Nürnberg.
Im Folgenden wird dieses Gutachten in Kurzform zitiert als „IAB-Gutachten“.

2.2 Wesentliche Ergebnisse des IAB-Gutachtens zu Dunkelzifferhaushalten

2.2.1 Simulationsstudien und Bestimmungsschritte

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung führt aus:

Übergeordnetes Ziel des Projekts ist die Entwicklung eines Verfahrens, mit dem Haushalte, deren eigene Mittel nicht zur Deckung des jeweils zu unterstellenden Bedarfs nach SGB II und SGB XII ausreichen und die diese Leistungen nicht in Anspruch nehmen („verdeckt Arme“) aus der Referenzgruppe zur Ermittlung des Regelbedarfs gemäß SGB II/SGB XII ausgeschlossen werden können.²

Diesem Ziel hat sich das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung mit großem (Text-)Aufwand und reichlichem Datenmaterial durchaus erfolgreich gewidmet.

Als Datenbasis wurde die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 genutzt sowie zu Vergleichsberechnungen das Sozio-ökonomische Panel 2008. Anhand der Datenbasis EVS 2008 bzw. Sozio-ökonomisches Panel 2008 wurden Simulationsrechnungen zu den Dunkelzifferhaushalten vorgenommen. Die EVS 2008 enthält Datensätze zu insgesamt knapp 60 Tausend Haushalten, die anhand eines „Mikrosimulationsmodells“ überprüft werden können: *„Im Modell wird für jeden Haushalt in der Datenbasis der nach der Grundsicherung zustehende Bedarf berechnet und geprüft, ob Vermögen und Haushaltseinkommen die Höchstgrenzen für den Leistungsbezug überschreiten. Ist dies nicht der Fall, stehen dem Haushalt gemäß Simulation Leistungen der Grundsicherung zu. Gibt der Haushalt in der EVS keinen Bezug von Einkommen nach dem SGB II oder SGB XII an, wird er als verdeckt arm eingestuft.*

Es ist zu beachten, dass eine faktische Anspruchsprüfung durch eine ARGE bzw. einen kommunalen Träger nicht notwendig zum gleichen Ergebnis führen würde wie die fiktive Anspruchsprüfung im Simulationsmodell. Aufgrund von Messfehlern in der Datenbasis, fehlenden Informationen und den daraus folgenden notwendigen Setzungen im Modell kann ein in Wahrheit bedürftiger Haushalt fälschlich als nicht bedürftig simuliert werden und umgekehrt. Simulationsfehler in beide Richtungen können nicht verhindert werden.“³

Selbstverständlich ergeben sich Simulationsfehler, bei der Haushalte identifiziert werden, als nicht berechtigt SGB II / XII-Leistungen zu beziehen, die aber aufgrund

² IAB-Gutachten, S. 14.

³ IAB-Gutachten, S. 17.

der EVS-Angaben tatsächlich SGB II / XII-Leistungen bezogen haben („Beta-Fehler“). Dieser Fehler ist unvermeidlich und bewegt sich im IAB-Gutachten in einer Größenordnung von 15 bis 19 Prozent, was sich im Rahmen vergleichbarer Simulationsrechnungen zur Dunkelziffer bewegt und unvermeidlich ist.⁴

Vergleichsstudien, die sich allerdings mehrheitlich auf die Sozialhilfe vor 2005 beziehen, kommen zu ähnlichen Ergebnissen wie die Mikrosimulationsstudien des IAB. Unterschiedliche methodische und quellenmäßige Herangehensweisen bestätigen dies auch aus internationalen Studien, das Phänomen der Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen ist in der wissenschaftlichen Literatur unstrittig.⁵

Gemäß Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) werden die Referenzgruppen – Einpersonen-Haushalte und Zweipersonen Haushalte mit einem Kind unter 18 Jahren – in folgenden drei Schritten bestimmt:

1. Bestimmung der Referenzhaushalte (§ 2 RBEG): Herangezogen werden die Verbrauchsausgaben von Einpersonenhaushalten und Paarhaushalten mit einem Kind.
2. Abgrenzung der Referenzhaushalte (§ 3 RBEG): Von den unter 1. bestimmten Haushalten werden von den weiteren Berechnungen die Haushalte ausgeschlossen, die im Erhebungszeitraum Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII bezogen haben. Allerdings werden Haushalte mit Leistungsbezug nicht ausgeschlossen, wenn sie im Erhebungszeitraum
 - Erwerbseinkommen bezogen haben,
 - einen Zuschlag nach § 24 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch in der bis zum 31. Dezember 2010 geltenden Fassung bezogen haben,
 - Elterngeld bezogen haben oder
 - einen Anspruch auf Eigenheimzulage hatten.
3. Abgrenzung unterer Einkommensschichten (§ 4 RBEG): Die verbleibenden Haushalte werden nach ihrem in der EVS angegebenen Nettoeinkommen aufsteigend geschichtet, von den Einpersonenhaushalten bilden die untersten 15 Prozent die Referenzgruppe zur Berechnung der Regelbedarfe, von den Paarhaushalten die untersten 20 Prozent.⁶

2.2.2 Ergebnisse der Simulationsstudien des IAB

Wie oben ausgeführt sind die Bestimmungsschritte zur Abgrenzung der beiden Referenzgruppen – Einpersonen-Haushalte und Paarhaushalte mit einem Kind – klar und eindeutig geregelt. Vor diesem Hintergrund ergeben die sog. Vergleichsrechnungen („alternative Berechnungsreihenfolge“) im IAB-Gutachten keinen Sinn, und sie sind auch methodisch mehr als fragwürdig – jedenfalls wird keine sachlich stichhaltige Begründung geliefert, weitere Kritik in Abschnitt 2.3.⁷

⁴ IAB-Gutachten, S. 19, 21 ff.; das IAB-Gutachten schließt aus, dass dies ein Maß für mögliche Missbrauchsfälle ist, da die Jobcenter sehr viel weitergehende Prüfmöglichkeiten haben als die Informationen, die die EVS liefern kann. Genau genommen muss auch bei den Jobcentern bzw. Sozialämtern eine fühlbare Unschärfe bei der Beurteilung unterstellt werden, ob eine Bedarfsgemeinschaft berechtigt ist SGB II / XII-Leistungen in Anspruch zu nehmen. Hierfür ist die Vielzahl von Sozialgerichtsprozessen ein beredtes Zeugnis.

⁵ IAB-Gutachten, S. 20, Tabelle 3 und insbesondere S. 56-60.

⁶ IAB-Gutachten, S. 24 f.

⁷ IAB-Gutachten, S. 27-37, 157 ff.; als Begründung wird lediglich vorgebracht, es handele sich um einen „neuen Methodischen Aspekt“ und „dass der Ausschluss verdeckt armer Haushalte und/oder Aufstocker bei Anwendung der geänderten Berechnungsreihenfolge eine Senkung des mittleren Kon-

Wichtig bei der Simulationsstudie ist die rechnerische Behandlung von Einkommen und Vermögen. Aufgrund von Betrachtungsspielräume sind jeweils zwei Varianten der Vermögensanrechnung und Einkommensanrechnung durchgerechnet worden – „einfache“ und „strenge“ Anrechnungen, insgesamt damit vier Varianten⁸:

Vermögen:

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

Einkommen:

- In der Variante der einfachen Einkommensanrechnung werden nur die der Bedarfsgemeinschaft laufend zufließenden Einkommen berücksichtigt.
- Bei der strengen Einkommensanrechnung werden zusätzlich einmalige Einkommen berücksichtigt.

Im Folgenden werden nur die Ergebnisse bei „strenger Einkommensanrechnung“ und bei „strenger Vermögensanrechnung“ berücksichtigt, im IAB-Gutachten entspricht das „Variante 4“. Bei Variante 4 sind mögliche Umschärfen minimiert; allerdings können so Anteile verdeckt armer Haushalte tendenziell unterschätzt werden. Die Ergebnisse wären dann i. S. von Mindestzahlen zu interpretieren.

In Tabelle 2-1 sind wesentliche Ergebnisse des IAB-Gutachtens zusammengefasst. Verglichen wird der Ist-Zustand nach dem geltenden RBEG mit dem Zustand nach Herausnahme der verdeckt armen Haushalte. Im vorausgehenden Abschnitt 2.1 wird das Verfahren der Bestimmung der Referenzhaushalte nach RBEG beschrieben. Bei der Abgrenzung der Haushalte (Schritt 2, Abschnitt 2.1) werden nicht nur Haushalte mit Bezug von SGB II- und SGB XII-Leistungen ausgeschlossen sondern auch die verdeckt armen Haushalte (Variante 4). Danach werden die Referenzhaushalte als 15 Prozent-Quantil für Einzelpersonen-Haushalte und Paarhaushalte mit einem Kind als 20 Prozent-Quantil gebildet.

Leider hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung keine Regelsatzberechnungen (Regelbedarfsstufen) für die Situation nach Herausnahme der verdeckt Armen vorgenommen. So sind leider keine direkten Vergleiche von Regelsatzhöhen zwischen dem Ist-Zustand und dem Zustand ohne verdeckt Arme möglich. Möglich sind nur qualitative Aussagen.

Dies ist ein schwerwiegender Mangel des IAB-Gutachtens, dies liegt aber in der Verantwortung des Bundesarbeitsministeriums. Nach den Mikrosimulationsrechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bedurfte es nur einer Beauftragung seitens des Bundesarbeitsministeriums, um die Regelsatzhöhen (Regelbedarfsstufen) anhand der Referenzhaushalte ohne verdeckt

sums der Referenzhaushalte im Vergleich zur Status quo-Berechnungsmethode zur Folge hat“ (S. 159).

⁸ IAB-Gutachten, S. 74-79.

Arme zu bestimmen. Dies ist nicht geschehen. Zugleich liegt darin auch eine deutliche Missachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes zu verdeckt Armen bei der Regelsatzbestimmung.⁹

Die Ergebnis-Tabelle 2-1 zeigt in eindeutiger Weise, dass die Herausnahme der verdeckt Armen aus den Berechnungen klar erkennbare Folgen für die Regelsatzhöhen haben muss. Dargestellt ist der Ist-Zustand und der Zustand ohne verdeckt Armen, des Weiteren sind die Differenzen zwischen Grenzeinkommen und durchschnittlichem Konsum verzeichnet. Wie schon moniert, fehlen die Regelsatzhöhen, damit sind nur qualitative Aussagen möglich. Letzteres läuft darauf hinaus, dass die Regelbedarfsstufen für die Kinder und die Erwachsenen recht fühlbar ansteigen, wenn die verdeckt Armen rechnerisch nicht mehr berücksichtigt werden.

Tabelle 2-1: Ergebnisse der Mikrosimulationsstudien, Bezugshaushalte im Ist-Zustand und nach Herausnahme verdeckt armer Haushalte.¹⁰

Haus-halte	Quantil in %	Ist-Zustand		ohne verdeckt Arme (Variante 4)		Differenz	
		durchschnittlicher Konsum	Grenzeinkommen in Euro	durchschnittlicher Konsum	Grenzeinkommen in Euro	durchschnittlicher Konsum	Grenzeinkommen in Euro
Einpers.-Haushalte	15 %	843	901	864	945	21	44
Paarhaushalte mit 1 Kind							
- mit Kind unter 18 Jahren	20 %	1.779	2.327	1.861	2.466	82	139
- Kind unter 6 Jahren	20 %	1.732	2.178	1.803	2.317	71	139
- Kind 6 bis unter 14 Jahren	20 %	1.844	2.476	2.062	2.607	218	131
- Kind 14 bis unter 18 Jahren	20 %	1.870	2.544	1.950	2.722	80	178

Tabelle 2-2: Grenzeinkommen Bezugsgruppe (*mit* verdeckt Armen) und durchschnittlicher Konsum für Ein-Personen-Haushalte EVS 2008.

EVS 2008 Einpersonen-Haushalte	Bezugsgruppe untere ...		Differenz in Euro
	15 %	20 %	
Grenzeinkommen	901	990	89
durchschnittlicher Konsum	843	875	32
Regelsatzhöhe	361,81	379,68	17,87

⁹ S. Abschnitt 2.1 bzw. BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Rz. 169.

¹⁰ IAB-Gutachten, S. 35 ff., Tab. 8 und 10.

Einen gewissen Anhaltspunkt über den Effekt der Herausnahme der verdeckt Armen bietet Tabelle 2-2. Dort sind für Einpersonen-Haushalte die Konsumhöhen, die Grenzeinkommen und die Regelsatzhöhen für Referenzgruppen von 15 Prozent und 20 Prozent dargestellt. Unter Annahme von linearen Relationen von durchschnittlicher Konsumhöhe und Regelsatzhöhe müsste der Regelsatz bezogen auf die Referenzgruppe 15 Prozent ca. 12 Euro höher sein, wenn die verdeckt Armen rechnerisch nicht mehr berücksichtigt werden. Anzumerken ist noch der hohe Effekt einer Schrumpfung des Umfangs der Referenzhaushalte von 20 auf 15 Prozent (Durchschnittskonsum, Grenzeinkommen und damit auch Regelsatzhöhe). Auch nach Herausnahme der verdeckt Armen ergäbe eine 15 Prozent-Referenzgruppe einen niedrigeren Regelsatz als die 20 Prozent-Referenzgruppe mit verdeckt Armen.

2.2.3 Wirtschaftliche Situation von Haushalten mit niedrigem Einkommen

Das IAB-Gutachten liefert in Kapitel 5 Daten zur wirtschaftlichen Situation von Haushalten mit niedrigem Einkommen. Dies gibt einige Anhaltspunkte, um die Konsumhöhen zu vergleichen und damit auch etwas über Regelsatzhöhen – allerdings nur qualitativ – auszusagen sowie über die wirtschaftliche Stellung gegenüber Haushalten mit mittlerem Einkommen. In Tabelle 2-3 sind die Quantile 15 und 20 Prozent dargestellt sowie der Median und der Mittelwert. Bei einem Vergleich mit Tabelle 2-1 und 2-2 ist zu beachten, dass in Tabelle 2-3 *alle* Haushalte dargestellt sind.

Tabelle 2-3: Durchschnittlicher Haushaltskonsum aller Haushalte, Quantile 15 und 20 Prozent sowie Median und Mittelwert.¹¹

Haushalte	Durchschnittlicher Haushaltskonsum in Euro nach Quantilen			
	15 %	20 %	Median	Mittelwert
Einpersonen-Haushalte	772	837	1.222	1.422
Paarhaushalte mit 1 Kind				
- mit Kind unter 18 Jahren	1.658	1.806	2.463	2.745
- mit Kind unter 6 Jahren	1.593	1.725	2.314	2.616
- mit Kind 6 bis unter 14 Jahren	1.775	1.885	2.561	2.842
- mit Kind 14 bis unter 18 Jahren	1.763	1.935	2.592	2.923

Der Vergleich der Konsumhöhen in Tabelle 2-3 mit Tabelle 2-1 zeigt in eindeutiger Weise, dass die Konsumhöhen der Haushalte, die für Regelsatzberechnungen herangezogen werden, deutlich unterhalb der Median-Haushalte liegen und sich noch deutlicher von Mittelwerthaushalten unterscheiden. Anders ausgedrückt, die Regel-

¹¹ EVS-Stichprobe 80 %, die Berechnungen umfassen alle Haushalte, demnach einschließlich Existenzminimumbezieher und verdeckt Arme, s. S. 118, Tab. 47.

satzberechnungen beziehen sich nicht auf Haushalte im mittleren Einkommensbereich.

Dabei ist des Weiteren zu bedenken, viele Haushalte im unteren Einkommensquintil haben höhere Konsumausgaben als ihr verfügbares Einkommen, d. h. es wird entspart. Das IAB-Gutachten führt aus: *In vielen Fällen [...] liegt der durchschnittliche private Konsum über dem durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen. In der Referenzgruppe Alleinlebender (untere 15 %) liegt der durchschnittliche Konsum um ca. 20 % über dem durchschnittlichen Einkommen, bei Paaren mit einem Kind unter 18 (untere 20 %) liegen der Konsum und Einkommen hingegen in etwa gleichauf. In der Referenzgruppe der Paare mit einem Kind zwischen 14 und 17 liegt der Konsum hingegen unter dem Einkommen. In allen betrachteten Gruppen finanzieren einige Haushalte ihren Konsum mit anderen Mitteln als dem laufenden Haushaltsnettoeinkommen. Insbesondere bei einkommensärmeren Haushalten kann der Konsum über dem Haushaltsnettoeinkommen liegen. Dieses Phänomen ist in der Literatur auch unter dem Begriff „overspending“ bekannt. Die entsprechenden Haushalte müssen zur Finanzierung ihres Konsums (zumindest vorübergehend) auch auf die drei zuletzt genannten Finanzierungsmöglichkeiten zurückgreifen. Noll und Weick (2007) finden, dass in Deutschland der Anteil der „Overspender“ unter den Einkommensarmen (Personen mit weniger als 50 % des Medians des Haushaltsäquivalenzeinkommens) 55 % beträgt. Ein weiteres Ergebnis der Untersuchung ist, dass der Großteil davon durch die Auflösung von Ersparnissen (Vermögen) finanziert wird. Bei einkommensstärkeren Haushalten erfolgt die Finanzierung des Konsums hingegen in höherem Maße durch das laufende Haushaltsnettoeinkommen. Dieses Ergebnis bestätigt auch die vorliegende Analyse.¹²*

2.3 Anmerkungen zu „alternativen Berechnungsreihenfolgen“

Das IAB-Gutachten liefert Daten anhand einer „alternativen Berechnungsreihenfolge“. Darin wird im Falle der verdeckt Armen bei dem in Abschnitt 2.2.1 geschilderten Rechenweg zur Bestimmung der Referenzgruppen ein Rechenschritt vertauscht. Was geringfügig klingt, hat aber große Folgen für die Referenzgruppen. Bei der gemäß RBEG vorgenommenen Berechnung werden bei der Abgrenzung der Referenzhaushalte die Haushalte ausgeschlossen, die im Erhebungszeitraum Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII bezogen haben oder verdeckt arm waren. Erst danach werden die 15 und 20 Prozent-Quantile gebildet.

Bei der „alternativen Berechnungsreihenfolge“ werden die verdeckt Armen zunächst nicht herausgenommen, im Gegensatz zum Verfahren RBEG werden nach Herausnahme der Haushalte, die im Erhebungszeitraum Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII bezogen haben, sogleich die 15 und 20 Prozent-Quantile gebildet. Aus diesen 15 und 20 Prozent-Quantilsgruppen werden dann abschließend die verdeckt Armen herausgenommen. Das bedeutet aber, dass die ursprünglichen 15 und 20 Prozent-Quantilsgruppen auf jeden Fall kleiner werden (s. Tabelle 2-4).

Die verdeckt Armen sind ja die Dunkelzifferhaushalte, die einen Anspruch auf SGB II- bzw. XII-Leistungen haben, diesen aber nicht realisieren. Warum die faktischen und potentiellen SGB II- bzw. SGB XII-Bezieher rechnerisch ungleich behandelt werden

¹² IAB-Gutachten, S. 127 f., das Zitat bezieht sich auf Tab. 50, S. 125 („Nettoeinkommen, Konsum und Nettovermögen unterschiedlicher Haushaltstypen mit niedrigen Einkommen (15 %- bzw. 20 %-Quantile), 80 %-Stichprobe“).

sollen, wird nicht erläutert. Dies ist vielmehr eine rechentechnische Inkonsistenz, die gleichzustellen ist einem Methodenfehler. Aufgrund der Einkommensverteilung im unteren Einkommensbereich führt dieses fehlerhafte Rechenverfahren dazu, dass (a) die Referenzgruppe kleiner wird und (b) der durchschnittliche Konsum sinkt gegenüber dem regulären Rechenverfahren. Für die abgeleiteten Regelsatzhöhen heißt das, sie sind niedriger als im Falle des regulären Rechenverfahrens (ohne verdeckt Arme). Auch hier liefert das IAB-Gutachten keine Regelsatzhöhen sondern nur durchschnittliche Konsumhöhen und Grenzeinkommen. Dies kann für die einzelnen Haushalte in Tabelle 2-4 nachvollzogen werden. Im IAB-Gutachten werden die Daten der „alternativen Berechnungsreihenfolge“ mit gleicher methodisch/wissenschaftlicher Relevanz behandelt wie die RBEG-konformen Rechenergebnisse.¹³

Tabelle 2-4: Vergleich der regulären Berechnung mit der inkonsistenten bzw. „alternativen Berechnungsreihenfolge“.¹⁴

Haus- halte	Ist-Zustand			reguläre Berechnung ohne verdeckt Arme (Var. 4)			inkonsistente Berechnung ohne verdeckt Arme (Var. 4)		
	Quantil in %	durch- schnitt- licher Kon- sum in Euro	Grenz- ein- kom- men in Euro	Quantil in %	durch- schnitt- licher Kon- sum in Euro	Grenz- ein- kom- men in Euro	Quantil in %	durch- schnitt- licher Kon- sum in Euro	Grenz- ein- kom- men in Euro
Einpers.- Haush.	15 %	843	901	15 %	864	945	12,9	844	901
Paarhaushalte mit einem Kind									
- mit Kind unter 18 Jahren	20 %	1.779	2.327	20 %	1.861	2.466	17,1	1.815	2.327
- mit Kind unter 6 Jahren	20 %	1.732	2.178	20 %	1.803	2.317	17,3	1.768	2.178
- mit Kind 6 bis unter 14 Jahren	20 %	1.844	2.476	20 %	2.062	2.607	16,8	1.888	2.476
- mit Kind 14 bis unter 18 Jahren	20 %	1.870	2.544	20 %	1.950	2.722	17,2	1.898	2.544

Die Unsinnigkeit der „alternativen Berechnungsreihenfolge“ mag folgendes Analog-Beispiel erläutern. Wenn die durchschnittliche Größe der unteren 25 Prozent der Erwachsenenbevölkerung ermittelt werden soll, wird man auf folgende Weise vorgehen: (1a) Alle Kinder werden aus der Untersuchungsbevölkerung ausgeschlossen, sodann (2a) bildet man eine 25 Prozent-Referenzgruppe und bestimmt dann (3a) die durchschnittliche Größe der 25 Prozent-Referenzgruppe. Folgender Rechenweg ist sofort als fehlerhaft zu durchschauen: (1b) Aus der Untersuchungsbevölkerung wird eine 25 Prozent-Referenzgruppe bestimmt und (2b) aus dieser 25 Prozent-Referenzgruppe die Kinder entfernt, um dann (3b) anschließend die Durchschnittgröße abzu-

¹³ Dazu wird sogar eine neue Phraseologie erfunden wie „mit Aufrücker“ und „ohne Aufrücker“, wobei „mit Aufrücker“ den regulären Rechenweg meint. „Ohne Aufrücker“ klingt wie „ohne verdeckt Arme“ und soll wohl so auf der sprachlichen Ebene ein seriöses Rechenverfahren andeuten.

¹⁴ IAB-Gutachten, S. 30-39, Abb. 8, 9, 10 und 11.

leiten. Der so gebildete Durchschnitt ist kleiner als die im korrekten Verfahren gewonnene Durchschnittsgröße, des Weiteren wird die 25 Prozent-Referenzgruppe vermindert um den Anteil der Kinder.¹⁵

3. Mobilität und Regelsatz

3.1 Raumbarrriere und Mobilitätsbedarf

In Abbildung 3-1 ist eine Landkarte Deutschlands dargestellt, die die Erreichbarkeit des jeweils nächsten Mittelzentrums in Kfz-Minuten veranschaulicht. Die Bedeutung des in Abbildung 3-1 ausgewiesenen, regional differenzierten Mobilitätsbedarfs speziell für Existenzminimum-Empfänger erschließt sich, wenn eine Karte der SGB II-Dichte dagegeengehalten wird (Abbildung 3-2).¹⁶ Abgebildet ist in Abbildung 3-1 der flächengewichtete Durchschnittswert der Pkw-Fahrtzeiten aller Verbandsgemeinden eines Kreises zum zeitnächsten Oberzentrum oder Mittelzentrum. Die Erreichbarkeitsberechnungen basieren auf Routensuchen in einem Straßennetzmodell. Die Ermittlung der zugrunde gelegten Pkw-Geschwindigkeiten erfolgt in Abhängigkeit von Ausbaustand sowie siedlungsstrukturellen und topographischen Gegebenheiten.¹⁷

Abbildung 3-2 zeigt zunächst: Die Verteilung der SGB II-Dichte in Deutschland ist dreigeteilt. In Baden-Württemberg und Bayern finden sich nur wenige Kreise und Städte, in denen der Hartz IV-Bezug eine wesentliche Rolle spielt. Im nordwestlichen Deutschland jedoch sind die altindustriellen Kerne im Ruhrgebiet und im Saarland an ihrer erhöhten Hartz IV-Dichte leicht zu erkennen. Ostdeutschland ist beinahe flächendeckend mit hohen Empfängerzahlen überzogen; nur wenige Kreise und Städte weisen günstige Hartz IV-Dichten auf.

Aus der Perspektive des Mobilitätsbedarfs führt dieser Befund zu der Frage, in welchem Umfang die SGB II-Bezieher vom zusätzlichen regionalen Verarmungsrisiko „Raumbarrriere“ durch erhöhten Mobilitätsbedarf betroffen sind. Abbildung 3 gibt darauf eine Antwort, indem die beiden Karten zum Mobilitätsbedarf und zur Verteilung der Hartz IV Bevölkerung zusammengefasst und grafisch dargestellt werden.

Deutlich wird: Über 40 Prozent der SGB II-Bevölkerung hat zwar nur einen geringen Mobilitätsaufwand, da diese Menschen in Kernstädten leben, fast 60 Prozent der SGB II-Bezieher müssen aber deutlich höhere Mobilitätsanforderungen bewältigen. Ein Viertel im ländlichen Bereich hat – wie zu erwarten – den höchsten Mobilitätsaufwand. Tabelle 3-1 zeigt zusätzlich noch die Ost-West-Unterschiede.

¹⁵ Diese Beispiel ergab sich aus einer Diskussion mit Irene Becker. Der Rechenweg ist vereinfacht, eine genaue Entsprechung zum IAB-Gutachten wäre die Einführung von schwarzen und roten Kindern.

¹⁶ Martens, Rudolf (2010): Mobilitätsbedarf: Ein verdrängtes Thema in der Regelsatzdiskussion.- In: WSI-Mitteilungen, Heft 10/2010, S. 531-536; Martens, R. (2010): Der Armutsbericht ist tot – es lebe die Armutsrechnung. Armut als Folge der Wirtschaftspolitik, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 2, S. 63-67.

¹⁷ Ein Oberzentrum mit einer Mindesteinwohnerzahl von 100.000 versorgt die nachfragende Bevölkerung mit jeder Art von Gütern und verfügt über Behörden mittlerer (z. B. Regierungspräsidien) und höherer Stufe (z. B. Ministerien, Bundesämter). Ein Mittelzentrum (20.000 bis unter 100.000 Einwohner) verfügt über zahlreiche öffentliche Einrichtungen wie weiterführende Schulen oder auch Krankenhäuser. Hierbei handelt es sich häufig um Kreisstädte. (Angaben Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung).

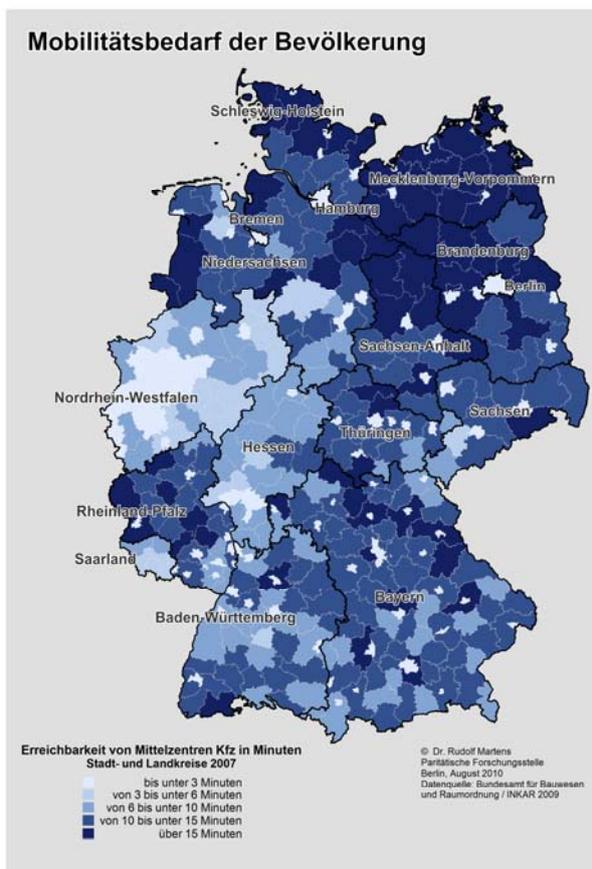


Abbildung 3-1:

Karte zum Mobilitätsbedarf der Bevölkerung. Es handelt sich um den flächengewichteten Durchschnittswert der Pkw-Fahrtzeiten aller Verbandsgemeinden eines Kreises zum zeitnächsten Oberzentrum oder Mittelzentrum. Die Erreichbarkeitsberechnungen des motorisierten Individualverkehrs basieren auf Routensuchen in einem Straßennetzmodell. Die Ermittlung der für Straßentypen zugrunde gelegten Pkw-Geschwindigkeiten erfolgt in Abhängigkeit von Ausbaustand sowie siedlungsstrukturellen und topographischen Gegebenheiten. Datenquelle: Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung, Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

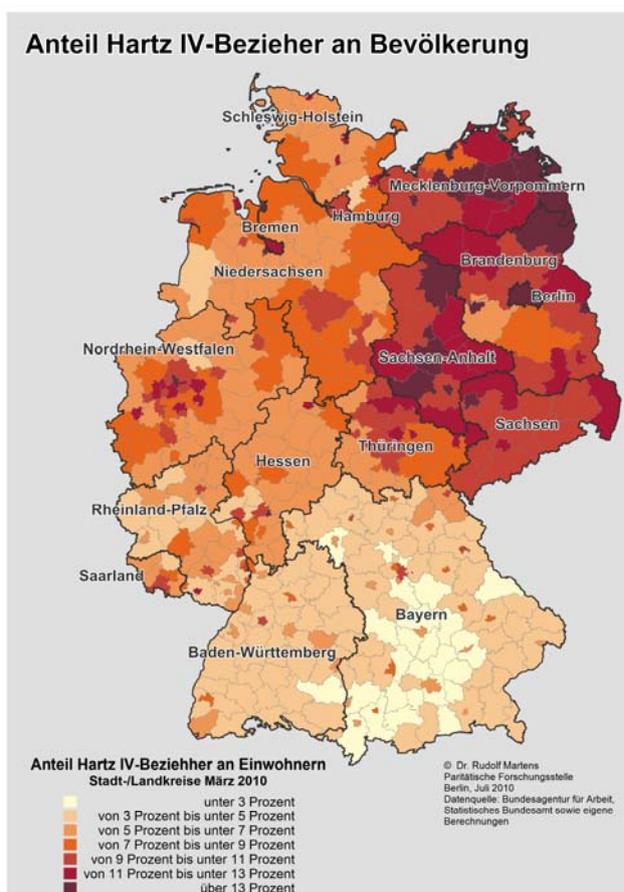


Abbildung 3-2:

Anteil SGB II-Bezieher an der Bevölkerung. Die Verteilung der SGB II-Dichte zeigt eine Dreiteilung Deutschlands. Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

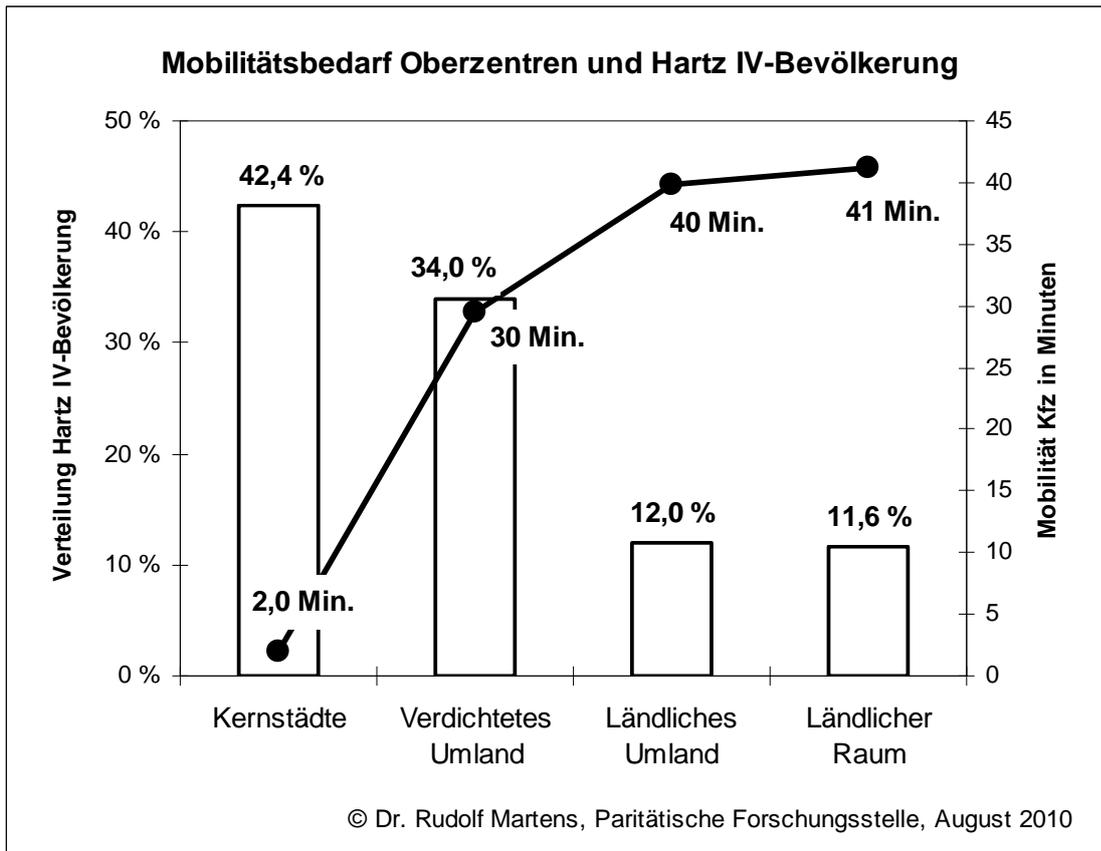


Abbildung 3-3: Mobilitätsbedarf und SGB II-Bevölkerung bei der Erreichbarkeit von Oberzentren. Als Balkendiagramm ist die Verteilung der SGB II-Bevölkerung auf die unterschiedlichen Räume in Deutschland dargestellt. Zugleich ist der jeweilige Mobilitätsbedarf in Form einer Kurve aufgetragen (vgl. Abbildung 3-1 und die Erläuterungen dort). Datenquelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (INKAR 2009) und Statistisches Bundesamt sowie eigene Berechnungen.

In der Zusammenschau von Abbildung 3-3 in Verbindung mit Abbildung 3-2 wird zudem deutlich, dass die erschwerten Erreichbarkeitsbedingungen für einen überdurchschnittlich hohen SGB II-Bezieheranteil in den neuen Bundesländern ein zusätzliches Risiko sind. Dagegen betreffen die beispielsweise in Baden-Württemberg und Hessen bestehenden Erreichbarkeitserschwernisse einen dort vergleichbar kleinen Anteil an SGB II-Beziehern. Dadurch sinkt in solchen Bundesländern die politische Dringlichkeit des Problems mit dem wahrscheinlichen Effekt, den Betroffenen tendenziell weniger als in hochbetroffenen Regionen zu helfen.

Tabelle 3-1: Räumliche Verteilung der Bevölkerung insgesamt und der SGB II-Bevölkerung. Datenquelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (INKAR 2009) und Statistisches Bundesamt sowie eigene Berechnungen.

	Kernstädte	Verdichtetes Umland	Ländliches Umland	Ländlicher Raum
Bevölkerung insgesamt				
Deutschland	29,3	44,1	13,8	12,8
West	27,4	51,1	11,1	10,4
Ost	36,6	16,4	24,6	22,4
- darunter bis unter 15 Jahren				
Alle	27,0	46,8	13,7	12,5
West	24,9	52,7	11,7	10,7
Ost	37,9	16,1	24,3	21,7
Bezieher SGB II-Leistungen				
Deutschland	42,4	34,0	12,0	11,6
West	41,7	43,5	7,7	7,1
Ost	43,7	13,8	21,2	21,3
- darunter bis unter 15 Jahren				
Deutschland	42,6	35,4	11,2	10,8
West	41,1	44,0	7,8	7,1
Ost	46,3	13,0	20,1	20,6

Bemerkenswert, wenn auch nicht gänzlich unerwartet, ist der Umstand, dass in bestehenden altindustriellen Ballungsräumen, insbesondere dem Ruhrgebiet, zwar der Anteil der SGB II-Bezieher an der Bevölkerung im oberen Bereich liegt, die Mittelzentrenereichbarkeit aber beste Werte zeigt, d. h. der Mobilitätsbedarf niedrig ist.

3.2 Mobilitätskosten im SGB II

In der Ausgestaltung des SGB II ergibt sich ein struktureller Widerspruch bei den Mobilitätskosten. Gemäß der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird bei dem zu berücksichtigenden Vermögen „ein angemessenes Kraftfahrzeug für jeden in der Bedarfsgemeinschaft lebenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ (§ 12 Abs. 2 Satz 2 SGB II) nicht angerechnet. Für Betroffene ist diese Regelung eine Verbesserung, denn ein Auto war ihnen vor 2005 nur in begründeten Ausnahmefällen erlaubt. Ein Fahrzeug wird aber oft benötigt, um eine Beschäftigung zu finden oder aufnehmen zu können. Dies hat der Gesetzgeber ausdrücklich anerkannt und den Besitz eines Fahrzeugs zugebilligt, als er die zitierte Bestimmung im SGB II formulierte. Konsequenterweise müsste der Gesetzgeber im monatlichen Bedarf auch die Ausgaben für den entsprechenden Kraftstoff und Kfz-Bedarf zubilligen, da ansonsten die Beibehaltung eines Fahrzeugs keinen Sinn ergibt.¹⁸

¹⁸ Martens, Rudolf (2008): Gutachten zum Beschluss des Hessischen Landessozialgerichts vom 11.08.2008, Aktenzeichen L 6 AS 336/07, zu den Beweisfragen 1 bis 13 über die Frage der Sicherung des Lebensunterhalts durch die Regelleistungen gemäß §§ 20, 28 SGB II in dem Rechtsstreit Thomas Kallay u. a. gegen Arbeitsförderung Werra-Meißner, 20. September 2008, Berlin.

Im Zusammenhang mit den Regelsatzberechnungen zu Verkehrsausgaben wurden regierungsseitig zwei Sonderauswertungen veranlasst. Zum einen wurden Haushalte ohne Kfz herangezogen zum anderen Haushalte ohne Ausgaben für Kraftstoff und Schmiermittel. Schließlich wurden für die Regelsatzberechnungen des Bundes nur diejenigen Haushalte berücksichtigt, die keine Ausgaben für Kraftstoff und Schmiermittel in der EVS 2008 angegeben haben. Mit anderen Worten, es geht um Haushalte, die ohne diese Ausgabenpositionen keinen Personenkraftwagen (PKW) und keine Krafträder nutzen und folglich ihren Mobilitätsbedarf durch Fahrrad, öffentlichen Personennah- und -fernverkehr sowie zu Fuß decken. Die Ergebnisse dieser Sonderauswertung wurden für alle regelbedarfsrelevanten Positionen der EVS-Abteilung 07 (Verkehr) genutzt.

Tabelle 3-2: Mobilitätsbedarf Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, Sonderauswertung der Bundesregierung ohne Kfz und ohne Kraftstoffe (a) sowie Sonderauswertung ohne Kfz (b) sowie Durchschnittsausgaben EVS (c). Die Regelsatzbezüge der Bundesregierung (22,78 Euro) sind hervorgehoben. Datenquelle: Regelsatzermittlungsgesetz, Anlage Statistik (Excel-Datei) vom 26.09.2010 sowie eigene Berechnungen.¹⁹

15 %-Bezugsgruppe		
(1) Bundesregierung: ohne Kfz und ohne Kraftstoffe	(2) Ohne Kfz mit Kraftstoff	(3) Mit Kfz und Kraftstoff
22,78	28,64	41,74

In der Tabelle 3-2 sind die für die Bezugsgruppe möglichen 3 Kombinationen dargestellt. Die Bundesregierung hat sich für die „preiswerteste“ Variante – Haushalte ohne Kfz und Ausgaben für Kraftstoffe – entschieden. Es entspricht der Lebenserfahrung, dass sich Haushalte, die kein Kfz besitzen, gelegentlich ein Kfz ausleihen und so Ausgaben für Kraftstoffe ausweisen. Eine andere Möglichkeit sind Kraftstoff-Ausgaben für Krafträder.²⁰

Wie oben gezeigt wurde, haben 40 Prozent der SGB II-Bevölkerung zwar nur einen geringen Mobilitätsaufwand, da sie in Kernstädten leben, fast 60 Prozent der SGB II-Haushalte mit Kindern unter 15 Jahren müssen aber einen deutlich höheren Mobilitätsbedarf bewältigen, da sie im Umland leben bzw. im ländlichen Bereich. Sollen die Kosten für Mobilität von Paarhaushalten mit einem Kind zuverlässig und armutsvermeidend bestimmt werden, so müssten die Durchschnittskosten für Kraftstoffe *und* die Durchschnittskosten für den ÖPNV in eine Regelsatzberechnung für Kinder eingehen.

¹⁹ Martens, Rudolf (2011): Die Regelsatzberechnungen der Bundesregierung nach der Einigung im Vermittlungsausschuss sowie der Vorschlag des Paritätischen Gesamtverbandes für bedarfsdeckende Regelsätze. Paritätische Forschungsstelle (Expertise 10. März 2011), Berlin.

²⁰ Der Paritätische geht von Haushalten aus, die zwar kein eigenen Kfz besitzen, aber Ausgaben für Kraftstoffe ausgewiesen haben.

Die Bundesregierung hat es versäumt, Expertisen zum Mobilitätsbedarf von Ein-Personen-Haushalten und Haushalten mit Kindern in der EVS 2008 einzuholen.

3.3 Mobilität in § 28 SGB II Absatz 4

In § 28 SGB-II (Abs. 4) Bedarfe für Bildung und Teilhabe, ist eine sehr kleine Konzession gemacht worden, und zwar bei Schülerinnen und Schülern:

„Bei Schülerinnen und Schülern, die für den Besuch der nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsgangs auf Schülerbeförderung angewiesen sind, werden die *dafür erforderlichen tatsächlichen Aufwendungen berücksichtigt*, soweit sie nicht von Dritten übernommen werden und es der leistungsberechtigten Person nicht zugemutet werden kann, die Aufwendungen aus dem Regelbedarf zu bestreiten.“

Das ist gewissermaßen ein kleines Ventil, der für den ländlichen Bereich wichtig ist, wenn es darum geht, übermäßige Kosten, aber eben nur für Schülerinnen und Schüler, aufzufangen. Allerdings werden damit nicht die Komplementärkosten abgedeckt, die entstehen, wenn das Bildungspaket in Anspruch genommen wird und so zusätzliche Fahrtkosten entstehen.

Es ist faktisch so, dass Familien, die SGB II- oder SGB XII-Leistungen beziehen und im ländlichen Raum leben, sehr oft ein Auto besitzen müssen. Ebenso wenig wie es sinnvoll ist, die Wohnkosten zu pauschalieren, ist es sinnvoll, die Mobilitätskosten bundesweit einheitlich zu pauschalieren. Da der Mobilitätsbedarf – wie gezeigt – sehr unterschiedlich ist, muss sich eine gewollte Pauschalierung an Kosten-Obergrenzen orientieren, um Härten für wesentliche Teile der Betroffenen zu vermeiden. Des Weiteren wird so der gesetzgeberische Spielraum, Mobilitätsleistungen zu beschränken eingengt.

4. Langfristige Entwicklung von Armutsphasen und Bezugsdauern von Existenzminimumleistungen (SGB II und SGB XII)

4.1 Entwicklung der Verweildauern in der Sozialhilfe bis 2004

Der zweite Armutsbericht des Paritätischen aus dem Jahre 1994 enthält ein gesondertes Kapitel über die „Betroffenheit und Dauer von Einkommensarmut in Westdeutschland 1984 bis 1992“.²¹ Untersucht wurden jeweils die Armutshäufigkeiten in Westdeutschland zwischen 1985 bis 1988 sowie 1989 bis 1992. Die Betrachtung der Armutshäufigkeiten in beiden Zeitabschnitten lies praktisch keine Unterschiede erkennen. Resümierend wird festgestellt, die meisten Armutsphasen seien „eher kurzfristiger Natur“.²² Dies füge sich in Studien ein, die auf der Basis von Sozialhilfeakten und Daten des sozioökonomischen Panels ermittelt wurden. Allerdings zeigen die Verlaufsstudien auch, dass bei kumulativer Betrachtung über mehrere Jahre hinweg ein erheblicher Bevölkerungsanteil Armutsphasen durchlaufen hat. Des Weiteren bleibt das Armutsrisiko nicht nur auf die unteren Einkommensbereiche beschränkt, vielmehr reicht das Armutsrisiko bis in mittlere Einkommenslagen hinein. Personen in unteren Einkommenslagen haben jedoch ein besonders hohes Risiko, dauerhaft unter die Armutsschwelle zu geraten.

Tabelle 4-1: Dauer des Sozialhilfebezugs 1994 und 2004 für Personen unter 65 Jahren. Datenquelle: Statistisches Bundesamt, „Statistik der Sozialhilfe“, Fachserie 13 sowie eigene Berechnungen.

Erhebungsjahr (Jahresende)	Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (Deutschland)		
	unter 1 Jahr	mehr als 1 Jahr	mehr als 2 Jahre
1994	57,1 %	42,9 %	23,3 %
2004	40,6 %	59,4 %	36,0 %

Diese Situation Ende der 80er bis Anfang der 90er Jahre hat sich seitdem grundlegend gewandelt. Betrachtet man einen 10-Jahres-Vergleich der Sozialhilfedauer anhand der „Laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen“ für Personen bis unter 65 Jahren, so ergibt sich folgendes Bild: Für 1994 bestätigt sich der Befund, der zuvor aus dem zweiten Armutsbericht des Paritätischen resümiert wurde: Der Bezug von Sozialhilfe ist überwiegend kurzfristiger Natur: 57 Prozent aller Personen bezogen diese Leistung bis maximal ein Jahr, für eine Bezugsdauer mehr als 2 Jahre weniger als ein Viertel. Im Jahre 2004 - und 10 Jahre später - haben sich die Verhältnisse in ihr Gegenteil verkehrt: Deutlich weniger als die Hälfte der Sozialhilfebezieher bezieht diese Leistung bis ein Jahr und damit kurzfristig, hingegen 59 Prozent mehr als ein Jahr und mehr als ein Drittel sogar mehr als 2 Jahre (s. Tabelle 4-1).

²¹ Krause, Peter (1994): Zur zeitlichen Dimension von Einkommensarmut.- In: Deutscher Gewerkschaftsbund und Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband (Hg.) (1994): Armut in Deutschland.- Rowohlt Taschenbuch Verlag, Reinbek, S. 194-206.

²² Krause, Peter (1994), a.a.O, S. 195.

Diese Befunde fügen sich in weitere Untersuchungen ein, die anhand von Paneldaten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung festgestellt wurden.²³ Die Dynamik von Einkommensentwicklungen ist ein wichtiger Hinweis darauf, welche Chancen eine Einkommensverbesserung existieren, um defizitäre oder Armutspositionen zu überwinden bzw. welches Risiko entsteht, in unzureichende Einkommenslagen bzw. Armutspositionen zu gelangen. In sechs Vier-Jahres-Vergleichen zwischen 1985 und 2006 zeigt sich ein sehr eindeutiges Ergebnis, das in Abbildung 4-1 dargestellt ist: Die Grafik zeigt eindeutig, das Risiko, im untersten Einkommensbereich mit einem entsprechenden Armutsrisiko zu verbleiben, hat sich innerhalb der dargestellten Jahre deutlich erhöht. Zugleich hat sich der Übergang von der untersten in gehobene Einkommenslagen verringert.²⁴

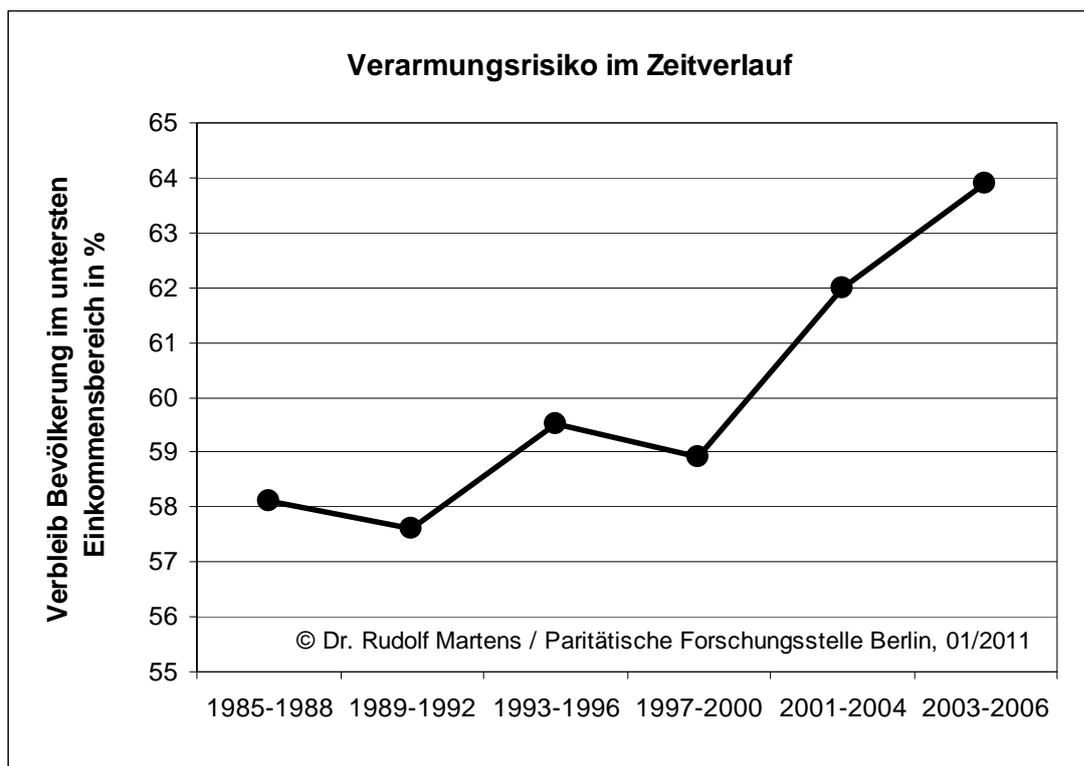


Abbildung 4-1: Verbleib der Bevölkerung im untersten Einkommensquintil (untere 20 Prozent der Einkommensbezieher) bzw. Verarmungsrisiko in Vier-Jahres-Perioden zwischen 19845 und 2006. Datenquelle: Sozio-ökonomisches Panel, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

4.2 Verweildauern im SGB II-System und räumliche Verteilung

Die Tendenz, die sich zuvor in der Sozialhilfe gezeigt hat, setzt sich auch im SGB II fort: Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung resümiert bereits 2009: „Die Grundsicherung wird überwiegend von Bedarfsgemeinschaften geprägt, die über

²³ Statistisches Bundesamt (Hg.) (2006): Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland.- Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2006, S. 620-624.

²⁴ Statistisches Bundesamt (Hg.) (2008): Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland.- Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2008, S. 170-172

*längere Zeiträume durchgehend oder wiederholt bedürftig sind.*²⁵ In den Abbildungen 4-2, 4-3 und 4-4 ist als Indikator die Verweildauer gewählt, bei der alle Personen erfasst werden, die länger als 2 Jahre SGB II-Leistungen beziehen. Mit der „Verweildauer“ misst die Bundesagentur für Arbeit die Dauer, wie lange ein Hilfsbedürftiger ununterbrochen bis zum Messzeitpunkt (hier: Stichtag im Dezember 2010) dem Bestand an SGB II-Beziehern angehört.

In den Abbildungen sind die Verweildauern länger als 2 Jahre auch auf der Länderebene dargestellt. Des Weiteren wurden die Werte anhand der Höhe dieses Indikators angeordnet. Vergleicht man nun die Betroffenheitszahlen der Alleinerziehenden (Abbildung 4-3) und der Paarhaushalte mit Kindern (Abbildung 4-4, Kinder bis unter 18 Jahren), so fällt folgendes auf: Die jeweiligen Verlaufsmuster bzw. Balkendiagramme ähneln sich recht deutlich. Dabei sind die Variationen aber nicht besonders stark ausgeprägt. Sie bewegen sich etwa zwischen einem Anteil der SGB II-Bezieher von 50 bis etwa 65 Prozent in den 16 Bundesländern. Einzige Ausnahme sind im Falle der Paarhaushalte Baden-Württemberg und Bayern, die niedrigere Werte etwa bei 45 Prozent aufweisen. In allen drei Abbildungen 4-2, 4-3 und 4-4 sind die ostdeutschen Werte etwas höher als die westdeutschen; wobei die höchsten Werte von den beiden westdeutschen Stadtstaaten und von Berlin gestellt werden. Die niedrigsten Werte haben zumeist Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Variation des Anteils der Haushalte bzw. der Personen, die länger als 2 Jahre im SGB II-System sind, bundesweit betrachtet überraschend klein ist. Dies vor dem Hintergrund, dass die SGB II-Dichte extrem unterschiedlich verteilt ist (vgl. Abbildung 3-2). Man kann es auch noch anders ausdrücken: *Die Verweildauer im SGB II-System hängt nur wenig davon ab, ob eine Person oder ob der alleinerziehende Haushalt oder der Paarhaushalt mit Kindern in einem wirtschaftlich starken Bundesland wie Baden-Württemberg lebt oder in einem Bundesland mit hoher Langzeitarbeitslosigkeit wie Mecklenburg-Vorpommern. Dies ist ein zentrales Ergebnis.*

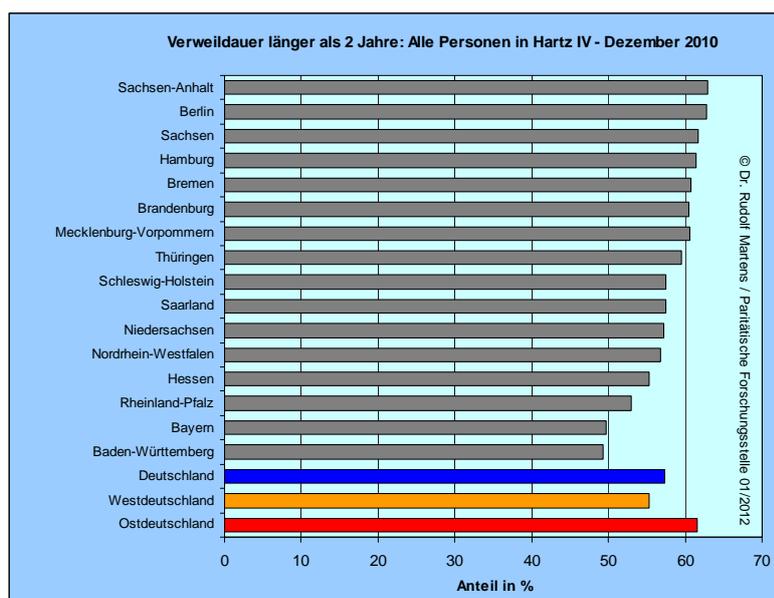


Abbildung 4-2:

Verweildauer 2 Jahre und länger, alle Personen im SGB II-System, Dezember 2010.

Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit.

²⁵ Graf, Tobias und Rudolph, Helmut (2009): Dynamik im SGB II 2005-2007. Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig.- IAB-Kurzbericht, Nr. 5/2009, S. 1-8.

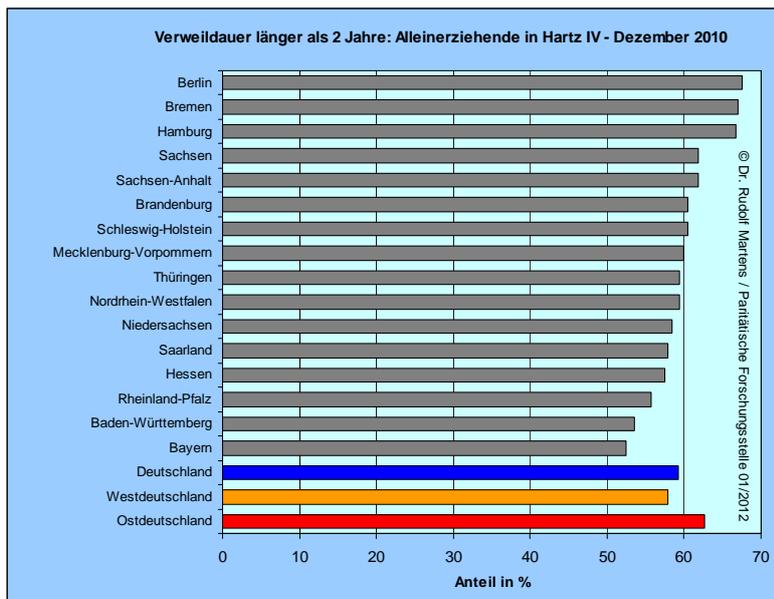


Abbildung 4-3: Verweildauer 2 Jahre und länger, Personen in alleinerziehenden Haushalten im SGB II-System, Dezember 2010. Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit.

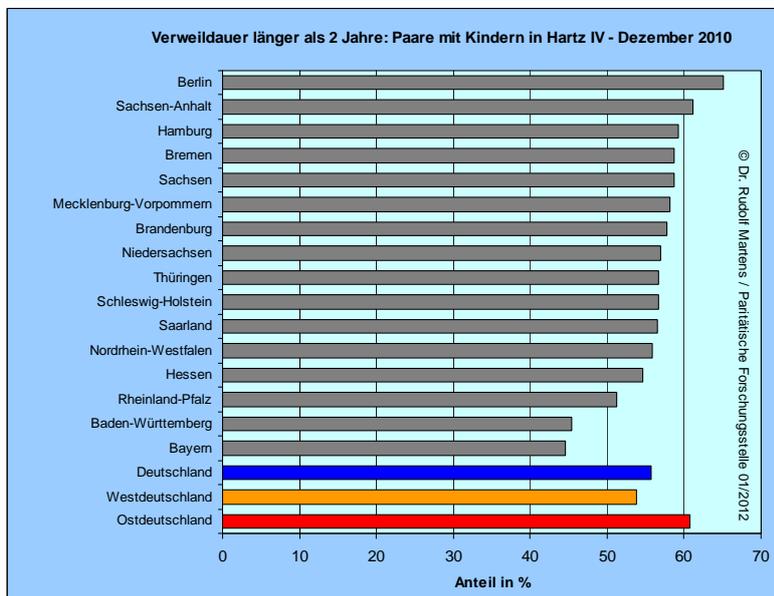


Abbildung 4-4: Verweildauer 2 Jahre und länger, alle Personen in Paalhaushalten mit Kindern im SGB II-System, Dezember 2010. Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit.

In der nachfolgenden Abbildung 4-5 sind die neuesten Zahlen aus 2012 zu Verweildauern im SGB II erfasst, wobei die unterschiedliche Verweildauern in einem Balkendiagramm aufgetragen sind. Fast die Hälfte der SGB II-Bevölkerung (46 Prozent) bezieht diese Leistungen vier Jahre und länger. Nur etwas mehr als ein Fünftel (22 Prozent) beziehen SGB II-Leistungen kurzfristig bzw. weniger als ein Jahr.

Galt vor mehr als eineinhalb Jahrzehnten noch: „Armut und Sozialhilfebezug sind überwiegend kurzfristiger Natur“, so hat sich das ab der Jahrtausendwende drastisch gewandelt. Armutsphasen und Bezug von SGB II-Leistungen sind seit einigen Jahren überwiegend langfristig ausgerichtet mit einer Dauer von mehreren Jahren. Bei der Betrachtung nur des SGB II betrifft das eine Anzahl von ca. 3 Millionen Personen. Hinzuzurechnen wären noch Mindestsicherungsleistungen im Rahmen des SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung), die über 800.000 Personen erhalten und die überwiegend langfristig bezogen werden.²⁶ Insgesamt

²⁶ s. Haustein; Thomas; Mertel, Bettina und Dorn, Markus (2009): Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2007.- Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Wiesbaden, S. 7-9; Becker, Bernd

kann man anhand der Zahlen aus dem SGB II und SGB XII sowie aus den Längsschnittuntersuchungen zu Armutsverläufen ein Potential von 5 bis 8 Millionen Personen schätzen, deren Armutsphasen langfristig – d. h. über viele Jahre – andauern.²⁷

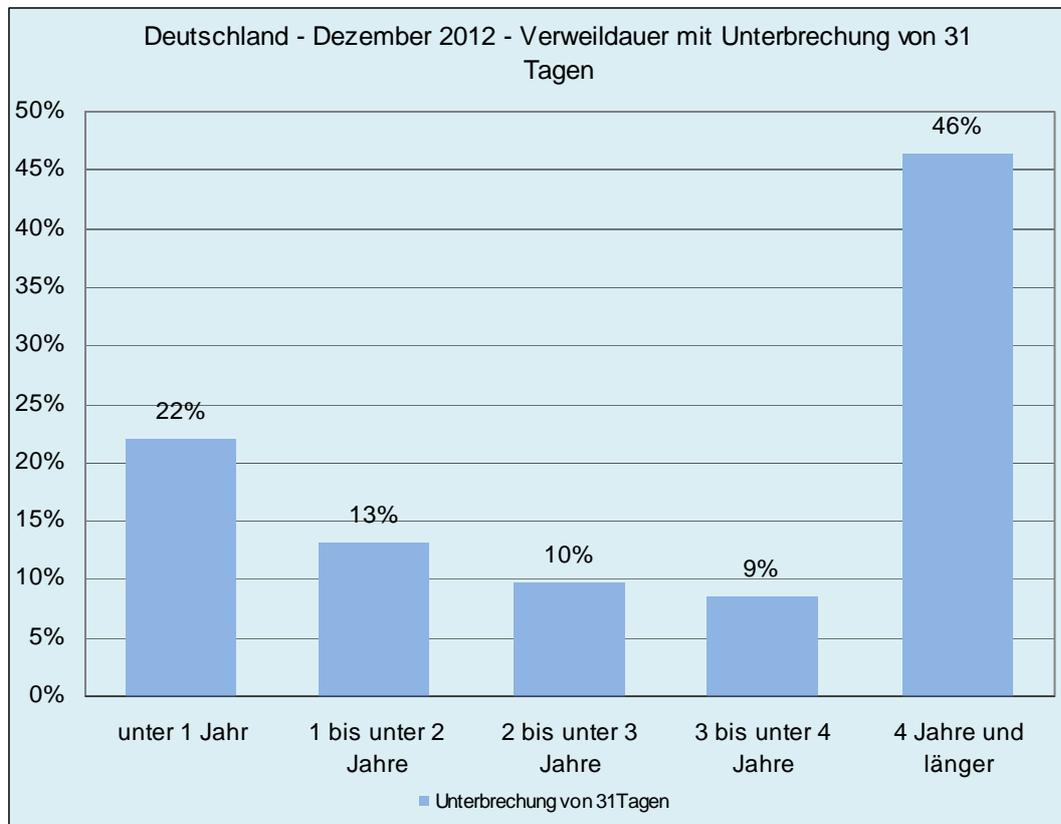


Abbildung 4-5: Spektrum der Verweildauern im SGB II-System, Darstellung der Bundesagentur für Arbeit. Datenquelle und Abbildung aus: Bundesagentur für Arbeit (2013): Verweildauern im SGB II. Dezember 2012. Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Kurz gesagt: Der Gesetzgeber muss diese Entwicklung beachten, dass der Bezug von Grundsicherungsleistungen in vielen Fällen eine mehrjährige Angelegenheit ist. Denn es macht einen großen Unterschied aus, ob solche Leistungen nur zur Überbrückung gewährt werden oder ob sie – wie gezeigt – langfristig, oftmals Jahrelang bezogen werden müssen. Letzteres schränkt den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der festzulegenden Höhe der Regelsätze ein, bei der er sich eher an Obergrenzen als an Untergrenzen bei der Bestimmung von Regelleistungen halten muss, um für eine ausreichende und menschenwürdige Existenzsicherung zu sorgen.

und Mertel, Bettine (2010): Aspekte regionaler Armutsmessung in Deutschland.- In: Wirtschaft und Statistik, Nr. 4/2010, S. 389-391

²⁷ vgl. Olaf Groh-Samberg (2010): Armut verfestigt sich – ein missachteter Trend.- In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 51-52/2010, S. 9-15