Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB·Forschungsbericht 5/2013

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008

Kerstin Bruckmeier
Johannes Pauser
Ulrich Walwei
Jürgen Wiemers

ISSN 2195-2655

Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008

Kerstin Bruckmeier (IAB)
Johannes Pauser (IAB)
Ulrich Walwei (IAB)
Jürgen Wiemers (IAB)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

By publishing the Forschungsberichte (Research Reports) IAB intends to give professional circles insights into its current work. At the same time the reports are aimed at providing researchers with quick and uncomplicated access to the market.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 4

Abstract 5

1 Hintergrund 6

2 Verdeckte Armut in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 8

2.1 Vorgehensweise in den Berechnungen 8

2.2 Simulationsergebnisse zur verdeckten Armut 10

3 Bedeutung der Berechnungsreihenfolge für die Abgrenzung der Referenzgruppen 14

3.1 Auswirkungen eines Ausschlusses verdeckt armer Haushalte bei Anwendung der Status quo-Berechnungsreihenfolge 16

3.2 Auswirkungen eines Ausschlusses verdeckt armer Haushalte bei Anwendung der alternativen Berechnungsreihenfolge 20

4 Fazit 23

Literatur 24

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Grundlagen der Simulationsrechnung 9

Tabelle 2 Varianten der Einkommens- und Vermögensanrechnung in der Mikrosimulation 10

Tabelle 3 Quoten der Nicht-Inanspruchnahme (QNI) von Sozialleistungen in Deutschland 11

Tabelle 4 Zahl der simulierten verdeckt armen Haushalte (in 1.000) 12

Tabelle 5 Untersuchte Berechnungsreihenfolgen 14

Tabelle 6 Einkommensobergrenzen in alternativ abgegrenzten Referenzgruppen ohne verdeckt arme Haushalte, *Status quo-Berechnungsreihenfolge* 17

Tabelle 7 Haushaltszahlen und Konsum in alternativ abgegrenzten Referenzgruppen ohne verdeckt arme Haushalte, *Status quo-Berechnungsreihenfolge* 18

Tabelle 8 Einkommensobergrenzen in alternativ abgegrenzten Referenzgruppen ohne verdeckt arme Haushalte, *alternative Berechnungsreihenfolge* 21

Tabelle 9 Haushaltszahlen und Konsum in alternativ abgegrenzten Referenzgruppen ohne verdeckt arme Haushalte, *alternative Berechnungsreihenfolge* 22

Zusammenfassung

Das Bundesverfassungsgericht hat 2010 die Regelleistungen nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB II und SGB XII) in ihrer damaligen Form für nicht verfassungsgemäß erklärt. Als Reaktion auf das Urteil wurde das Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) verabschiedet. In der politischen Diskussion zum RBEG wurde unter anderem thematisiert, ob und gegebenenfalls wie bei der Bestimmung der Regelbedarfe Haushalte aus den Berechnungen ausgeschlossen werden können, die prinzipiell über einen Leistungsanspruch in der Grundsicherung verfügen, diesen jedoch nicht wahrnehmen. Solche Haushalte werden häufig als „verdeckt arm" bezeichnet.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales beauftragte das IAB, alternative Abgrenzungen der Referenzgruppe zur Ermittlung der Regelbedarfe zu untersuchen. Ein wesentliches Ziel des Projekts war die Analyse von Verfahren, mit dem verdeckt arme Haushalte identifiziert werden können. Darüber hinaus wurde untersucht, wie sich der Ausschluss dieser Haushalte auf die Abgrenzung der Referenzgruppe zur Ermittlung der Regelbedarfe auswirkt.

Das Ausmaß der verdeckten Armut wurde mit Hilfe eines am IAB entwickelten Mikrosimulationsmodells untersucht. Als Datenbasis wurde die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 verwendet. Die im Rahmen dieses Beitrags simulierten Quoten der Nicht-Inanspruchnahme liegen mit ca. 34 % bis 43 % zwar im unteren Bereich der in der Literatur berichteten Ergebnisse zur verdeckten Armut. Die Ergebnisse der Simulationsrechnungen deuten dennoch darauf hin, dass auch nach der Umsetzung der Hartz-IV-Reform Leistungen der Grundsicherung in erheblichem Umfang nicht in Anspruch genommen werden.

Entscheidend für die Bestimmung des Regelsatzes sind die Verbrauchsausgaben der Referenzhaushalte. Der Ausschluss verdeckt armer Haushalte führt bei analoger Anwendung der Berechnungsmethodik gemäß RBEG zu einem Anstieg der mittleren Konsumausgaben in den neu abgegrenzten Referenzgruppen von gut 2 % bei den Alleinlebendenden und etwa 5 % in den Paarhaushalten mit einem Kind.

Das IAB wurde weiter beauftragt, zu untersuchen, welche Auswirkungen der Ausschluss verdeckt armer Haushalte auf die Abgrenzung der Referenzgruppen hat, wenn zusätzlich von einer alternativen Berechnungsreihenfolge ausgegangen wird. Dabei werden umgekehrt zur im RBEG festgelegten Berechnungsreihenfolge zunächst einkommensarme Haushalte ausgewählt und anschließend Haushalte - Bezieher von Grundleistungen und verdeckt arme Haushalte - ausgeschlossen. Die alternative Berechnungsreihenfolge bewirkt, dass beim zusätzlichen Ausschluss verdeckt armer Haushalte keine Zuwächse des mittleren Konsums in der Referenzgruppe der Alleinstehenden zu verzeichnen sind. Bei den Paarhaushalten ergibt sich ein im Vergleich zur Status quo-Berechnungsreihenfolge deutlich geringerer Anstieg des mittleren Konsums von 2 %.

Abstract

In 2010, the German Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht) declared the level of social assistance according to the Second and Twelfth Book of the Social Code (SGB II and SGB XII) in its form at that time as non-constitutional. In response to the verdict the “Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz” (RBEG) was adopted. In the political discussion of the RBEG the question remained whether in determining the level of social assistance, households can be excluded from the calculations that do not claim social assistance despite being entitled. Such households are often described by the term “hidden poor”.

The Federal Ministry of Labour and Social Affairs (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) commissioned the IAB to identify hidden poor households on the basis of empirical models. In addition, the study should investigate how the exclusion of the hidden poor affects the composition of the reference groups which are the basis for determining the level of social assistance.

The extent of hidden poverty was examined by using a microsimulation model developed by the IAB. The data base for the model comes from the German Income and Expenditure Survey (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe) of 2008. The simulated non-take-up rates range from 34 % to 43 %. These rates are on the lower end of the results reported in the literature on hidden poverty, but the simulation results nevertheless suggest that non-take-up exists to a considerable extent, even after the implementation of a major social policy reform (Hartz IV reform) in 2005.

The level of social assistance is determined by the reference households’ level of consumption. The exclusion of the hidden poor – using otherwise unchanged calculation rules of the RBEG – leads to an increase in the newly defined reference groups’ average consumption spending of roughly 2 % in single-person households and about 5 % in couple households with one child.

The IAB was further mandated to investigate the effects of excluding the hidden poor on the composition of reference groups using a sequence of calculation which differs from the one currently specified in the RBEG. The alternative sequence of calculation implies a reversal of the common procedure. Low-income households are selected *before* households - those receiving social assistance and also the hidden poor – are excluded. As a result of this alternative sequence of calculation, the exclusion of the hidden poor does not result in an increase in average consumption in single-person households. In couple households, compared to the currently applied order of calculation, the alternative sequence of calculation results in a considerably smaller increase in average consumption of 2 %.

1 Hintergrund

Das Grundgesetz garantiert hilfebedürftigen Personen eine materielle Absicherung, die für die physische Existenz und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen Leben notwendig ist (sozio-kulturelles Existenzminimum). Dieser verfassungsmäßig gegebene Anspruch des Einzelnen ist aber durch den Gesetzgeber zu konkretisieren.

Seit dem 1. Januar 2005 werden die Ansprüche der Hilfebedürftigen im Zweiten und im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch geregelt (vgl. § 28 SGB XII und § 20 SGB II). Die Regelbedarfe zur Sicherung des Lebensunterhalts werden auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) berechnet. Dabei handelt es sich um eine vom Statistischen Bundesamt und den statistischen Landesämtern alle fünf Jahre durchgeführten Erhebung. Das sozio-kulturelle Existenzminimum wird dabei vom Konsumverhalten von Haushalten mit geringen verfügbaren Einkommen abgeleitet. Dieses Verfahren zur Bestimmung der Regelbedarfe wird als Statistikmodell bezeichnet. Die Regelbedarfsbestimmung fußt somit auf den Verbrauchsausgaben einer Referenzgruppe und nicht auf normativ bestimmten Bedarfen, wie z. B. beim so genannten Warenkorbmodell.[1] Die Wahl des Statistikmodells führt dazu, dass der Abgrenzung der Referenzgruppen für die Ermittlung der Regelbedarfe große Bedeutung zukommt.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 entschieden, dass die Regelleistungen nach dem SGB II in ihrer damaligen Form nicht verfassungsgemäß waren. Als Reaktion auf das Urteil des BVerfG wurde vom Gesetzgeber das „Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch“ (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz - RBEG) verabschiedet, in dem die Regelbedarfe neu festgelegt wurden.

Das RBEG sieht vor, dass die Regelbedarfe auf Grundlage der Verbrauchsausgaben von Einpersonen- und Familienhaushalten mit niedrigem Einkommen ermittelt werden, wobei letztere auf Paarhaushalte mit einem Kind beschränkt werden (§ 2). Die §§ 3 und 4 RBEG legen die weitere Berechnungsreihenfolge fest: Vor der Auswahl der einkommensschwachen Haushalte in der EVS (§ 4) werden Bezieher von Leistungen gemäß SGB II bzw. SGB XII ausgeschlossen (§ 3). Der Ausschluss dieser Haushalte soll verhindern, dass das Verbrauchsverhalten von Hilfeempfängern selbst zur Grundlage der Bedarfsermittlung gemacht wird („Zirkelschluss“).

Der schlussendlichen Einigung zum RBEG im Bundesrat gingen intensive parlamentarische Beratungen und politische Auseinandersetzungen voraus. Umstritten war unter anderem, ob und gegebenenfalls wie bei der Bestimmung der Regelbedarfe - zusätzlich zu den Leistungsbeziehern - Haushalte aus den Berechnungen

[1] Freilich ist auch das zur Zeit umgesetzte Statistikmodell nicht frei von Werturteilen. So bleiben z. B. die Ausgaben für Alkohol und Tabak bei der Regelbedarfsbemessung unberücksichtigt.

ausgeschlossen werden können, die prinzipiell über einen Leistungsanspruch in der Grundsicherung verfügen, diesen jedoch nicht wahrnehmen (Deutscher Bundestag 2010). Solche Haushalte werden häufig unter dem Begriff der „verdeckten Armut“ zusammengefasst.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) beauftragte das IAB im Rahmen des Forschungsprojekts „Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008“[2], alternative Abgrenzungen der Referenzgruppe zur Ermittlung der Regelbedarfe zu untersuchen.

Das Forschungsprojekt ist Grundlage eines vom BMAS zu erstellenden Berichts über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung von Regelbedarfen anzuwendenden Methodik, der dem Deutschen Bundestag bis zum 1. Juli 2013 vorgelegt werden muss (vgl. § 10 RBEG). Übergeordnetes Ziel der vom IAB durchgeführten Untersuchung war die Entwicklung eines Verfahrens, mit dem Haushalte identifiziert werden können, 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“). Darüber hinaus wurde untersucht, wie sich der Ausschluss dieser verdeckt armen Haushalte auf die Abgrenzung der Referenzgruppe zur Ermittlung der Regelbedarfe auswirkt. Der Forschungsauftrag umfasste u. a. folgende Arbeitspakete:

- Entwicklung und Dokumentation eines Modells zur Simulation von Ansprüchen auf Leistungen der Grundsicherung (SGB II/SGB XII).
- Beschreibung der zentralen Annahmen und Setzungen, die in der SGB-II/SGB-XII-Anspruchssimulation getroffen werden und Aufzeigen der Grenzen des Simulationsmodells.
- Ermittlung des Ausmaßes der simulierten Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung
- Untersuchung der Sensitivität der Ergebnisse bezüglich unterschiedlicher Annahmen zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen.
- Auswirkungen des Ausschlusses von verdeckt armen Haushalten auf den mittleren Konsum der Referenzgruppe.
- Auswirkungen des Ausschlusses von Leistungsbeziehern mit Erwerbseinkommen („Aufstocker“) auf den mittleren Konsum der Referenzgruppe.
- Auswirkungen einer Änderung der Berechnungsreihenfolge gemäß §§ 3 und 4 RBEG auf die Zusammensetzung der Referenzgruppe.

---

[2] http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/regelbedarfsermittlungsbericht-endbericht-regelsätze-iab.pdf

2 Verdeckte Armut in der Einkommens- und Verbrauchs-stichprobe 2008

Die Frage nach der Existenz verdeckter Armut ist in der Fachliteratur nicht neu. Quantitative Untersuchungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme staatlicher Unterstützungsleistungen reichen weit zurück (vgl. z. B. Hauser/Cremer-Schäfer/ Nouvertne 1981).

Auch über die Gründe für die verdeckte Armut liegen zahlreiche Studien vor (z. B. Moffitt 1983; Blundell et al. 1988; Riphahn 2001; Frick/Groh-Samberg 2007; Bruckmeier/Wiemers 2012). Diese deuten darauf hin, dass zum einen eine geringe erwartete Anspruchshöhe oder -dauer wesentliche Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme darstellen. Ebenso dürften Kosten der Inanspruchnahme (Antragsstellung, Offenlegung persönlicher Verhältnisse, Auflagen im Rahmen von Eingliederungsvereinbarungen, etc.) eine wichtige Rolle spielen. Schließlich können Scham, Stigmatisierungseffekte, Wertvorstellungen oder schlicht Unwissen Ursachen dafür sein, dass einkommensarme Haushalte keine Ansprüche anmelden.

2.1 Vorgehensweise in den Berechnungen

Da verdeckt arme Haushalte nicht direkt beobachtbar sind, wird in praktisch allen Studien zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme einer bedarfsgeprüften Sozialleistung für jeden Haushalt eine „virtuelle Anspruchsprüfung“ auf Basis hinreichend differenzierter Erhebungsdaten durchgeführt. Die Anspruchsprüfung erfolgt dabei im Rahmen eines Mikrosimulationsmodells. Derartige Modelle sind in der wissenschaftlichen Literatur die dominierende Methode zur Untersuchung von verdeckter Armut, da die Methode der Mikrosimulation der Praxis der Anspruchsprüfung in den Jobcentern am nächsten kommt.

Das IAB hat im Rahmen des Projekts ein Mikrosimulationsmodell (vgl. Tabelle 1) entwickelt, um das Ausmaß der verdeckten Armut auf Basis der EVS 2008 abzuschätzen. Das Modell bildet die gesetzlichen Regelungen zu den Leistungen der Grundsicherung (SGB II und SGB XII) sowie die vorrangigen Leistungen Wohngeld und Kinderzuschlag ab. 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.

Tabelle 1
Grundlagen der Simulationsrechnung

Haushalte und Bedarfsgemeinschaften	Die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) definiert „Bedarfsgemeinschaften“ aus Antragsteller, seinem Partner und den unverheirateten minderjährigen Kindern, für die gemeinsam die Bedürftigkeitsprüfung und Anrechnung der gemeinsamen Einkommen und Vermögen erfolgt. Weitere im Haushalt lebende Personen bilden i. d. R. eigene Bedarfsgemeinschaften, z. B. erwachsene Kinder ab 25 Jahren im Haushalt. In der Darstellung der Forschungsergebnisse wird die in der Simulation berücksichtigte juristische Unterscheidung zwischen Haushalt und Bedarfsgemeinschaft zur besseren Lesbarkeit aufgegeben und durchgängig von Haushalten gesprochen.
Simulationsmodell des IAB	In der Simulation wurde für jeden Haushalt der Stichprobe ein Anspruch auf Leistungen gemäß SGB II bzw. SGB XII simuliert. Die Bedürftigkeit jedes Haushalts wurde unter Nutzung der verfügbaren Informationen aus der EVS 2008 (s. u.) geprüft und die potentiellen Ansprüche aller Haushaltsmitglieder berechnet. Im Einzelnen umfasst die Berechnung folgende Schritte: 1. Abgrenzung der Haushalte zu Bedarfsgemeinschaften 2. Ermittlung des Gesamtbedarfs einer Bedarfsgemeinschaft 3. Berechnung des anrechenbaren Einkommens 4. Berechnung des anrechenbaren Vermögens 5. Simulation des vorrangigen Wohngeldanspruchs gemäß WoGG 6. Simulation des vorrangigen Kinderzuschlags gemäß § 6a BKGG 7. Abgrenzung der Transfersysteme: Ein Haushalt verfügt über einen simulierten Anspruch auf Leistungen der Grundsicherungen, falls der simulierte Anspruch auf die vorrangigen Leistungen nicht bedarfsdeckend ist. 8. Haushalt wird als „verdeckt arm“ klassifiziert, falls er über einen simulierten Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung verfügt, gemäß seiner Angaben in der EVS 2008 jedoch keine Leistungen bezogen hat.
Datenbasis	Datengrundlage für die Simulationsrechnungen bildet die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Jahres 2008. Sie wird von den Statistischen Ämtern von Bund und Ländern alle fünf Jahre auf Bundesebene erhoben. Dafür zeichnen private Haushalte auf freiwilliger Basis ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse differenziert auf und geben Auskunft zu ihren Ausgaben für die Lebensführung und zu ihrer Wohnsituation. Die teilnehmenden Haushalte werden auf die vier Quartale verteilt, so dass jeweils ein Viertel der Haushalte aus der Stichprobe für drei Monate ein Haushaltsbuch über Einnahmen und Ausgaben führt. Die Hochrechnung der Stichprobe auf die Grundgesamtheit erfolgt mittels der Rahmendaten aus dem Mikrozensus. Die Simulationsrechnungen basieren auf der vollständigen EVS 2008, die 55.110 Haushalte umfasst.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Würdigung der Ergebnisse ist zu beachten, dass eine faktische Anspruchsprüfung durch ein Jobcenter 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 müssen bei der gewählten Methode in Kauf genommen werden.

Um den Unsicherheiten in der Anspruchssimulation ansatzweise Rechnung zu tragen, wird in dem verwendeten Modell das Ausmaß der verdeckten Armut in vier Simulationsvarianten berechnet. Die Einkommens- und Vermögensanrechnung haben im Rahmen einer Anspruchssimulation eine zentrale Bedeutung, weshalb die in Tabelle 2 dargestellten Simulationsvarianten zur Klassifikation der verdeckt Armen zugrunde gelegt werden.

Tabelle 2
Varianten der Einkommens- und Vermögensanrechnung in der Mikrosimulation

	Einfache Vermögensanrechnung	**Strenge Vermögensanrechnung**
Einfache Einkommensanrechnung	Variante 1	Variante 3
Strenge Einkommensanrechnung	Variante 2	Variante 4

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Berechnung des anrechenbaren Einkommens werden in der einfachen Einkommensanrechnung nur alle dem Haushalt laufend zufließenden Einkommen berücksichtigt. In der strengen Anrechnung werden zusätzlich einmalige Einkommen berücksichtigt (z. B. Zinseinnahmen, Steuererstattung). Damit wird der Unsicherheit Rechnung getragen, ob und wie die einmaligen Einkünfte die Bedürftigkeit des Haushalts vermindern. Haushaltsbezogene Vermögen und Einkommen werden dem Teilhaushalt zugerechnet, in dem auch der Haupteinkommensbezieher des Gesamthaushaltes lebt.

Bei der Vermögensberechnung bereiten die geringen Möglichkeiten der EVS Probleme, Vermögen für private Altersvorsorge abzugrenzen. In einer einfachen Vermögensanrechnung werden Vermögensfreibetrag und Freibetrag für private Altersvorsorge auf das gesamte Vermögen der Bedarfsgemeinschaft angerechnet. Es wird damit unterstellt, dass das Vermögen in Bezug auf die Nutzung der Freibeträge optimal angelegt ist. In der strengen Vermögensanrechnung wird der Freibetrag zur privaten Altersvorsorge nur auf das Vermögen aus privater Rentenversicherung angerechnet, der einzigen identifizierbaren Altersvorsorgeposition der EVS. Der allgemeine Freibetrag wird auf das restliche Vermögen angerechnet.

2.2 Simulationsergebnisse zur verdeckten Armut

Im Folgenden werden Ergebnisse sowohl für die großzügigste Variante 1, als auch für die strengste Variante 4 ausgewiesen. Damit sind die beiden „Extremfälle“ zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen abgebildet, so dass für die Simulationsvarianten 2 und 3 die durchschnittlichen Konsumwerte in der Regel zwischen den hier ausgewiesenen Werten liegen.

Tabelle 3 gibt zunächst einen Überblick über Quoten der Nicht-Inanspruchnahme[3] (QNI), die in neueren empirischen Untersuchungen zur Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen in Deutschland ausgewiesen werden. Dies ermöglicht eine Einordnung der QNI, die im Rahmen dieses Projekts ermittelt worden sind und in der letzten Spalte der Tabelle berichtet werden.

Tabelle 3
Quoten der Nicht-Inanspruchnahme (QNI) von Sozialleistungen in Deutschland

Studie	Riphahn (2001)	Kayser und Frick (2001)	Becker und Hauser (2005)	Wilde und Kubis (2005)	Frick und Groh-Samberg (2007)	Bruckmeier und Wiemers (2012)	**diese Studie**
untersuchte Sozialleistung	Sozialhilfe gemäß Bundessozialhilfegesetz					Leistungen der Grundsicherung (SGB II / SGB XII)	
QNI	63 %	63 %	48 - 50 %	43 %	67 %	41 – 49 %	**33,8 – 43 %**
Zeitraum	1993	1996	1998/1999	1999	2002	2005-2007	**2008**
Datenquelle	EVS	SOEP	EVS/NIEP SOEP	NIEP	SOEP	SOEP	**EVS**

Quelle: Eigene Darstellung. Intervallangaben sind als Spannweiten der Ergebnisse zu interpretieren.
Datenquellen: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Niedrigeinkommenspanel (NIEP)

Die letzte Spalte in Tabelle 3 zeigt die Spannweite der QNI, die im Rahmen dieser Studie ermittelt worden sind. Sie reicht von 33,8 % („strenge“ Variante 4) bis hin zu 43,0 % („großzügige“ Variante 1). Dies entspricht ca. 1,75 Mio. (Variante 4) bis 2,7 Mio. (Variante 1) Haushalten, die als verdeckt arm simuliert werden. In den verdeckt armen Haushalten leben ca. 3,1 Mio. (Variante 4) bis 4,9 Mio. (Variante 1) Personen. Wie zu erwarten, sinkt die Quote mit der Strenge der Einkommens- und Vermögensanrechnung. Die relativ große Differenz der QNI zwischen Variante 1 und Variante 4 (9,2 Prozentpunkte) verdeutlicht die große Bedeutung der Einkommens- und Vermögensanrechnung für die Simulationsergebnisse.

Eine Vergleichbarkeit der in Tabelle 1 ausgewiesenen QNI ist nur bedingt gegeben, da die Studien auf unterschiedlichen Betrachtungszeiträumen, Sozialleistungen, Simulationsmodellen und Datensätzen beruhen. Fast alle in der letzten Dekade erstellten Studien beziehen sich auf die Sozialhilfe vor Inkrafttreten der Hartz-IV-Reform im Jahr 2005. Diese Untersuchungen weisen zum Teil deutlich höhere Quoten der Nicht-Inanspruchnahme aus. Frick und Groh-Samberg (2007) ermitteln auf der Basis des SOEP einen Wert von 67 %. In einer Untersuchung mit der EVS findet Riphahn (2001) eine Quote von 63 %.

[3] Die QNI gibt allgemein die Relation der Haushalte mit einem nicht realisierten Anspruch zu allen Anspruchsberechtigten an, wobei für letztere meist die Zahl der aus einer Simulation bestimmten Anspruchsberechtigten verwendet wird, unabhängig davon, ob sie faktisch Leistungen bezogen haben oder nicht. Sofern es sich bei der betrachteten Sozialleistung um Sozialhilfe bzw. Leistungen der Grundsicherung handelt, ist die QNI somit der Anteil der verdeckt Armen an allen Haushalten mit Anspruch auf Sozialhilfe.

Am ehesten vergleichbar sind die Ergebnisse der vorliegenden Studie mit Bruckmeier und Wiemers (2012), da sie ebenfalls die Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung gemäß SGB II/SGB XII betrachten. Für das Reformjahr 2005 finden Bruckmeier und Wiemers eine QNI von ca. 49 %, gefolgt von einem Rückgang auf ca. 41 % in den Jahren 2006 und 2007. Weiter ist anzumerken, dass die auf dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) beruhenden Ergebnisse von Bruckmeier und Wiemers in etwa der Variante 1 der hier vorgestellten EVS-Simulation entsprechen, also der großzügigen Einkommens- und Vermögensanrechnung. Der Grund dafür ist, dass auf Basis des SOEP weder die einmaligen Einkommen identifiziert werden können, noch eine Trennung zwischen Altersvorsorge- und sonstigem Vermögen möglich ist. Bei großzügiger Einkommens- und Vermögensanrechnung (Variante 1) hat die QNI in etwa die gleiche Größenordnung, die Bruckmeier und Wiemers für das Jahr 2007 berichten. Die Simulationsrechnungen von Bruckmeier und Wiemers (2012) als auch die Ergebnisse dieser Studie deuten darauf hin, dass seit Umsetzung der Hartz-IV-Reform das Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme staatlicher Leistungen der Grundsicherung zwar zurückgegangen ist, aber immer noch erheblich ist.

Eine nähere Analyse der Höhe der simulierten Ansprüche zeigt, dass verdeckt arme Haushalte überwiegend über geringe Ansprüche verfügen. In der großzügigsten Anrechnungsvariante (Variante 1) beträgt der Median-Anspruch eines verdeckt armen Haushalts rund 150 Euro, während der Anspruch des Median-Haushalts mit faktischem Bezug bei knapp 500 Euro monatlich liegt.

Tabelle 4 zeigt Kreuztabellen für alle Kombinationen aus simuliertem Anspruch (kein Anspruch/Anspruch) und faktischem Bezug gemäß EVS 2008 (kein Bezug/Bezug) für die Simulationsvarianten 1 und 4. Die als verdeckt arm simulierten Haushalte sind jeweils fett hervorgehoben. Haushalte, die in der Simulation keinen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung und keinen faktischen Bezug aufweisen (Kombination „kein Anspruch/kein Bezug“) sowie Haushalte mit simuliertem Anspruch und gleichzeitigem Bezug (Kombination „Anspruch/Bezug“), erscheinen aus der Perspektive der Simulationsrechnung als unproblematisch.

Tabelle 4
Zahl der simulierten verdeckt armen Haushalte (in 1.000)

Variante 1		Faktischer Bezug SGB II / SGB XII		
		kein Bezug	Bezug	Gesamt
Simulierter Anspruch SGB II / SGB XII	Kein Anspruch	34.397	627	35.025
	Anspruch	**2.698**	3.582	6.280
Gesamt		37.096	4.209	41.305

Variante 4		Faktischer Bezug SGB II / SGB XII		
		kein Bezug	Bezug	Gesamt
Simulierter Anspruch SGB II / SGB XII	Kein Anspruch	35.344	784	36.128
	Anspruch	**1.752**	3.425	5.177
Gesamt		37.096	4.209	41.305

Verdeckt arme BDG (in 1.000) fett hervorgehoben.
Quelle: 100 %-Stichprobe der EVS 2008, eigene Berechnungen.

Neben den verdeckt Armen ist noch die vierte mögliche Kombination, also kein simulierter Anspruch, aber faktischer Bezug, von besonderem Interesse. Der sogenannte „Beta-Fehler“, also der Anteil der Haushalte ohne simulierten Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung an allen Haushalten mit faktischem Bezug dieser Leistungen, kann als Maß für die Simulationsgüte des Modells interpretiert werden. Ursachen für Beta-Fehler-Haushalte sind fehlende bzw. ungenaue Daten sowie Modellierungsfehler, die zu einer Fehlklassifizierung führen. Je nach Simulationsvariante ergaben sich zwischen rund 0,63 Mio. und 0,78 Mio. Beta-Fehler-Haushalte (entspricht einer Beta-Fehler-Quote zwischen 14,9 % und 18,6 %). Die ermittelten Beta-Fehler sind damit zwar niedriger als in der vergleichbaren Studie von Bruckmeier und Wiemers (2012) auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels, aber immer noch erheblich.

Bei der Interpretation der Beta-Fehler-Haushalte ist Vorsicht geboten. Die Zahl dieser Haushalte kann - spiegelbildlich zur Unsicherheit der Simulationsrechnung bezüglich verdeckter Armut - insbesondere nicht ohne Weiteres als Maß für den Missbrauch des Sozialhilfesystems interpretiert werden. Diese Interpretation wäre nur dann angemessen, wenn in der EVS 2008 sowohl alle für die Anspruchssimulation relevanten Informationen vorhanden als auch die Angaben zum Bezug von Leistungen der Grundsicherung für die Beta-Fehler-Haushalte korrekt wären. Darüber hinaus müsste die Anspruchssimulation selbst für diese Haushalte zum korrekten Ergebnis führen. Nur dann könnte geschlussfolgert werden, dass diese Haushalte bei der faktischen Antragstellung ihr Einkommen bzw. Vermögen nicht im vollen Umfang angegeben haben. Die genannten Bedingungen sind jedoch nur näherungsweise erfüllt, so dass der Beta-Fehler ausschließlich als Maß für die Simulationsgüte des Modells interpretiert werden sollte.

Der Beta-Fehler macht deutlich, dass auch die Interpretation der QNI vorsichtig erfolgen sollte. Zu beachten ist etwa, dass es sich bei den Simulationsergebnissen um Momentaufnahmen handelt: Die Einkommensangaben der Haushalte in der EVS 2008 beziehen sich lediglich auf ein Quartal des Jahres 2008. Da die EVS nicht als Panel konzipiert ist, können Haushalte nicht über einen längeren Zeitraum verfolgt werden. Entsprechend beziehen sich der simulierte Anspruch und gegebenenfalls auch die Klassifizierung eines Haushalts als verdeckt arm lediglich auf das jeweilige Befragungsquartal. Fehlklassifikationen können somit insbesondere für Haushalte auftreten, denen Einkommen über das Jahr unregelmäßig zufließt, beispielsweise bei Selbständigen. Insofern sollten die in Tabelle 3 ausgewiesenen Quoten als „momentane QNI“ interpretiert werden. Die EVS erlaubt somit keine Aussagen darüber, welcher Anteil der als verdeckt arm eingestuften Haushalte auch über einen längeren Zeitraum als verdeckt arm einzustufen wäre.

3 Bedeutung der Berechnungsreihenfolge für die Abgrenzung der Referenzgruppen

Das IAB wurde beauftragt, die Auswirkungen eines Ausschlusses verdeckt armer Haushalte aus den Referenzgruppen auf der Grundlage zweier unterschiedlicher Berechnungsreihenfolgen zu untersuchen. Die Analysen lassen Rückschlüsse auf die relative Bedeutung der Berechnungsreihenfolge für die Abgrenzung der Referenzgruppen zu. Als Varianten werden dabei die derzeit geltende Berechnungsreihenfolge (*Status quo-Berechnungsreihenfolge*) gemäß §§ 3 und 4 RBEG sowie eine *alternative Berechnungsreihenfolge* betrachtet. Tabelle 5 stellt die beiden Berechnungsreihenfolgen gegenüber. Es wird deutlich, dass bei der alternativen Berechnungsreihenfolge zunächst die einkommensärmsten Haushalte abgegrenzt (ähnlich § 4 RBEG) und erst dann die in § 3 RBEG festgelegten Haushalte ausgeschlossen werden. Bei der Status quo-Berechnungsreihenfolge wird genau umgekehrt vorgegangen.

Tabelle 5
Untersuchte Berechnungsreihenfolgen

Status quo-Berechnungsreihenfolge gemäß §§ 2 bis 4 RBEG[a]	Alternative Berechnungsreihenfolge[b]
1. Herangezogen werden die Verbrauchsausgaben von Einpersonenhaushalten und Paarhaushalten mit einem Kind (§ 2 RBEG).	1. Herangezogen werden die Verbrauchsausgaben von Einpersonenhaushalten und Paarhaushalten mit einem Kind (§ 2 RBEG).
2. 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, sofern sie nicht zusätzlich Leistungen gemäß § 3 Absatz 2 RBEG erhalten haben.	2. Alle unter 1. bestimmten Haushalte des jeweiligen Haushaltstyps werden nach ihrem in der EVS angegebenen Nettoeinkommen aufsteigend **geschichtet**. Von den Einpersonen- und Paarhaushalten werden zunächst *vom Gesetzgeber festzulegende Anteile* der untersten Haushalte ausgewählt.
3. Die verbleibenden Haushalte werden nach ihrem in der EVS angegebenen Nettoeinkommen aufsteigend **geschichtet**. Von den Einpersonenhaushalten bilden die untersten 15 % die Referenzgruppe zur Berechnung der Regelbedarfe, von den Paarhaushalten die untersten 20 % (§ 4 RBEG).	3. Von den unter 2. bestimmten Haushalten werden von den weiteren Berechnungen die **Haushalte ausgeschlossen**, die im Erhebungszeitraum Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII bezogen haben, sofern sie nicht zusätzlich Leistungen gemäß § 3 Absatz 2 RBEG erhalten haben.
[a]Grundlage für Tabelle 6 und Tabelle 7.	[b]Grundlage für Tabelle 8 und Tabelle 9.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wahl der Berechnungsreihenfolge hat keinen Einfluss auf das ermittelte Ausmaß der verdeckten Armut. In den Simulationsrechnungen zeigt sich gleichwohl, dass sie einen wesentlichen Einfluss auf die Größe sowie die mittleren Konsumausgaben der neu abgegrenzten Referenzgruppen hat.

Die Umsetzung der alternativen Berechnungsreihenfolge im Statistikmodell setzt voraus, dass der Gesetzgeber festlegt, welcher Anteil der nach dem Einkommen geschichteten Haushalte auszuwählen ist. Dabei ist zu beachten, dass diese Anteile

nicht ohne Weiteres mit den in § 4 RBEG festgesetzten Anteilen (15 % für Alleinlebende, 20 % für Paarhaushalte mit einem minderjährigen Kind) vergleichbar sind. Der Grund dafür ist, dass sich die Anteile in den beiden Berechnungsreihenfolgen auf unterschiedliche Einkommensverteilungen beziehen – der Verteilung nach Ausschluss von Haushalten (Status quo-Berechnungsreihenfolge) und der Verteilung vor Ausschluss von Haushalten (alternative Berechnungsreihenfolge).

Auftragsgemäß werden die Auswahlanteile für die alternative Berechnungsreihenfolge derart gewählt, dass sich vor dem zusätzlichen Ausschluss verdeckt armer Haushalte die gleiche Referenzgruppe wie im Status quo ergibt, also bei Anwendung der §§ 3 und 4 RBEG.

In Tabelle 6 zeigt die Spalte „Ist-Zustand RBEG/% der ursprünglichen Einkommensverteilung“ die entsprechenden Auswahlanteile, die in der Ausgangssituation (vor Ausschluss verdeckt armer Haushalte) für die alternative Berechnungsreihenfolge unterstellt werden. Beispielsweise verdeutlicht die Spalte „Ist-Zustand RBEG“ für die Gruppe der Einpersonenhaushalte, dass dem in § 4 RBEG festgelegten Anteil von 15 % - bezogen auf die Einkommensverteilung nach Ausschluss von Haushalten gemäß § 3 RBEG - ein Auswahlanteil von 21 % in der ursprünglichen Einkommensverteilung vor Ausschluss dieser Haushalte entspricht. Beide Anteile führen angewandt auf die jeweilige Einkommensverteilung zur gleichen Einkommensobergrenze der Referenzgruppe von 901 Euro pro Monat.[4] Die ausgewiesenen Einkommen beziehen sich auf das Haushaltsnettoeinkommen, das als aggregierte Variable in der EVS 2008 zur Verfügung gestellt wird.

Der analytische Vorteil dieser Auswahlanteile besteht darin, dass bei einem zusätzlichen[5] Ausschluss von verdeckt armen Haushalten der Effekt der Umkehrung der Berechnungsreihenfolge auf den mittleren Konsum der Referenzgruppe isoliert werden kann. Aufgrund der Wahl dieser Auswahlanteile sind nachfolgend die in Tabelle 6 und Tabelle 8 zw. Tabelle 7 und Tabelle 9 ausgewiesenen Werte in der jeweiligen Spalte „Ist-Zustand RBEG“ identisch: Für beide Berechnungsreihenfolgen ergeben sich vor dem zusätzlichen Ausschluss verdeckt armer Haushalte identische Referenzgruppen, die dem aktuellen Ist-Zustand – bei Anwendung der Regelungen des RBEG - entsprechen. Bei der Wahl anderer Auswahlanteile für die alternative Berechnungsreihenfolge entstehen Unterschiede zur aktuell gültigen Berechnungsreihenfolge auch dadurch, dass bereits vor Ausschluss von verdeckt Armen von unterschiedlichen Einkommensobergrenzen – und damit Referenzgruppen - ausge-

---

4 Die Einkommensobergrenze von 901 Euro in der Gruppe der Alleinlebenden entspricht folglich dem 15 %-Quantil der Einkommensverteilung nach Ausschluss von Haushalten gemäß § 3 RBEG und gleichzeitig dem 21 %-Quantil der Einkommensverteilung vor Ausschluss dieser Haushalte. Das p-Quantil entspricht allgemein dem Haushaltseinkommen, so dass ein Anteil von p (in Prozent) der Haushalte über ein Einkommen höchstens in diesem Umfang verfügt.

5 Zusätzlich zu den in § 3 RBEG genannten Haushalten.

gangen würde, was den Vergleich der betrachteten Berechnungsreihenfolgen erschweren würde.

3.1 Auswirkungen eines Ausschlusses verdeckt armer Haushalte bei Anwendung der Status quo-Berechnungsreihenfolge[6]

In Tabelle 6 ist in den Spalten „ohne verdeckt Arme“ sowohl für die „großzügige“ Variante 1 als auch für die „strenge“ Variante 4 dargestellt, wie sich die Einkommensobergrenzen der Referenzgruppen zur Ermittlung der Regelbedarfe verschieben, wenn bei Anwendung der Status quo-Berechnungsreihenfolge die von der Anspruchssimulation des IAB als verdeckt arm klassifizierten Haushalte aus den Referenzgruppen ausgeschlossen werden. Es zeigt sich beispielsweise, dass die Einkommensobergrenze in der Referenzgruppe für Alleinlebende von 901 Euro in beiden betrachteten Simulationsvarianten auf 945 Euro ansteigt. Beide Einkommensobergrenzen entsprechen dem jeweiligen 15 %-Quantil der Einkommensverteilung nach Ausschluss der jeweils zu entfernenden Haushalte. Der Anstieg der Einkommensobergrenze von 901 Euro auf 945 Euro entspricht einem Anstieg vom 21,0 %-Quantil bis zum 23,5 %-Quantil in der ursprünglichen Einkommensverteilung. Bei den Alleinlebenden unterscheiden sich die Einkommensobergrenzen in Variante 1 und Variante 4 nicht. Bei Paarhaushalten führt die strengere Variante 4 hingegen zu einem geringeren Anstieg der Einkommensobergrenzen als in Variante 1.

Beim zusätzlichen Ausschluss von verdeckt armen Haushalten aus den Referenzgruppen hat die Anwendung der Status quo-Berechnungsreihenfolge den Effekt, dass die Einkommensobergrenzen der Referenzgruppen im Vergleich zur Ausgangssituation ansteigen. Der Grund dafür ist, dass die verdeckt armen Haushalte überwiegend über Einkommen unterhalb der ursprünglichen Einkommensobergrenze verfügen. Die Status quo-Berechnungsreihenfolge lässt somit zu, dass neue Haushalte mit Nettoeinkommen oberhalb der bisherigen Nettoeinkommensobergrenzen (im Folgenden: „Aufrücker“) zur neu abgegrenzten Referenzgruppe hinzukommen. Die Aufrücker gewährleisten, dass nicht weniger als die unteren 15 % (bzw. 20 %) der verbleibenden Haushalte in den Referenzgruppen enthalten sind.

---

6 Im Projekt wurden auch die Auswirkungen des Ausschlusses von ALG-II-Empfängern mit Erwerbseinkommen („Aufstocker“) sowie der gemeinsame Ausschluss von verdeckt armen Haushalten und Aufstockern untersucht. Die Darstellung der entsprechenden Ergebnisse findet sich im Projektbericht.

Tabelle 6
Einkommensobergrenzen in alternativ abgegrenzten Referenzgruppen ohne verdeckt arme Haushalte, *Status quo-Berechnungsreihenfolge*

Status quo-Berechnungsreihenfolge (Ausschluss vor Quantilsbildung)	Lage und Einkommen des Haushalts an der Referenzgruppenobergrenze								
	Ist-Zustand RBEG			**ohne verdeckt Arme (Variante 1)**			**ohne verdeckt Arme (Variante 4)**		
	Einkommensobergrenze			Einkommensobergrenze			Einkommensobergrenze		
	% der ursprünglichen Einkommensverteilung	% der Einkommensverteilung nach Ausschluss der HH	Euro	% der ursprünglichen Einkommensverteilung	% der Einkommensverteilung nach Ausschluss der HH	Euro	% der ursprünglichen Einkommensverteilung	% der Einkommensverteilung nach Ausschluss der HH	Euro
Einpersonenhaushalte	**21,0**	15,0	901	**23,5**	15,0	945	**23,4**	15,0	945
Paare mit einem minderjährigen Kind	**21,9**	20,0	2.327	**25,5**	20,0	2.491	**24,7**	20,0	2.466
davon: **Paare mit einem Kind unter 6**	**21,8**	20,0	2.178	**25,3**	20,0	2.341	**24,5**	20,0	2.317
Paare mit einem Kind zwischen 6 und unter 14	**22,2**	20,0	2.476	**26,1**	20,0	2.623	**25,3**	20,0	2.607
Paare mit einem Kind zwischen 14 und unter 18	**21,9**	20,0	2.544	**26,4**	20,0	2.768	**24,9**	20,0	2.722

Kein Ausschluss von Leistungsbeziehern bei gleichzeitigem Bezug von Leistungen nach § 24 SGB II, Erziehungs- oder Elterngeld, oder Eigenheimzulage (§ 3 Abs. 2 RBEG).

Quelle: 100 %-Stichprobe der EVS 2008, eigene Berechnungen.

Entscheidend für die Bestimmung des Regelsatzes sind die Verbrauchsausgaben der Referenzhaushalte. Tabelle 7 zeigt daher, welche Auswirkungen der zusätzliche Ausschluss verdeckt armer Haushalte auf die Größe sowie den mittleren Konsum der jeweiligen Referenzgruppen hat. Die ausgewiesenen Konsumwerte beziehen sich auf die Variable der aggregierten privaten Konsumausgaben. Sie wird in der EVS 2008 zur Verfügung gestellt und setzt sich aus zahlreichen Einzelangaben zum Konsumverhalten zusammen, z. B. den Konsumausgaben für Nahrungsmittel oder Bekleidung. Die in den nachfolgenden Tabellen angegebenen Konsumwerte entsprechen daher nicht genau den für die Ermittlung der Regelbedarfe relevanten Konsumausgaben nach RBEG. Aus den Veränderungen der durchschnittlichen Konsumausgaben gegenüber dem Status quo bei den alternativen Abgrenzungen der Referenzgruppen kann jedoch darauf geschlossen werden, in welche Richtung und in welchem Ausmaß sich der Regelbedarf durch eine andere Abgrenzung der Referenzgruppe ändert.

Tabelle 7
Haushaltszahlen und Konsum in alternativ abgegrenzten Referenzgruppen ohne verdeckt arme Haushalte,
Status quo-Berechnungsreihenfolge

Status quo-Berechnungsreihenfolge (Ausschluss vor Quantilsbildung)		Anzahl der Haushalte und durchschnittlicher Konsum								
		Ist-Zustand RBEG			**ohne verdeckt Arme**					
					Variante 1			Variante 4		
		EVS 2008 HH-Zahl	hochger. HH-Zahl (in 1.000)	Konsum-höhe (in €)	EVS 2008 HH-Zahl	hochger. HH-Zahl (in 1.000)	Konsum-höhe (in €)	EVS 2008 HH-Zahl	hochger. HH-Zahl (in 1.000)	Konsum-höhe (in €)
Einpersonen-haushalte	absolut	1.682	2.132	843	1.618	1.949	861	1.661	2.019	864
	Veränderung zum SQ in %	0	0	0	-3,8	-8,6	2,1	-1,2	-5,3	2,5
Paare mit einem minderjährigen Kind	absolut	525	481	1.779	519	447	1.877	529	457	1.861
	Veränderung zum SQ in %	0	0	0	-1,1	-7,0	5,5	0,8	-5,0	4,6
davon: **Paare mit einem Kind unter 6 Jahren**	absolut	238	242	1.732	234	225	1.808	237	230	1.803
	Veränderung zum SQ in %	0	0	0	-1,7	-7,1	4,4	-0,4	-4,9	4,1
Paare mit einem Kind zwischen 6 und unter 14 Jahren	absolut	185	157	1.844	186	146	2.069	187	148	2.062
	Veränderung zum SQ in %	0	0	0	0,5	-7,0	12,2	1,1	-5,3	11,8
Paare mit einem Kind zwischen 14 und unter 18 Jahren	absolut	116	82	1.870	112	75	1.966	114	79	1.950
	Veränderung zum SQ in %	0	0	0	-3,4	-8,5	5,1	-1,7	-4,7	4,3

Kein Ausschluss von Leistungsbeziehern bei gleichzeitigem Bezug von Leistungen nach § 24 SGB II, Erziehungs- oder Elterngeld, oder Eigenheimzulage (§ 3 Abs. 2 RBEG).
Alle prozentualen Veränderungen in Bezug auf ungerundete Werte; absolute hochger. HH-Zahl (in 1.000) und Konsumhöhe gerundet.
Quelle: 100 %-Stichprobe der EVS 2008, eigene Berechnungen.

Nach dem Ausschluss von verdeckt armen Einpersonenhaushalten gemäß Simulationsvariante 1 erhöht sich der durchschnittliche Konsum der entsprechende Referenzgruppe von 843 Euro auf 861 Euro (+2,1 %), gemäß Simulationsvariante 4 auf 864 Euro (+2,5 %). Die Unterschiede in den Simulationsvarianten wirken sich somit nur gering auf das durchschnittliche Konsumniveau aus. Deutlich höhere Anstiege des mittleren Konsums von +5,5 % (Variante 1) bzw. +4,6 % (Variante 4) ergeben sich in der Referenzgruppe der Paarhaushalte mit einem minderjährigen Kind. Die differenzierte Betrachtung der Paarhaushalte nach der Altersgruppe des Kindes zeigt, dass insbesondere in der Referenzgruppe der Paare mit einem Kind zwischen 6 und unter 14 Jahren ein vergleichsweise starker Anstieg von +12,2 % (Variante 1) bzw. +11,8 % (Variante 4) zu verzeichnen ist.

In Anbetracht des simulierten Ausmaßes der verdeckten Armut erscheint der Effekt des Ausschlusses dieser Haushalte auf den mittleren Konsum der neu abgegrenzten Referenzgruppe zumindest in der Gruppe der Alleinlebenden eher gering. Dies kann damit begründet werden, dass verdeckt arme Alleinlebende, die zur Status quo-Referenzgruppe gehören, ein leicht höheres Konsumniveau aufweisen (855 Euro in Variante 1) als die Gesamtheit aller Alleinlebenden-Referenzhaushalte im Status quo (843 Euro). Ihr Ausschluss *senkt* daher zunächst den mittleren Konsum der verbleibenden Haushalte. Der beobachtete Anstieg des mittleren Konsums in der Gruppe der Alleinlebenden wird daher ausschließlich durch die Aufrücker verursacht, die einen mittleren Konsum von 987 Euro monatlich aufweisen.

In den Referenzgruppen der Paare mit einem Kind ergeben sich höhere Zuwächse des mittleren Konsums, weil hier zum einen die Konsumausgaben der ausgeschlossenen verdeckt armen Haushalte mit 1.667 Euro (Variante 1) gut 100 Euro niedriger sind als die mittleren Konsumausgaben der Status quo-Referenzgruppen (1.779 Euro). Gleichzeitig weisen die Aufrücker mittlere Konsumausgaben von 2.149 Euro monatlich auf.

Mit dem Ausschluss der verdeckt armen Haushalte ist ein Rückgang der hochgerechneten Haushalte in den Referenzgruppen verbunden. Der Rückgang beträgt im Vergleich zum Status quo -7 % bis -8,6 % (Variante 1) bzw. -4,7 % bis -5,3 % (Variante 4). Dies ist eine Konsequenz daraus, dass im Vergleich zum Status quo mehr Haushalte ausgeschlossen werden, die zu bildenden unteren Einkommensquantile nach Ausschluss (15 % für Alleinlebende, 20 % für Paarhaushalte) aber konstant gehalten werden.

3.2 Auswirkungen eines Ausschlusses verdeckt armer Haushalte bei Anwendung der alternativen Berechnungsreihenfolge

Der für die Regelbedarfsermittlung entscheidende Effekt der alternativen Berechnungsreihenfolge besteht darin, dass sie a priori keine Aufrücker zulässt. Die im zweiten Schritt der alternativen Berechnungsreihenfolge (siehe Tabelle 5) festgesetzte Einkommensobergrenze bleibt unverändert, unabhängig davon, wie viele Haushalte im dritten Schritt ausgeschlossen werden.

Tabelle 8 kann spiegelbildlich zu Tabelle 6 interpretiert werden. Während letztere zeigt, wie weit die Auswahlanteile bei Anwendung der alternativen Berechnungsreihenfolgt *erhöht* werden müssten, um zur selben Referenzgruppe zu gelangen, wie bei Anwendung der Status quo-Berechnungsreihenfolge, zeigt Tabelle 8 wie weit man die Auswahlanteile bei Anwendung der Status quo-Berechnungsreihenfolge *senken* müsste, um zur selben Referenzgruppe zu gelangen wie bei Anwendung der alternativen Berechnungsreihenfolge. Für die Alleinleibenden wird beispielsweise deutlich, dass ein zusätzlicher Ausschluss verdeckt armer Haushalte bei gleichzeitiger Fixierung der sich aktuell gemäß §§ 3 und 4 RBEG ergebenden Einkommensobergrenze einer Senkung der Auswahlanteile *nach* Ausschluss von 15,0 % auf 12,9 % entspricht. Diese Senkung ergibt sich für beide betrachteten Simulationsvarianten. Bei den Referenzgruppen der Paarhaushalte mit Kind zeigt sich ein deutlicherer Rückgang der Auswahlanteile um knapp 4 Prozentpunkte (Variante 1) bzw. knapp 3 Prozentpunkte (Variante 4).

Tabelle 8
Einkommensobergrenzen in alternativ abgegrenzten Referenzgruppen ohne verdeckt arme Haushalte, *alternative Berechnungsreihenfolge*

Alternative Berechnungsreihenfolge (Ausschluss nach Quantilsbildung)	Lage und Einkommen des Haushalts an der Referenzgruppenobergrenze								
	Ist-Zustand RBEG			**ohne verdeckt Arme (Variante 1)**			**ohne verdeckt Arme (Variante 4)**		
	Einkommensobergrenze			Einkommensobergrenze			Einkommensobergrenze		
	% der ursprünglichen Einkommensverteilung	% der Einkommensverteilung nach Ausschluss der HH	Euro	% der ursprünglichen Einkommensverteilung	% der Einkommensverteilung nach Ausschluss der HH	Euro	% der ursprünglichen Einkommensverteilung	% der Einkommensverteilung nach Ausschluss der HH	Euro
Einpersonenhaushalte	21,0	**15,0**	901	21,0	**12,9**	901	21,0	**12,9**	901
Paare mit einem minderjährigen Kind	21,9	**20,0**	2.327	21,9	**16,3**	2.327	21,9	**17,1**	2.327
davon: **Paare mit einem Kind unter 6**	21,8	**20,0**	2.178	21,8	**16,4**	2.178	21,8	**17,3**	2.178
Paare mit einem Kind zwischen 6 und unter 14	22,2	**20,0**	2.476	22,2	**16,2**	2.476	22,2	**16,8**	2.476
Paare mit einem Kind zwischen 14 und unter 18	21,9	**20,0**	2.544	21,9	**16,2**	2.544	21,9	**17,2**	2.544

Kein Ausschluss von Leistungsbeziehern bei gleichzeitigem Bezug von Leistungen nach § 24 SGB II, Erziehungs- oder Elterngeld, oder Eigenheimzulage (§ 3 Abs. 2 RBEG).

Quelle: 100 %-Stichproben der EVS 2008, eigene Berechnungen.

Tabelle 9 zeigt, - analog zu Tabelle 7 - welche Auswirkungen der Ausschluss verdeckt armer Haushalte auf die Größe sowie den mittleren Konsum der jeweiligen Referenzgruppen bei Anwendung der alternativen Berechnungsreihenfolge hat.

Bei den Einpersonenhaushalten ergibt sich im Vergleich zur Status quo-Berechnungsreihenfolge nur ein geringer Anstieg von +0,2 % (Variante 4) bzw. sogar ein leichter Rückgang von -0,4 % (Variante 1) des mittleren Konsums. Auch in der Gruppe der Paarhaushalte mit einem minderjährigen Kind ergibt sich ein deutlich geringerer Anstieg des mittleren Konsums von +2,0 % (Varianten 1 und 4). Besonders groß erweist sich der Unterschied in den Anstiegen des mittleren Konsums für die Gruppe der Paarhaushalte mit einem Kind zwischen 6 und unter 14 Jahren. Hier beträgt der Anstieg noch 2,4 % (in beiden Varianten) statt ca. 12 % bei der Status quo-Berechnungsreihenfolge. Die Unterschiede zu den Ergebnissen in Tabelle 7 werden allein durch die Veränderung der Berechnungsreihenfolge verursacht, da ansonsten alle Parameter des Verfahrens zur Bestimmung der Referenzgruppen konstant gehalten werden.

Tabelle 9
Haushaltszahlen und Konsum in alternativ abgegrenzten Referenzgruppen ohne verdeckt arme Haushalte,
alternative Berechnungsreihenfolge

Alternative Berechnungsreihenfolge (Ausschluss nach Quantilsbildung)		Anzahl der Haushalte und durchschnittlicher Konsum								
		Ist-Zustand RBEG			**ohne verdeckt Arme**					
					Variante 1			Variante 4		
		EVS 2008 HH-Zahl	hochger. HH-Zahl (in 1.000)	Konsum-höhe (in €)	EVS 2008 HH-Zahl	hochger. HH-Zahl (in 1.000)	Konsum-höhe (in €)	EVS 2008 HH-Zahl	hochger. HH-Zahl (in 1.000)	Konsum-höhe (in €)
Einpersonen-haushalte	absolut	1.682	2.132	843	1.397	1.671	840	1.438	1.737	844
	Veränderung zum SQ in %	0	0	0	-16,9	-21,6	-0,4	-14,5	-18,5	0,2
Paare mit einem minderjährigen Kind	absolut	525	481	1.779	401	364	1.815	432	389	1.815
	Veränderung zum SQ in %	0	0	0	-23,6	-24,4	2,0	-17,7	-19,0	2,0
davon: **Paare mit einem Kind unter 6 Jahren**	absolut	238	242	1.732	184	184	1.767	198	198	1.768
	Veränderung zum SQ in %	0	0	0	-22,7	-23,8	2,0	-16,8	-18,0	2,1
Paare mit einem Kind zwischen 6 und unter 14 Jahren	absolut	185	157	1.844	144	117	1.888	152	125	1.888
	Veränderung zum SQ in %	0	0	0	-22,2	-25,2	2,4	-17,8	-20,4	2,4
Paare mit einem Kind zwischen 14 und unter 18 Jahren	absolut	116	82	1.870	86	61	1.902	96	67	1.898
	Veränderung zum SQ in %	0	0	0	-25,9	-26,0	1,7	-17,2	-18,5	1,5

Kein Ausschluss von Leistungsbeziehern bei gleichzeitigem Bezug von Leistungen nach § 24 SGB II, Erziehungs- oder Elterngeld, oder Eigenheimzulage (§ 3 Abs. 2 RBEG).
Alle prozentualen Veränderungen in Bezug auf ungerundete Werte; absolute hochger. HH-Zahl (in 1.000) und Konsumhöhe gerundet.
Quelle: 100 %-Stichprobe der EVS 2008, eigene Berechnungen.

Der Vergleich von Tabelle 7 und Tabelle 9 bezüglich der Referenzgruppengröße nach Ausschluss von verdeckt Armen offenbart einen weiteren wesentlichen Unterschied zwischen den beiden Berechnungsreihenfolgen: Während bei der aktuell gültigen Berechnungsreihenfolge die Zahl der Haushalte (tatsächliche Fallzahl und hochgerechnete Haushalte) vergleichsweise wenig zurückgeht, führt die Herausnahme der verdeckt Armen bei der alternativen Berechnungsreihenfolge zu einem deutlichen Schrumpfen der Referenzgruppen. Beispielsweise zeigt sich bei den Alleinlebenden ein Rückgang von -21,6 % (Variante 1) bzw. -18,5 % (Variante 4) der hochgerechneten Fallzahlen. Bei den Paarhaushalten ergeben sich teilweise noch höhere Rückgänge. Der Grund dafür ist wiederum, dass bei der alternativen Berechnungsreihenfolge herauszunehmende Haushalte nicht durch Aufrücker kompensiert werden, womit die Referenzgruppen auch weniger als die unteren 15 % bzw. die unteren 20 % der nach dem Nettoeinkommen geordneten Haushalte (nach Ausschluss verdeckt armer Haushalte) enthalten.

Da sich bei Anwendung der alternativen Berechnungsreihenfolgen im Allgemeinen deutlich kleinere Referenzgruppen ergeben, sind die auf Basis dieser Referenzgruppen berechneten durchschnittlichen Verbrauchsausgaben mit einer höheren statistischen Unsicherheit behaftet als bei Anwendung der Status quo-Berechnungsreihenfolge. Zwar verringert sich auch bei der Status quo-Berechnungsreihenfolge die Referenzgruppengröße, wenn zusätzliche Haushalte auszuschließen sind, allerdings nur in deutlich geringerem Ausmaß, da hier Aufrücker-Haushalte zugelassen werden.

Der Vergleich von Tabelle 7 und Tabelle 9 zeigt weiter, dass die Variation der Berechnungsreihenfolge für die Gruppengröße und die mittleren Konsumausgaben der neu abgegrenzten Referenzgruppen von deutlich größerer Bedeutung ist als die Strenge der Einkommens- und Vermögensanrechnung bei der Simulation der verdeckt armen Haushalte.

4 Fazit

Ausgangspunkt der IAB-Untersuchung war die Frage, wie verdeckt arme Haushalte identifiziert und gegebenenfalls aus der Referenzgruppe zur Ermittlung der Regelbedarfe ausgeschlossen werden können. Die im Rahmen dieses Beitrags simulierten Quoten der Nicht-Inanspruchnahme liegen mit ca. 34 % bis 43 % im unteren Bereich der in der Literatur berichteten Ergebnisse zur verdeckten Armut. Dabei ist zu beachten, dass eine Vergleichbarkeit von Studien zur verdeckten Armut aufgrund unterschiedlicher Betrachtungszeiträume, Sozialleistungen, Simulationsmodelle und Datensätze nur bedingt möglich ist. Die Spannweite der in der Literatur berichteten Ergebnisse zur Quote der Nicht-Inanspruchnahme - ca. 40 % bis 70 % - spiegelt ein erhebliches Ausmaß an Unsicherheit wider, das bei der Simulation von Ansprüchen auf Sozialleistungen besteht. Dennoch deuten die Simulationsrechnungen auf ein beträchtliches Niveau der Nicht-Inanspruchnahme staatlicher Leistungen der Grundsicherung hin. Dieser Befund wird auch im vorliegenden Beitrag bestätigt.

Der Effekt, den ein Ausschluss der als verdeckt arm simulierten Haushalte auf die Höhe der Regelbedarfe hat, hängt entscheidend von den Verbrauchsausgaben der Haushalte in den neu abgegrenzten Referenzgruppen ab. Bei analoger Anwendung aller Regelungen des RBEG - insbesondere der Berechnungsreihenfolge gemäß §§ 3 und 4 RBEG - ergibt sich ein Anstieg der mittleren Konsumausgaben von gut 2 % bei den Alleinlebenden und ca. 5 % bei den Paarhaushalten. Weiter zeigt sich, dass die Strenge der Einkommens- und Vermögensanrechnung bei der Anspruchssimulation zwar einen erheblichen Einfluss auf das ermittelte Ausmaß der verdeckten Armut, jedoch nur einen geringen Einfluss auf die Änderung des mittleren Konsums hat.

Das IAB wurde weiter beauftragt, eine Alternative zur geltenden Berechnungsreihenfolge bei der Auswahl der Referenzgruppen zu analysieren. Hieraus ergeben sich Hinweise auf die relative Bedeutung der Berechnungsreihenfolge für die Abgrenzung der Referenzgruppen. Die alternative Berechnungsreihenfolge sieht im Kern vor, dass zunächst einkommensarme Haushalte abgegrenzt und erst dann Haushalte ausgeschlossen werden. Die Simulationsergebnisse zeigen, dass dann der mittlere Konsum in der Gruppe der Alleinlebenden nahezu unverändert bleibt, während bei den Paarhaushalten nur noch ein Anstieg von etwa 2 % zu beobachten ist. Der Grund dafür ist, dass die alternative Berechnungsreihenfolge bei einem Ausschluss zusätzlicher (hier: verdeckt armer) Haushalte ein Hineinwachsen der jeweiligen Referenzgruppe in höhere Schichten der Einkommensverteilung verhindert, während die Status quo-Berechnungsreihenfolge dies zulässt.

Literatur

Blundell, Richard; Fry, Vanessa; Walker, Ian (1988): Modelling the Take-Up of Means-Tested Benefits: The Case of Housing Benefits in the United Kingdom. The Economic Journal 98 (390), Supplement, 58-74.

Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2012): A new targeting - a new take-up? - Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms. Empirical Economics 43(2), 565–580.

Deutscher Bundestag (2010): Protokoll 17/41 (Wortprotokoll, Ausschuss für Arbeit und Soziales) vom 22.11.2010.

Frick, Joachim R.; Groh-Samberg, Olaf (2007): To Claim or Not to Claim: Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error. SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research, No. 53, DIW, Berlin.

Hauser, Richard; Cremer-Schäfer, Helga; Nouvertne, Udo (1981): Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland : Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven, Frankfurt am Main: Campus.

Moffitt, Robert (1983): An Economic Model of Welfare Stigma. In: American Economic Review, Vol. 73 (5), p. 1023–1035.

Riphahn, Regina T. (2001): Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-up of Social Assistance Benefits, Review of Income and Wealth 47(3), 379–398.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
9/2012	Werner, D. Ramos Lobato, P. Dietz, M.	Evaluation der Sonderregelung für kurzfristig Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung	7/12
10/2012	Hohmeyer, K. Kopf, E. Fiebig, M. Grüttner, M.	Pflegetätigkeiten von Personen in Haushalten mit Arbeitslosengeld-II-Bezug: Eine deskriptive Betrachtung	7/12
11/2012	Wolff, J. Moczall, A.	Übergänge von ALG-II-Beziehern in die erste Sanktion: Frauen werden nur selten sanktioniert	7/12
12/2012	Stumpf, F. Damelang, A. Schulz, F.	Die berufliche Strukturierung der frühen Erwerbsphase: Ereignisanalysen zur Beschäftigungsstabilität	7/12
13/2012	Bechmann, S. Dahms, V. Tschersich, N. Frei, M. Leber, U. Schwengler, B.	Fachkräfte und unbesetzte Stellen in einer alternden Gesellschaft: Problemlagen und betriebliche Reaktionen	10/12
14/2012	Beyersdorf; J. Rauch, A.	Junge Rehabilitanden zwischen Schule und Erwerbsleben: Maßnahmen der beruflichen Ersteingliederung anhand empirischer Befunde aus der IAB-Panelbefragung der Rehabilitanden 2007 und 2008	12/12
15/2012	Sowa, F. Klemm, M. Freier, C.	‚Ein-Euro-Jobs' in Deutschland: Qualitative Fallstudien zur Auswirkung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten auf Beschäftigungsstruktur und Arbeitsmarktverhalten von Organisationen	12/12
1/2013	Hecht, V. Hohmeyer, K. Litzel, N. Moritz, M. Müller, J.-A. Phan thi Hong, V. Schäffler, J.	Motive, Strukturen und Auswirkungen deutscher Direktinvestitionen in Tschechien: Erste Untersuchungsergebnisse aus dem IAB-Projekt ReLOC – Research on Locational and Organisational Change	2/13
2/2013	Dummert, S.	Branchenstudie Einzelhandel: Auswertungen aus dem IAB-Betriebspanel 2010 und 2011	3/13
3/2013	Pongratz, H.J. Bernhard, St. Wolff, J. Promberger, M.	Selbständig statt leistungsberechtigt: Eine Implementationsstudie zur Handhabung des Einstiegsgeldes in den Jobcentern	4/13
4/2013	Hecht, V. Litzel, N. Schäffler, J.	The ReLOC project: Method report for implementing a cross-border company survey in Germany and the Czech Republic	6/13

Stand: 27.06.13

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Forschungsberichte finden Sie unter

http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx

Impressum

IAB-Forschungsbericht 5/2013

Herausgeber
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nürnberg

Redaktion
Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung
Gertrud Steele

Rechte
Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website
http://www.iab.de

Bezugsmöglichkeit
http://doku.iab.de/forschungsbericht/2013/fb0513.pdf

ISSN 2195-2655

Rückfragen zum Inhalt an:

Johannes Pauser
Telefon 0911.179 7992
E-Mail johannes.pauser@iab.de

Jürgen Wiemers
Telefon 0911.179 8671
E-Mail juergen.wiemers@iab.de