

Expertise

Fortschreibung der Einkommensgrenzen für Freiwillige Leistungen der Landeshauptstadt München

VON

Dr. Irene Becker

Empirische Verteilungsforschung

Dr. Benjamin Held

INHALTSVERZEICHNIS

1	Hintergrund	3
1.1	Ziele und Spektrum der Freiwilligen Leistungen	3
1.2	Festlegung der Einkommensgrenze	4
1.3	Schwerpunkte der Expertise	5
2	Systematische Darstellung verschiedener Fortschreibungsverfahren	6
2.1	Potenzielle Ziele der Fortschreibung	6
2.2	Unterschiedliche Fortschreibungsverfahren	7
2.2.1	Orientierung an Einkommensentwicklung	7
2.2.2	Orientierung an Preisentwicklung	9
2.2.3	Mischindex aus Indizes zur Einkommens- und Preisentwicklung	10
2.2.4	Kombination von Indizes zur Einkommens- und Preisentwicklung	13
2.3	Zeitlicher Bezug	14
2.4	Konsequenzen bei Divergenzen zwischen Ergebnissen der Fortschreibungen und der Einkommensgrenze aus neuer Erhebung	18
3	Einkommens-/haushaltsspezifische Inflationsraten	20
4	Effekte allgemeiner „Entlastungspakete“	23
5	Datenquellen	25
5.1	Einkommensentwicklung	25
5.2	Preisentwicklung	25
5.2.1	Allgemeine Preisentwicklung (Bund/Bundesländer)	25
5.2.2	Einkommens-/haushaltsspezifische Inflationsraten	26
5.3	Schätzungen zukünftiger Entwicklungen	26
5.3.1	Konjunkturprognose des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR: „Wirtschaftsweise“)	26
5.3.2	Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr/Herbst	27
6	Empfehlungen	29
7	Literatur	32

1 HINTERGRUND

1.1 Ziele und Spektrum der Freiwilligen Leistungen

Bürgergeld, Grundsicherung und Sozialhilfe sind nach Ansicht der Landeshauptstadt München (LHM) – ebenso wie vieler Verbände und Wissenschaftler*innen – nicht hinreichend, um ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe zu ermöglichen. Gleiches gilt hinsichtlich der ebenfalls knappen finanziellen Mittel von Haushalten mit Wohngeld und/oder Kinderzuschlag. Diesem Manko will die LHM mit zahlreichen Freiwilligen Leistungen für die Münchner Bevölkerung mit geringem Einkommen entgegenwirken. Besonders kritisch ist die materielle Lage der Haushalte in verdeckter Armut – das sind Leistungsberechtigte nach dem SGB II/XII bzw. Wohngeld- und Kinderzuschlagsrecht, die die Transfers nicht in Anspruch nehmen. Auch deren Situation will die LHM mit ihrem Leistungsangebot verbessern.

Die Freiwilligen Leistungen der LHM umfassen¹

- den München-Pass und die damit verbundene IsarCard S,
- die Kostenübernahme von Verhütungsmitteln,
- kommunale Stromkostenzuschüsse und die Vermittlung in Energieberatungsangebote,
- diverse Leistungen für Kinder und Jugendliche: Sonderzahlung für Schüler*innen, Ermäßigungen auf städtische Ferienangebote, Münchner Familienpass, Münchner Ferienpass, Sport für alle Kinder, kostenlose Mittagsverpflegung,
- diverse Leistungen für Ältere: Zuschuss zum Kauf eines Laptops für Senior*innen, Sozialer Mittagstisch in den Alten- und Service-Zentren und weiteren Einrichtungen der offenen Altenhilfe, Ermäßigung der Teilnahmegebühren für Kurse, Gruppenangebote und Veranstaltungen der Alten- und Service-Zentren, weiterer Einrichtungen der offenen Altenhilfe und der Seniorenprogramme der Bildungswerke, Unterstützung älterer Menschen mit geringem Einkommen bei der Finanzierung haushaltsnaher Dienstleistungen.

Daneben bieten die Stadtwerke München seit Mitte Januar 2023 Leistungen aus dem Wärmefonds für Münchner Haushalte im unteren Einkommensbereich an.²

Anspruchsberechtigt sind Münchner Bürger*innen mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II/XII³ oder nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) bzw. von Wohngeld/Kinderzuschlag, Teilnehmer*innen am Freiwilligen Sozialen bzw. Ökologischen Jahr sowie Münchner*innen mit geringem Einkommen. Zur Abgrenzung der letzteren Gruppe wurde bisher die Münchner Armutsgrenze herangezogen, die im Armutsbericht der LHM erläutert und ausgewiesen ist und zum April 2023 fortgeschrieben wurde⁴. Von Leistungen aus dem Wärmefonds sind Grundsicherungsbeziehende allerdings sachgerecht ausgeschlossen – denn ihre Heizkosten werden, soweit angemessen, vom Jobcenter bzw. Grundsicherungsamt erstattet oder übernommen.

Dieses System von speziellen Sachleistungen bzw. Zuschüssen zu einzelnen Bedarfsdeckungen, das u. a. auf eine empirisch orientierte Einkommensgrenze ausgerichtet ist, erfordert kontinuierlich aktualisierte Daten zur Ermittlung der Einkommensgrenze, also für die Einkommenshöhe, bis zu der Bürger*innen anspruchsberechtigt sind. Andernfalls könnte das Sicherungsziel verletzt sein. Die Leistungshöhe ist zwar bei den meisten Komponenten automatisch entsprechend der Preisentwicklung des jeweiligen Konsumguts dynamisiert. Der Kreis der Anspruchsberechtigten könnte sich aber infolge dynamischer Entwicklungen in eine unbeabsichtigte Richtung verändern – beispielsweise durch eine

¹ Siehe https://stadt.muenchen.de/infos/freiwillige_leistungen.html

² Mehr dazu unter: <https://www.waermefonds.de/>

³ Diese werden nicht generell durch die Setzung einer pauschalen Niedrigeinkommens- oder Armutsschwelle berücksichtigt – in Einzelfällen kann das Einkommen von Leistungsbeziehenden über dem Grenzwert liegen, z. B. bei Mehrbedarfen und besonders hohen Wohnkosten.

⁴ Damit werden beispielsweise auch Menschen erreicht, die bestehende Ansprüche auf Mindestsicherungsleistungen nicht umsetzen, und diejenigen mit Einkommen knapp oberhalb der Grundsicherungsschwelle.

systematische Ausgrenzung von ursprünglich Leistungsberechtigten. Wenn also die der Einkommensgrenze zugrunde liegende Datenbasis – wie die des Münchner Armutsberichts – nicht alljährlich und zudem zeitverzögert vorliegt, stellt sich die Frage der Fortschreibung der Einkommensgrenze. Für dieses Jahr wurde sie mit Hilfe des allgemeinen Verbraucherpreisindex (jahresdurchschnittliche Änderung 2022 zu 2021) vorgenommen. Diese Vorgehensweise soll jedoch vor dem Hintergrund möglicher Alternativen überprüft werden.

Die Notwendigkeit einer Fortschreibung betrifft allerdings nur die Teilgruppe ohne Bezug der bundeseinheitlich geregelten Mindestsicherungsleistungen. Denn alle anderen Berechtigten werden nicht nach der Einkommenshöhe, sondern insbesondere nach dem Bezug der genannten Sozialleistungen definiert – hier greift also implizit die Fortschreibungspraxis dieser Systeme, es bedarf keines besonderen Fortschreibungsindex für Bürgergeld-/Grundsicherungs-/Sozialhilfebeziehende. Falls mit den Anpassungen von Regelleistungen aber dynamische Entwicklungen von Einkommen und/oder Preisen nur unzulänglich berücksichtigt werden und zu einem Wegfall von Grundsicherungsansprüchen führen, würde gegebenenfalls die (höhere) Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen der LHM greifen und zumindest einen begrenzten Ausgleich ermöglichen, aber keine Doppelförderungen von Haushalten mit monetären Transfers nach dem SGB II/XII implizieren.

1.2 Festlegung der Einkommensgrenze

Die Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen der LHM orientiert sich durch die Anknüpfung an den Münchner Armutsbericht 2022 insoweit am Konzept relativer Einkommensarmut, als sie auf 60% eines Medianeinkommens festgelegt wurde. Dabei wird allerdings – abweichend von der europaweit vereinbarten Definition der Einkommensarmutsgrenze in Relation zum nationalen Median⁵ – auf ein Münchner Medianeinkommen Bezug genommen. Die Armutsrisikoschwelle wurde also kleinräumig „umdefiniert“ und erlaubt keine Vergleiche mit anderen Regionen (Held/Becker 2022, S. 26). Denn interregionale Unterschiede des mittleren Lebensstandards, die trotz unterschiedlicher Preisniveaus anzunehmen sind, werden vernachlässigt⁶. Somit ist die Schwelle zwar zur Messung von intraregionaler Ungleichheit geeignet. Für die Messung von Armut wäre aber zu beachten, dass die Münchnerinnen und Münchner Teil eines Ganzen sind – somit ist auf gesamtdeutsche Lebensverhältnisse, also auf den nationalen Median, Bezug zu nehmen (Held/Becker 2022, S. 26 f.). Um zur Berechnung von Armutsquoten die vergleichsweise hohen Lebenshaltungskosten in München dennoch einzubeziehen, wäre eine Umrechnung der Münchner Nominaleinkommen in Realeinkommen zweckmäßig; Held und Becker (2022, S. 37 ff.) haben dazu einen konkreten Ansatz ausgearbeitet, der allerdings bisher nur die Wohnkostenunterschiede zum gesamtdeutschen Durchschnitt berücksichtigt. Umgekehrt müsste zur Berechnung einer unmittelbar auf Münchner Nominaleinkommen anzuwendenden Armutsgrenze diese wegen des überdurchschnittlichen Preisniveaus inflationiert werden. Das Konzept von Held und Becker (2022) führt zu einer nominalen Armutsgrenze für München 2022 von 1.753 € (Becker/Held 2022, S. 15 f.)⁷.

⁵ Demnach gelten die Haushalte bzw. Personen als arm, die „über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedsstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist“ (Beschluss des Ministerrats der Europäischen Gemeinschaften vom 19.12.1984, zitiert nach Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1991, S. 4). Maßgeblich ist also der jeweilige nationale Median, da Armut im gesamtgesellschaftlichen Kontext verstanden wird.

⁶ Der gegenteiligen Annahme, dass Unterschiede zwischen regionalem und gesamtdeutschem Einkommensniveau – also die Höherbeträge in München – ausschließlich Preisniveauunterschiede und keinerlei Unterschiede im Lebensstandard spiegeln, stehen mehrere empirische Indikatoren entgegen (Held/Becker, S. 27, Fußnote 17).

⁷ Ausgangspunkt ist der Bundesmedian für 2020 auf MZ-Basis. Dieser wurde zunächst um 30% erhöht, um die systematische Unterschätzung von Einkommen durch die Erfragung lediglich eines Pauschbetrags auszugleichen (Held/Becker 2022, S. 35, Tabelle 2). Im zweiten Schritt erfolgte ein weiterer Zuschlag um 7% wegen des in München vergleichsweise hohen Preisniveaus (Held/Becker 2022, S. 42, Abbildung 13). Daraus ergab sich für 2020 ein Median von 2.610 €. Für 2022 wurde ein Median von 2.921 € geschätzt (vereinfachende Fortschreibung mit der Veränderung des Verbraucherpreisindex (VPI), der

Eine weitere Besonderheit der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen bezieht sich auf das spezielle Berechnungsverfahren, das dem Ergebnis zugrunde liegt. Für den letzten Armutsbericht der LHM wurde die Münchner Bevölkerungsbefragung zur Stadtentwicklung (MBS) 2021 herangezogen, wobei die Einkommensdaten sowohl ohne als auch mit Gewichtung ausgewertet wurden. Erstere Berechnung führte zu einem deutlich höheren Medianeinkommen als die allgemein übliche Methode, die soziodemographische Struktur der Stichprobe an die der Grundgesamtheit mithilfe von Hochrechnungsfaktoren anzupassen (2.667 € versus 2.453 €).⁸ Für den Armutsbericht wurde das arithmetische Mittel der beiden resultierenden 60%-Schwellen als „Armutsrisikogrenze“ festgelegt – 1.536 €, gerundet auf 1.540 € (LHM 2022, S. 18 f.). Demgegenüber hätte die gängige, methodisch anerkannte Berechnung zwar zunächst zu der vergleichsweise niedrigen 60%-Schwelle von 1.472 € geführt; unter Berücksichtigung der Untererfassung von Einkommen infolge der nur summarisch abgefragten Einkommen in der MBS wäre aber ein Zuschlagsfaktor von mindestens 1,15 zu rechtfertigen (Held/Becker 2022, S. 35)⁹, so dass sich bei diesem Ansatz eine 60%-Grenze von 1.693 € ergibt.¹⁰

Die derzeit von der LHM eingesetzte, aus dem letzten Armutsbericht übernommene 60%-Schwelle ist demnach also systematisch unterschätzt: Die aus einer summarischen Frage resultierenden Einkommen können zwar unter der Annahme, dass deren Untererfassung in allen Einkommensgruppen gleich ist, zur Berechnung von Ungleichheitsindikatoren herangezogen werden; sie sind aber per se – also ohne Anwendung eines Zuschlagsfaktors – nicht vergleichbar mit faktischen Einkommen von Münchnerinnen und Münchnern, die sich aus einer enumerativen Abfrage einzelner Einkommensarten im Rahmen der Anspruchsprüfung ergeben.

Die folgenden Überlegungen zu möglichen Fortschreibungsverfahren sind allerdings grundsätzlich unabhängig von der Methode, die der Ermittlung des Ausgangswerts – also der Einkommensgrenze – zugrunde liegt. Beispielhafte Berechnungen basieren auf dem im Münchner Armutsbericht 2022 veröffentlichten Betrag von 1.540 € als Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen 2022. Es wird allerdings empfohlen, die Berechnung der Einkommensgrenze zu ändern und zukünftig wie oben ausgeführt vorzunehmen.

1.3 Schwerpunkte der Expertise

Die Fortschreibung der (im vorigen Kapitel skizzierten) Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen 2022 zum April 2023 erfolgte mit der für Gesamtdeutschland vom Statistischen Bundesamt berechneten durchschnittlichen Inflationsrate im Vorjahr. Damit ist eine Entkoppelung von der bisherigen, am Münchner Median der Nettoäquivalenzeinkommen orientierten Einkommensgrenze verbunden. Entsprechend dem Auftrag für die folgende Arbeit werden diese 2023 gewählte Fortschreibungsvariante sowie Alternativen mit folgenden Schwerpunkten diskutiert.

sich um 11,91% erhöht hat), daraus ergibt sich eine 60% Armutsgrenze von 1.752,51 € (Becker/Held 2022, S. 16, Tabelle 5, Zeile 9).

⁸ Daraus ergaben sich Armutsrisikogrenzen von 1.600 € (ohne Gewichtung) und 1.472 € (nach Gewichtung).

⁹ Dieser Zuschlagsfaktor resultiert aus einem Vergleich des MZ-Ergebnisses für München 2018 mit dem Ergebnis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) für München und Nürnberg zusammen – er ist also tendenziell zu gering. Mit der EVS werden Einkommen sehr detailliert erfragt. Für Gesamtdeutschland 2018 fällt der Zuschlagsfaktor mit 1,31 noch wesentlich höher aus (Held/Becker 2022, S. 35). Wenn aber die EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) dem Vergleich mit dem MZ zugrunde gelegt werden, ergibt sich für Gesamtdeutschland 2018 ein geringerer Zuschlagsfaktor von nur 1,14. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass mit dem SILC zwar eine genaue Einkommenserfassung erfolgt, allerdings retrospektiv für das Vorjahr; gegenüber der EVS ergeben sich erfahrungsgemäß tendenziell etwas geringere Medianeinkommen (ähnlich wie mit dem SOEP und dessen ebenfalls retrospektiver Einkommenserhebung).

¹⁰ Alternativ könnte auch auf die sich aus dem MZ für München ergebende 60%-Schwelle Bezug genommen werden. Sie liegt für 2021 bei 1.445 € (Median: 2.408 €, vgl. <https://www.statistikportal.de/de/sbe/ergebnisse/einkommen-armutsgefaehrung-und-soziale-lebensbedingungen/armutsgefaehrung-und-9>), nach Anwendung des Zuschlagsfaktors von 1,15 (Held/Becker 2022, S. 35) bzw. 1,22 (neue Schätzung) wegen der auch hier gegebenen Untererfassung von Einkommen resultiert ein Grenzwert von 1.662 € bzw. 1.763 €.

- Zunächst werden die Ziele einer Fortschreibung sowie darauf basierend vier verschiedene mögliche Fortschreibungsverfahren vorgestellt (Kapitel 2)
- Darauf aufbauend werden spezielle Aspekte erörtert:
 - Ist eine Differenzierung nach soziodemografischen Gruppen angebracht (Kapitel 3)?
 - Inwieweit kann eine Berücksichtigung von Maßnahmen der Bundesregierung bei der Fortschreibung systematisch sinnvoll sein, inwieweit wäre dies vor dem Hintergrund der Ziele der LHM hinsichtlich ihrer Freiwilligen Leistungen (vgl. Kapitel 1.1) angemessen (Kapitel 4)?
- Es folgt eine Darstellung der Datensituation und der damit gegebenen Möglichkeiten und Grenzen (Kapitel 5).
- Wir schließen mit Empfehlungen, die auf den systematischen Überlegungen in der Expertise beruhen (Kapitel 0).

2 SYSTEMATISCHE DARSTELLUNG VERSCHIEDENER FORTSCHREIBUNGSVERFAHREN

2.1 Potenzielle Ziele der Fortschreibung

Die Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen orientiert sich explizit an einem relativ definierten Grenzwert, indem sie auf 60% eines Münchner Medianeinkommens festgelegt wurde (vgl. Kapitel 1.2). Die aus dem letzten Armutsbericht der LHM übernommene Schwelle soll nach einem Beschluss des Sozialausschusses der LHM jährlich zum 1. April fortgeschrieben werden, bis die Daten einer neuen Münchner Bevölkerungsbefragung vorliegen. Für eine derartige Fortschreibung sind verschiedene Verfahren möglich. Deren Eignung hängt insbesondere von der zentralen politischen Zielsetzung ab, die Effekte der entsprechenden Verfahren auf die Lebenswirklichkeit der Münchner Bevölkerung im unteren Einkommenssegment variieren mit der gesamtwirtschaftlichen Situation. Dies wird in diesem Kapitel 2 ausführlich erörtert. Dabei berücksichtigen wir als alternative vorrangige Ziele der Fortschreibung zum einen die Aufrechterhaltung der Relation zum (nominalen) Medianeinkommen von 60% (a.) und zum anderen die Sicherung des Realwerts¹¹ der Schwelle bis zur Neuermittlung auf Basis einer aktuellen Einkommensstatistik für München (b.).

a. Aufrechterhaltung der Relation zum (nominalen) Medianeinkommen von 60%

Das erste Ziel setzt an dem Konzept, das der Berechnung des Ausgangswerts zugrunde liegt, an: Die Einkommensschwelle für Freiwillige Leistungen soll sich entsprechend der Einkommen in der gesellschaftlichen Mitte entwickeln. Der prozentuale Abstand der Anspruchsberechtigten gegenüber der Mitte der Münchner Bevölkerung wäre konsequent auch für den Fortschreibungszeitraum die ausnahmslose Zielmarke, die Eingrenzung der Zielgruppe würde Entwicklungen der Münchner Einkommensverteilung insgesamt folgen. Konkret müsste – soweit es vorliegende Daten ermöglichen – die Veränderungsrate des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen in München als Fortschreibungsfaktor verwendet werden (Kapitel 2.2.1). Dieses Verfahren kann je nach gesamtwirtschaftlicher Entwicklung zu Realwertsteigerungen, aber auch zu einem sinkenden Realwert der Schwelle führen.

b. Sicherung des Realwerts (Nominalwert * (1 + Preisänderungsrate))

Alternativ könnte die Lebensstandardsicherung auf gegebenem (absolutem realem) Niveau als

¹¹ Der Realwert ergibt sich aus der Division des aktuellen Nominalwerts – also zum Zeitpunkt t – durch (1 + Preisänderungsrate) gegenüber dem vorangegangenen Zeitraum (t-1). Zur Sicherung des im vorangegangenen Zeitraum erreichten Realwerts wird der Nominalwert zum Zeitpunkt t-1 mit (1 + Preisänderungsrate) multipliziert.

Fortschreibungsziel angesehen werden, so dass eine Fortschreibung mit der Entwicklung der Verbraucherpreise erfolgen müsste (Kapitel 2.2.2). Die Einkommensschwelle für Freiwillige Leistungen könnte also unter die 60%-Marke fallen – sofern die Einkommen schneller steigen als die Preise – oder darüber hinausgehen, falls die Preise stärker zulegen als das mittlere Einkommen.

Um beide Ziele zu verknüpfen – was gesellschaftspolitisch durchaus sinnvoll sein kann –, sind auch Konzepte denkbar, die sowohl die Einkommens- als auch die Preisentwicklung berücksichtigen. Je nach Ausgestaltung fallen die Zielgewichtungen unterschiedlich aus und es ergeben sich unterschiedliche Verteilungseffekte, die von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängen (Kapitel 2.2.3 und 2.2.4).

Bevor im Weiteren die Details möglicher Fortschreibungsverfahren erörtert werden, weisen wir auf ein grundsätzliches Problem der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen und damit auch der Fortschreibungsregel hin: Trotz leicht steigendem Erwerbseinkommen kann sich der individuelle Lebensstandard verschlechtern, wenn damit die Einkommensgrenze überschritten wird und die Freiwilligen Leistungen folglich abrupt und komplett wegfallen. Denn die individuell zu schulternden Lebenshaltungskosten erhöhen sich entsprechend und möglicherweise stärker als der Einkommenszuwachs ausgefallen ist. Dieser unter Aspekten der Leistungsgerechtigkeit problematische Effekt könnte nur durch eine Abkehr von der vollständigen Kostenübernahme vermieden werden. Denkbar wäre ein Übergang zu einem System von Zuschüssen (zum ÖPNV-Monatsticket, zu Eintrittsgeldern etc.), die von 100% bei steigendem Nettoeinkommen allmählich abgeschmolzen werden. Damit wäre allerdings ein erheblicher bürokratischer Mehraufwand verbunden, so dass diese Option als wenig realistisch erscheint. Die Problematik sollte aber im Entscheidungsprozess zur Fortschreibungsregel berücksichtigt werden und legt ein nicht allzu restriktives Verfahren nahe.

2.2 Unterschiedliche Fortschreibungsverfahren

2.2.1 Orientierung an Einkommensentwicklung

Die Fortschreibung der Einkommensschwelle für Freiwillige Leistungen mit der Entwicklung der Nettoäquivalenzeinkommen in München – zum Beispiel auf Basis des Mikrozensus (siehe Kapitel 5) – entspräche der Umsetzung des Ziels „a. Aufrechterhaltung der Relation zum (nominalen) Medianeinkommen von 60%“. Das Konzept zur Ermittlung und zur Fortschreibung des Grenzwerts wäre einheitlich und insofern methodisch konsistent. Das Verfahren ist in Zeiten realen Einkommenswachstums günstig, Anspruchsberechtigte werden nicht weiter von der allgemeinen Entwicklung abgekoppelt. Bei tendenziell rückläufigen Realeinkommen – wenn die Preise stärker als das mittlere Nominaleinkommen steigen – ist diese Fortschreibungsmethode allerdings mit sinkenden Teilhabemöglichkeiten in Teilen des Niedrigeinkommensbereichs verbunden. Denn vormals Anspruchsberechtigte nahe der ursprünglichen Einkommensgrenze werden bei Konstanz oder gar Verschlechterung der realen Einkommenssituation von den Freiwilligen Leistungen ausgeschlossen.

Die Zusammenhänge und Auswirkungen werden in **Tabelle 1** mit einem Beispiel veranschaulicht: Ausgangspunkt ist ein Individuum, dessen Einkommen 2022 knapp unter der aktuellen Schwelle für Freiwillige Leistungen der LHM liegt und das somit derzeit anspruchsberechtigt ist (oberer Tabellenblock). Unter der Annahme, dass das Individualeinkommen bis 2023 um 8% steigt, wird im zweiten Tabellenblock für zwei Szenarien geprüft, ob die Person weiterhin anspruchsberechtigt ist oder aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten „herauswächst“. In Szenario 1 wird für den Median ein Nominaleinkommenswachstum von 9% unterstellt, das damit deutlich über der hypothetischen Inflationsrate von 5% und mäßig über der individuellen Einkommenserhöhung (8%) liegt. Somit übersteigt die Zunahme des individuellen Einkommens die Zunahme des Preisniveaus erheblich, so dass ein Realeinkommenswachstum bei der beispielhaften Person (+3%) resultiert. Die Kopplung der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen an das vergleichsweise stark gestiegene nominale Medianeinkommen bewirkt,

dass das Individuum ungeachtet der positiven persönlichen Einkommensentwicklung weiterhin anspruchsberechtigt ist. Wenn aber – wie in Szenario 2 – die Inflationsrate (im Beispiel 9%) höher ist als die Wachstumsrate des Medianeinkommens (im Beispiel 5%), entfällt der Anspruch auf Freiwillige Leistungen – obwohl angesichts der hohen Preisniveauänderung bei der angenommenen Zuwachsrate des persönlichen Nominaleinkommens (8%) ein Realeinkommensverlust von 3% erfolgt ist. Denn das persönliche Einkommen von 1.652 € liegt über dem fortgeschriebenen Grenzwert. Diese Konstellation war über viele Jahre kaum relevant. Sie ist aber seit 2021 und insbesondere seit den Preisschüben 2022 mit der Gefahr von Realwertminderungen des Medianeinkommens in den Entscheidungsprozess über die Fortschreibung von unteren Einkommens- bzw. Armutsgrenzen zu berücksichtigen.

Tabelle 1: Konsequenzen der Fortschreibung der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen mit der Einkommensentwicklung bei alternativen Szenarien

Beispiel Individualeinkommen	2022	1.530 €	
	Zunahme 2022 bis 2023	8%	
	2023	1.652 €	
Anspruchsprüfung Freiwillige Leistungen			
2022			
Median 2022		2.567 €	
Einkommensgrenze 2022		1.540 €	
Individualeinkommen		1.530 €	
→ Anspruch des Individuums 2022		ja	
2023		Szenario 1	Szenario 2
Einkommenswachstum (Medianeinkommen)		9%	5%
Preisänderung		5%	9%
fortgeschriebene Einkommensgrenze		1.679 €	1.617 €
Individualeinkommen (2022 + 8%)		1.652 €	1.652 €
→ Anspruch des Individuums 2023		ja	nein

Quelle: eigene Darstellung.

Abweichend vom ursprünglichen Konzept der Freiwilligen Leistungen der LHM, die Einkommensgrenze an den Nettoäquivalenzeinkommen zu orientieren, könnte für die Fortschreibung auch die Bezugnahme auf das insgesamt bedeutendste Primär- bzw. Faktoreinkommen, also auf Löhne und Gehälter, erwogen werden. Dazu liegen mit den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder (VGRDL) regional tief untergliederte Ergebnisse vor¹², beispielsweise zu den Arbeitnehmerentgelten je Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer. Eine spezielle Einkommensart kann die Entwicklung des Lebensstandards allerdings nur unzulänglich oder nicht wiedergeben. Denn das Zusammentreffen mehrerer persönlicher Einkommen – insbesondere auch von Löhnen mit Transfers – sowie die daraus zu entrichtenden Abgaben bleiben ebenso unberücksichtigt wie der Haushaltskontext, also die Kumulation von Einkommen mehrerer Haushaltsmitglieder und die Bedarfssituation (Äquivalenzgewichtung). Die Anknüpfung an Arbeitnehmerentgelte oder Bruttolöhne und -gehälter könnte also nur mit einem sehr speziellen Fortschreibungsziel gerechtfertigt werden – maßgeblich solle die Einkommensentwicklung von Beschäftigten sein. Ein derartiges Ziel ist aber aus der Konzeption der Freiwilligen Leistungen der LHM, die auf eine Verbesserung von gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten im unteren Einkommensbereich insgesamt gerichtet ist, nicht ableitbar (Kapitel 1.1). Somit wird diese Variante im Weiteren ausgeklammert.

¹² Arbeitnehmerentgelte, Bruttolöhne und -gehälter, Primäreinkommen und Verfügbares Einkommen gibt es in der VGRDL bis auf Kreisebene: <https://www.statistikportal.de/de/vgrdl/ergebnisse-kreisebene/einkommen-kreise>.

2.2.2 Orientierung an Preisentwicklung

Wenn die Sicherung des Realwerts (Nominalwert im Ausgangszeitpunkt * 1 + Preisänderungsrate) (Punkt „b.“ in Kapitel 2.1) und damit die Aufrechterhaltung des realen Lebensstandards für Menschen im Niedrigeinkommensbereich das zentrale Ziel ist, wäre die Fortschreibung mit einem Verbraucherpreisindex (VPI) angebracht. Dieses Ziel wird in inflationären Zeiten – wie in 2022 und aktuell – häufig als dringlich angesehen, so dass die LHM die erste Fortschreibung auch auf diese Weise durchgeführt hat. Es verschiebt dann die – auf den ersten Blick – methodisch konsequente Anpassung an die relative Einkommensarmutsgrenze in den Hintergrund, die Beibehaltung des Abstands zum Medianeinkommen wäre nachrangig.

Wie in **Tabelle 2** abgebildet ist, drehen sich bei einer ausschließlichen Kopplung der Fortschreibung der Einkommensgrenze an die Preisentwicklung die Auswirkungen im Vergleich zur ausschließlichen Kopplung an die Einkommensentwicklung genau um. Liegt die Preisänderung oberhalb des Einkommenswachstums, so bleibt der Leistungsanspruch bestehen, liegt hingegen das Einkommenswachstum oberhalb der Preisänderung, so verliert das fiktive Individuum seinen Anspruch. Eine ausschließliche Anbindung an die Preisentwicklung würde bei einer prosperierenden Wirtschaft – von der auch untere Einkommensgruppen profitieren – und einer gleichzeitig mäßigen Inflation also dazu führen, dass sich die Gruppe der Anspruchsberechtigten verkleinert, da die fortgeschriebene Einkommensgrenze von der Lebensstandardentwicklung in der Mitte losgelöst wäre. Die Einkommensgrenze würde unter den 60%-Wert des Medianeinkommens fallen. Dies wäre in München und Deutschland in den Jahren vor dem Ukraine-Krieg und der Corona-Pandemie voraussichtlich der Fall gewesen.

Tabelle 2: Konsequenzen der Fortschreibung der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen mit der Preisentwicklung bei alternativen Szenarien

Beispiel Individualeinkommen	2022	1.530 €
	Zunahme 2022 bis 2023	8%
	2023	1.652 €
Anspruchsprüfung Freiwillige Leistungen		
2022		
Median 2022	2.567 €	
Einkommensgrenze 2022	1.540 €	
Individualeinkommen	1.530 €	
→ Anspruch des Individuums 2022	ja	
2023	Szenario 1	Szenario 2
Einkommenswachstum (Medianeinkommen)	9%	5%
Preisänderung	5%	9%
fortgeschriebene Einkommensgrenze	1.617 €	1.679 €
Individualeinkommen (2022 + 8%)	1.652 €	1.652 €
→ Anspruch des Individuums 2023	nein	ja

Quelle: eigene Darstellung.

Eine Abkoppelung von der relativen Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen in inflationären Zeiten kann unter politischen Gesichtspunkten, aber zudem auch unter theoretischen-methodischen Aspekten gerechtfertigt werden. Selbst wenn in allen Bevölkerungsgruppen der Realwert der Einkommen prozentual gleich sinken würde, sind die Auswirkungen auf den jeweiligen Lebensstandard unterschiedlich. In der gesellschaftlichen Mitte und insbesondere im obersten Einkommenssegment können Preisniveausteigerungen durch leichte Verschiebungen der Konsumstruktur und durch temporär vermindertes Sparen aufgefangen werden, so dass sich Lebensstandard und Teilhabemöglichkeiten nicht oder nur geringfügig verringern. Im Armutssegment fehlt es aber an jeglichen Puffern:

- Die ohnehin geringe Menge an Grundgütern kann nicht oder nur mit weiteren Einschränkungen bei der Bedarfsdeckung reduziert werden;
- mangels jeglicher Möglichkeiten der Rücklagenbildung schon in der Vergangenheit kann ein Sparziel nicht zurückgefahren oder auf Geldvermögen zugegriffen werden;

die Teilhabemöglichkeiten sinken also spürbar. Vor diesem Hintergrund ist nach starken Preisschüben die Beibehaltung einer Armutsgrenze von 60% des Medians zweifelhaft. Sie müsste unter dem inhaltlichen Aspekt eines hinreichenden Lebensstandards vermutlich höher angesetzt werden (Becker/Schmidt/Tobsch 2022, S. 12 f. und S. 106 f.), die Orientierung der Fortschreibung der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen an der Inflationsrate wäre eine sachgerechte Zwischenlösung.

Der VPI (bzw. dessen Veränderungsrate) wird vom Statistischen Bundesamt für Gesamtdeutschland und für die Bundesländer vorgelegt¹³, und zwar für jeden Monat (im Vergleich zum Vorjahresmonat) sowie im Jahresdurchschnitt (gegenüber dem Vorjahresdurchschnitt). Eine entsprechende Statistik für die LHM ist allerdings nicht verfügbar, sie wurde vom Statistischen Amt München bereits vor Jahren (2016) eingestellt.¹⁴ Mögliche Sonderentwicklungen in München könnten bei einer Fortschreibung der Einkommensgrenze mit der Preisentwicklung also nicht berücksichtigt werden, allenfalls könnten die Daten für Bayern einbezogen werden. Demnach haben sich die Verbraucherpreise in Bayern seit 2019 nur geringfügig stärker erhöht als im Bundesdurchschnitt – der VPI lag im April 2023 bei 116,8 gegenüber 116,6 für Gesamtdeutschland (Basisjahr: 2020). Wenn man berücksichtigt, dass bis 2012 die Teuerungsrate in München nochmals etwas höher lag als in Bayern (Riedl/Hauer 2012, S. 31), könnte die Bezugnahme auf die bayerischen Daten als Untergrenze für die anzunehmende Preisentwicklung in München als sinnvoll erachtet werden. Allerdings waren die damaligen regionalen Unterschiede der Veränderungsraten sehr gering, und die Rangfolge ist durchaus veränderlich – möglicherweise hat sie sich seit 2012 umgekehrt. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung statistischer Ungenauigkeiten kann die Verwendung der bundesdurchschnittlichen Veränderung des VPI gerechtfertigt werden.

2.2.3 Mischindex aus Indizes zur Einkommens- und Preisentwicklung

Die Orientierung an nur einer der Entwicklungen von Einkommen und Preisen ist allerdings nicht zwingend. Auch eine Verknüpfung der beiden Veränderungsdaten zu einem Mischindex ist möglich. Mit Hilfe derartiger Mischindizes oder aber Index-Kombinationen (siehe Kapitel 2.2.4) könnten die in Kapitel 2.1 vorgestellten Ziele in verschiedener Gewichtung bzw. Rangfolge gleichzeitig verfolgt werden. Damit könnten – ggf. unerwünschte – Auswirkungen der Fortschreibung, die bei bestimmten gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen und alleiniger Orientierung an der Entwicklung des Einkommensmedians oder der Preisentwicklung auftreten würden, vermieden werden. Denn: Bleibt die Entwicklung des Medianeinkommens und damit der Einkommensarmutsgrenze bzw. 60%-Grenze hinter der Preisentwicklung zurück – z. B. weil Löhne/Gehälter, Renten und bedarfsgeprüfte Sozialleistungen nicht, nur teilweise oder nur zeitverzögert der Preisentwicklung folgen –, würde die ausschließliche Koppelung an die Veränderung des Medianeinkommens (wie in Kapitel 2.2.1 beschrieben) zu einer realen Minderung der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen und zu einem Ausschluss einiger vormals Anspruchsberechtigter trotz Realeinkommensverlustes führen (siehe Kapitel 2.2.1 und **Tabelle 1**). Auf der anderen Seite würde eine generelle und ausschließliche Anbindung an die Preisentwicklung bei

¹³ <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1685966549090&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=61111-0002&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf#abreadcrumb>, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=previous&levelindex=2&step=2&titel=Ergebnis&levelid=1685965782774&acceptcookies=false#abreadcrumb>; Werteabruf am 05.06.2023.

¹⁴ <https://stadt.muenchen.de/infos/statistik-wirtschaft.html>

prosperierender Wirtschaft die Gruppe der Anspruchsberechtigten tendenziell verkleinern, da die Einkommensgrenze von der allgemeinen Entwicklung losgelöst wäre (siehe Kapitel 2.2.2 und **Tabelle 2**).

Der Einsatz eines Mischindex wäre dabei kein Neuland. So ist die Fortschreibung der Regelbedarfe nach dem SGB II bzw. XII sowohl nach altem Recht (bis 2022) als auch mit der Basisfortschreibung nach der Bürgergeldreform an der Summe von gewichteten Einzelindizes ausgerichtet (§ 28a SGB XII): Die Veränderung des VPI geht mit 70%, die bundesdurchschnittliche Veränderungsrate der Nettolöhne und -gehälter je beschäftigten Arbeitnehmer (VGR-Daten) geht mit 30% in den Mischindex ein. Wie in Kapitel 2.2.1 ausgeführt, ist die Bezugnahme auf eine spezielle Einkommensart – hier: auf Löhne und Gehälter – für die Fortschreibung einer Einkommensgrenze, die auf dem Konzept des Nettoäquivalenzeinkommens basiert, methodisch inkonsistent. Sie könnte nur unter sehr speziellen Zielaspekten gerechtfertigt werden, die im vorliegenden Kontext nicht weiter einbezogen werden. Deshalb berücksichtigen wir bei der Darstellung der Effekte einer Fortschreibung der Einkommensgrenze mit einem Mischindex in **Tabelle 3** neben der VPI-Veränderungsrate die Entwicklung des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen – nicht die durchschnittliche Veränderung der Nettolöhne und -gehälter.

Abgesehen von dieser Abweichung vom Verfahren laut § 28a SGB XII wird mit **Tabelle 3** aber an die gesetzliche Regelung angeknüpft, und zwar alternativ nach altem Recht (bis Ende 2022) und nach neuem Recht. Beide Varianten beziehen sich auf einen Zwölfmonatszeitraum, der bereits ein halbes Jahr vor dem Anpassungszeitpunkt endet, im Vergleich zum vorangegangenen Zwölfmonatszeitraum. Die damit verbundene Problematik (vgl. dazu Kapitel 2.3) wird in der Beispielrechnung umgangen, indem eine zeitlich konstante Veränderung bei Einkommen und Preisen für beide aus **Tabelle 1** und **Tabelle 2** übernommenen Szenarien unterstellt wird. Nach altem Recht ergaben die Veränderungsrate der Zwölfmonatsdurchschnitte nach Gewichtung mit 70% (Preisindex)¹⁵ bzw. 30% (Einkommen) den Anpassungsfaktor. Dieses Ergebnis geht nach neuem Recht unverändert als Basisfortschreibung ein, der nunmehr aber eine ergänzende Fortschreibung angeschlossen wird. Sie sattelt auf der Basisfortschreibung mit einem weiteren Anpassungsfaktor auf, der sich aus dem Preisindex im letzten Quartal des (zwölfmonatigen) Referenzzeitraums (also im zweiten Quartal des Vorjahres) im Vergleich zum Index im entsprechenden Quartal des vorangegangenen Zwölfmonatszeitraums ergibt. Damit wird also die Preisentwicklung eines Teilzeitraums gegenüber der Preisentwicklung in den anderen Quartalen und gegenüber der Veränderung der Durchschnittseinkommen übergewichtet. Ob dies zu einem anderen Effekt auf den Kreis der Anspruchsberechtigten führt als die Beschränkung auf die Basisfortschreibung (altes Recht), hängt von den Entwicklungen innerhalb des Referenzzeitraums ab.

¹⁵ Im Rahmen des SGB II bzw. XII ist der Index der regelbedarfsrelevanten Preise gemeint. Im vorliegenden Kontext geht es aber um den VPI, da die Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen gerade nicht für Grundsicherungsbeziehende – sie sind ohnehin anspruchsberechtigt – maßgeblich ist.

Tabelle 3: Konsequenzen der Fortschreibung der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen mit einem Mischindex bei alternativen Szenarien

Beispiel Individualeinkommen	2022	1.530 €
	Zunahme 2022 bis 2023	8%
	2023	1.652 €
Anspruchsprüfung Freiwillige Leistungen		
2022		
Median 2022	2.567 €	
Einkommensgrenze 2022	1.540 €	
Individualeinkommen	1.530 €	
→ Anspruch des Individuums 2022	ja	
2023	Szenario 1	Szenario 2
Einkommenswachstum (Medianeinkommen)	9%	5%
Preisänderung	5%	9%
Mischindex altes Recht (bis 2022) ¹	6,2%	7,8%
fortgeschriebene Einkommensgrenze	1.635 €	1.660 €
Individualeinkommen (2023 + 8%)	1.652 €	1.652 €
→ Anspruch des Individuums 2024	nein	ja
Mischindex neues Recht (ab 2023) ²	6,5%	8,5%
fortgeschriebene Einkommensgrenze	1.640 €	1.671 €
Individualeinkommen (2022 + 8%)	1.652 €	1.652 €
→ Anspruch des Individuums 2023	nein	ja

¹ Gewichtung der Einkommensentwicklung mit 30%, der Preisentwicklung mit 70%.

² Der Mischindex nach altem Recht gilt neuerdings als Basisfortschreibung, der eine ergänzende Fortschreibung hinzugefügt wird (Multiplikation des Basisfaktors mit der Preisänderung in einem bestimmten Quartal des Zeitraums, aus dem die Fortschreibung abgeleitet wird); zur Problematik vgl. Kapitel 2.3.

Quelle: eigene Darstellung.

Das Beispiel in **Tabelle 3** zeigt, dass ohne Dynamik im zugrunde liegenden Zwölfmonatszeitraum, also bei Stabilität der monatlichen Veränderungsdaten, die Ergebnisse nach altem und neuem Recht tendenziell gleich sind. In Szenario 1 – die Einkommensentwicklung geht über die Preisniveauänderung hinaus – verliert das in 2022 leistungsberechtigte Individuum bei beiden Varianten seinen Anspruch. Denn die im Vergleich zum Nominaleinkommenswachstum (+9%) geringe Inflationsrate (5%) dominiert grundsätzlich durch die Gewichtung mit 70% (altes Recht) oder mehr (neues Recht), die Einkommensgrenze steigt dementsprechend nur mäßig und wird bei der angenommenen Zunahme des Individual Einkommens (+8%) überschritten. Dies könnte dahingehend gerechtfertigt werden, dass das Realeinkommen des Individuums gestiegen ist. Auf der anderen Seite führt dies aber zu einem zusätzlichen Zurückbleiben hinter der gesellschaftlichen Mitte, da das Individualeinkommen ohnehin weniger als das Medianeinkommen zugelegt hat.

Umgekehrt verhält es sich in Szenario 2, wenn also die Preisniveauänderung über das Nominaleinkommenswachstum hinausgeht. Im Beispiel behält das Individuum sowohl nach altem als auch nach neuem Recht seinen Anspruch. Denn wegen der geringen Gewichtung des Einkommensindex mit 30% (altes Recht) oder weniger (neues Recht) kann dessen vergleichsweise schwache Veränderung (+5% gegenüber 9% beim VPI) eine erhebliche Erhöhung der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen nur leicht abschwächen. Das Ergebnis entspricht dem Ziel der realen Lebensstandardsicherung, führt aber bei dieser Konstellation zu einer tendenziellen Verringerung des Abstands der Einkommensgrenze und des exemplarischen Individuums zur gesellschaftlichen Mitte. Dies gilt aber nicht generell: Da die Einkommen der Mehrzahl der Anspruchsberechtigten erheblich unter der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen liegen und wahrscheinlich auch vergleichsweise geringe Zuwächse erfahren, ist insoweit nicht von einer Annäherung an die Mitte auszugehen.

Bei anderen Konstellationen als in **Tabelle 3** und insbesondere bei dynamischen Entwicklungen innerhalb des Referenzzeitraums können die Effekte der Fortschreibung mit dem Mischindex nach altem bzw. neuem Recht auf den Kreis der Anspruchsberechtigten unterschiedlich ausfallen. Letztlich sind die Ergebnisse nicht absehbar und eher zufällig. Dies steht einem zielorientierten politischen Handeln entgegen. Die Gewichtung der Teilindikatoren ist willkürlich, was durch die Bürgergeldreform mit der Übergewichtung der Preisentwicklung in einem schmalen Zeitfenster noch verstärkt wurde mit der Folge nochmals abnehmender Systematik und zunehmender Intransparenz.

2.2.4 Kombination von Indizes zur Einkommens- und Preisentwicklung

Zur Berücksichtigung beider potenzieller Fortschreibungsziele – Beibehaltung des relativen Abstands gegenüber der Mitte und reale Lebensstandardsicherung – ist eine Verknüpfung der entsprechenden Indikatoren zu einem Index nicht zwingend. Vielmehr können die Einzelindikatoren auch nebeneinander herangezogen werden, wenn zunächst eine Zielhierarchie vereinbart wird. Dieser entsprechend könnte die eine Veränderungsrate als Standard-Fortschreibung, die andere als Mindestfortschreibung fungieren. Vor dem Hintergrund des Anliegens der LHM, mit den Freiwilligen Leistungen die Teilhabemöglichkeiten im unteren Einkommensbereich von München zu verbessern, kann als minimale Anpassungsrate für die Einkommensgrenze die Veränderung des Preisniveaus angesetzt werden. Andernfalls besteht bei inflationären Entwicklungen die Gefahr einer Minderung des realen Lebensstandards. Da Teilhabe aber auch von gesellschaftlich üblichen Standards abhängig ist und der untere Einkommensbereich nicht weiter als ohnehin hinter der Mitte zurückbleiben sollte, wäre die Einkommensentwicklung der Indikator für die Standardfortschreibung – von ihr würde nur abgewichen, falls das Preisniveau stärker steigt als das mittlere Nettoäquivalenzeinkommen.

Das Konzept der Einführung einer Standard- und einer Mindestfortschreibung der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen ist einerseits methodisch konsistent, indem die 60%-Schwelle möglichst aufrechterhalten wird, und garantiert andererseits eine Konstanz des Realwerts der Grenze. Es entspricht ungefähr dem Vorschlag einer „Günstiger-Regel“ des DGB¹⁶ und dem Vorschlag von Becker (2022, S. 31) bezüglich der Fortschreibung der Regelbedarfe nach dem SGB II bzw. XII.¹⁷

Die Effekte auf den Kreis der Anspruchsberechtigten sind in **Tabelle 4** wieder für die beispielhafte Person skizziert. In beiden Szenarien bleibt der in 2022 gegebene Anspruch bestehen:

- In Szenario 1 ist das persönliche Einkommen weniger gestiegen als die hier maßgebliche Medianveränderung (Standardfortschreibung). Das Individuum bleibt trotz Realeinkommenssteigerung leistungsberechtigt, damit der Rückstand gegenüber der Mitte nicht vergrößert wird.
- In Szenario 2 ist das persönliche Einkommen zwar stärker gestiegen als das Medianeinkommen, das hier allerdings wegen der hohen Inflationsrate nicht maßgeblich ist. Letztere fungiert als Anpassungsfaktor (Mindestfortschreibung) und ist höher als die Einkommenszunahme beim Individuum. Die Beispielperson erleidet also einen (vergleichsweise leichten) Realeinkommensverlust – dieser würde ohne die Mindestfortschreibung wegen Wegfalls des Anspruchs auf Freiwillige Leistungen noch verstärkt werden.

¹⁶ <https://www.dgb.de/themen/++co++255ddf94-6c7c-11ec-83ca-001a4a160123>: „Zukünftig sollte eine „Günstiger-Regel“ gelten: Die Regelsätze steigen entsprechend der Lohnentwicklung, mindestens jedoch in Höhe der Preise“.

¹⁷ Diese Vorschläge berücksichtigen allerdings keine Änderung des Indikators für die Einkommensentwicklung gegenüber § 28a SGB XII – sie beziehen sich auf die Lohn- und Gehaltsentwicklung, nicht auf die Veränderung des Nettoäquivalenzeinkommens.

Tabelle 4: Konsequenzen der Fortschreibung der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen mit der Einkommensentwicklung, mindestens mit Preisentwicklung, bei alternativen Szenarien

Beispiel Individualeinkommen	2022	1.530 €
	Zunahme 2022 bis 2023	8%
	2023	1.652 €
Anspruchsprüfung Freiwillige Leistungen		
2022		
Median 2022	2.567 €	
Einkommensgrenze 2022	1.540 €	
Individualeinkommen	1.530 €	
→ Anspruch des Individuums 2022	ja	
2023	<i>Szenario 1</i>	<i>Szenario 2</i>
Einkommenswachstum (Medianeinkommen)	9%	5%
Preisänderung	5%	9%
fortgeschriebene Einkommensgrenze mit Einkommenswachstum	1.809 €	1.743 €
mit Preisänderung (Mindestfortschreibung)	1.743 €	1.809 €
Individualeinkommen (2022 + 8%)	1.652 €	1.652 €
→ Anspruch des Individuums 2023	ja	ja

Quelle: eigene Darstellung.

2.3 Zeitlicher Bezug

Für alle vier vorgestellten Varianten stellt sich die Grundsatzfrage nach dem zeitlichen Bezug der Fortschreibungsfaktoren. Die Frage ist hinsichtlich der Anpassung an die Einkommensentwicklung allerdings eher theoretischer Natur, da Daten zum Nettoäquivalenzeinkommen lediglich für Kalenderjahre ausgewiesen werden. Ein darauf bezogener Anpassungsfaktor könnte bei nachholender Fortschreibung also bestenfalls auf die Veränderung im Vorjahr bzw. zum Erhebungszeitpunkt im Vorjahr gegenüber dem Vorvorjahr bezogen sein.

Alternative zeitliche Bezüge sind insbesondere denkbar, wenn es um die Preisentwicklung geht, die isoliert (Kapitel 2.2.2), im Rahmen eines Mischindex (Kapitel 2.2.3) oder als Mindestfortschreibung (Kapitel 2.2.4) für die Fortschreibung der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen maßgeblich sein kann. Wir unterscheiden zwischen fünf Möglichkeiten des zeitlichen Bezugs:

a. Bezugnahme auf den Jahresdurchschnitt

Die Veränderung des VPI im Durchschnitt des Vorjahres gegenüber dem Vorvorjahr wird vom Statistischen Bundesamt regelmäßig veröffentlicht, ist von daher also problemlos anwendbar. Dieser Ansatz erscheint als geeignet für Anpassungszeitpunkte nur wenige Monate nach einem Jahreswechsel. Dementsprechend wurde die Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen der LHM zum April 2023 um 7,9% angehoben (LHM 2023, S. 4). Im Falle eines eindeutigen Trends bei der Preisentwicklung impliziert diese Vorgehensweise allerdings, dass die Fortschreibung systematisch hinter der aktuellen Entwicklung zurückbleibt. Der für April 2023 von der LHM angesetzten Grenzwertanhebung um 7,9% steht eine Inflationsrate von 8,7% im Januar und Februar 2023 gegenüber. Seitdem hat sich der Preisniveaustieg im Vorjahresmonatsvergleich zwar vermindert (Juni: 6,4%, September: 4,5%), was aber auch eine Folge des Niveaueffekts ist: Der VPI ist 2022 insbesondere seit März drastisch gestiegen, also seit Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine und nach den Erhebungsmonaten der für den Ausgangswert der Einkommensgrenze maßgeblichen MBS 2021. Seit Ende 2022 sind die Preise also weiterhin, wenn auch mäßig, gestiegen, was mit der vorgenommenen, vergangenheitsorientierten Anpassung nicht berücksichtigt wird, für den realen Lebensstandard im Jahresverlauf aber relevant ist.

b. Anderer Zwölfmonatsdurchschnitt

Alternativ zum Bezug auf ein Kalenderjahr kann ein anders abgegrenzter Zwölfmonatsdurchschnitt zugrunde gelegt werden. Auf diese Weise kann der Bezugszeitraum möglichst nahe an den Anpassungszeitpunkt gerückt werden – hinsichtlich der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen beispielsweise bis Februar. Die Berechnung einer entsprechenden durchschnittlichen Veränderungsrate des VPI ist ohne Schwierigkeiten möglich, da die kontinuierliche Preisstatistik des Statistischen Bundesamtes monatliche Indizes ausweist, und zwar sehr kurzfristig für den jeweiligen vorangegangenen Monat.

Bei der Regelbedarfsanpassung nach § 28a SGB XII wird diese Chance allerdings eher ins Gegenteil verkehrt. Denn der berücksichtigte Zeitraum endet ein halbes Jahr vor dem Anpassungszeitpunkt des jeweiligen 1. Januar, obwohl die Datenlage die Einbeziehung mindestens des dritten Quartals des Vorjahres erlauben würde und per Änderungsantrag zum Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) auch noch weitere Daten in die letztendliche Festsetzung eingehen könnten – der Zwölfmonatszeitraum also nochmals zum aktuellen Rand verschoben werden könnte. An dieser Kritik ändert auch die mit dem Bürgergeldgesetz eingeführte ergänzende Fortschreibung nichts. Diese wird dem – nunmehr als Basisfortschreibung bezeichneten – früheren Fortschreibungsfaktor aufgesattelt. Sie bezieht sich aber nicht auf eine aktuelle Zeitspanne, sondern auf das zweite Quartal innerhalb des der Basisfortschreibung zugrunde liegenden Zwölfmonatszeitraums (vgl. Kapitel 2.2.3 und Becker 2022).

c. Letzte Aktualisierung bis zum aktuellen Rand

Anders als die Ansätze von durchschnittlichen Preisniveauänderungen im Vorjahr bzw. in einer zwölfmonatigen Zeitspanne kann auch der VPI im Monat am aktuellen Rand (hier: VPI im Februar zur Anpassung zum April des jeweiligen Jahres) bzw. dessen Veränderung gegenüber dem entsprechenden Vorjahresmonat zur Fortschreibung herangezogen werden. Mit der Bezugnahme auf die letzte verfügbare Monatsstatistik wäre bei kontinuierlich steigender Inflationsrate eine sehr zeitnahe Berücksichtigung der Realwertminderungen von Nominaleinkommen gewährleistet. Wenn allerdings die letzte verfügbare Monatsstatistik eine vorübergehend sinkende Inflationsrate ausweist, würde die Vernachlässigung der vorangegangenen Monate die faktische Entwicklung unterschätzen. Insbesondere in eher normalen Zeiten mit annähernd konstanter Preisniveauänderungsrate ist die Beschränkung des zeitlichen Bezugs auf einen Monat problematisch. Denn damit werden Schwankungen des VPI, die keine Trendanzeige, sondern eine Folge normaler Volatilität sind, überbewertet.

d. Einbeziehung Schätzung zukünftiger Preisentwicklung

Denkbar ist auch eine Abkehr von ausschließlich vergangenheitsbezogenen Fortschreibungsfaktoren, indem eine Schätzung der dem Anpassungszeitpunkt folgenden Monate berücksichtigt und eine „vorträgliche“ Fortschreibung vorgenommen wird. Vorab müsste allerdings dennoch die nachholende Fortschreibung bis zum aktuellen Rand erfolgen, die dann der Ausgangspunkt für die Einbeziehung der geschätzten zukünftigen Entwicklung wäre. Dabei wären zwei Probleme zu lösen. Zum einen sind derartige Schätzungen schwierig, dementsprechend dürften sie bei den einschlägigen Institutionen zu unterschiedlichen Ergebnissen im Detail führen (vgl. Kapitel 5), so dass aus mehreren unterschiedlichen Annahmen auszuwählen wäre. Zum anderen – und aus dem ersten Punkt folgend – müssten Korrekturen erfolgen, sofern die letzte vorträgliche Anpassung sich nachträglich als Fehleinschätzung bzw. Überschätzung der Preisentwicklung erwiesen hat. Derartige Probleme werden in Kapitel 2.4 erörtert.

e. Häufigere Aktualisierungen

Schließlich ist auch eine Verkürzung des Geltungszeitraums von Anpassungen der Einkommensgrenze möglich, um aktuellen Entwicklungen gerecht zu werden. Mit unterjährigen Anpassungen

– z. B. nach Vorlage der Preisstatistik für ein Quartal – würden inflationäre Veränderungen zeitnah berücksichtigt. Die unter c. aufgeführten Probleme bei Anknüpfung an die letzte Monatsstatistik würden allerdings nur abgeschwächt, aber nicht völlig vermieden werden.

Im oberen Teil von **Tabelle 5** sind die Ergebnisse der verschiedenen zeitlichen Bezüge bei einer Anpassung an die Preisentwicklung – dargestellt. Ausgangspunkt ist der 2022 gültige Betrag von 1.540 €. Zeile 1 entspricht der Anpassung, die von der LHM zum 1. April 2023 vorgenommen wurde. Maßgeblich war der jahresdurchschnittliche Preisindex 2022 in Relation zu dem von 2021 (Variante a. oben), diese Inflationsrate lag bei 7,9%. Eine Verschiebung des zwölfmonatigen Referenzzeitraums um zwei Monate hin zum Anpassungszeitpunkt, also bis Februar einschließlich (Variante b. oben), führt zu einer etwas geringeren Anpassungsrate von 7,6% (Zeile 2 in **Tabelle 5**). Die Bezugnahme auf die Inflationsrate im letzten Monat vor dem Anpassungszeitpunkt (1. April), für den ein Ergebnis vorliegt (Variante c. oben, Februar), ergibt wiederum einen vergleichsweise hohen Fortschreibungsfaktor von 8,7% (Zeile 3 in **Tabelle 5**). Auch die Inflationsrate im letzten Quartal vor dem Anpassungszeitpunkt (Variante e. oben, Januar bis März) führt zu einem relativ hohen Fortschreibungsfaktor von 8,2% (Zeile 5 in **Tabelle 5**) – hier müsste allerdings der Anpassungszeitpunkt auf Mitte April verschoben werden, um die erforderlichen Daten einbeziehen zu können. Der höchste Wert ergibt sich schließlich, wenn man neben der vergangenheitsbezogenen auch die künftig anzunehmende Entwicklung im Fortschreibungsverfahren einbezieht (vorträgliche Anpassung, Variante d. oben). Im Grundsatz entspricht die vorträgliche Anpassung der Variante c. (Zeile 3, Abkehr von durchschnittlichen Veränderungsdaten, Gegenüberstellung des Index am Ende des berücksichtigten Zeitraums mit Anfangsindex), wobei für die Vorausschätzung Ergebnisse aus der Konjunkturprognose des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (siehe Kapitel 5.3.1) verwendet wurden. Eine „Fortschätzung“ der tatsächlichen Preisniveaumentwicklung (Februar 2022 bis Dez 2022) mit den Projektionsdaten (Jan 2023 bis März 2024) ergibt für den Zeitraum Februar 2022 bis März 2024 eine geschätzte Inflationsrate von 14,7% (Zeile 4).

Die Unterschiede zwischen den Absolutbeträgen der alternativ fortgeschriebenen Einkommensgrenzen sind bei den Varianten a., b., c. und e. (nur nachholende Fortschreibungsvarianten) relativ gering (rechte Spalte in **Tabelle 5**) – der Höherbetrag gegenüber der ersten Variante, die von der LHM verwendet wurde, macht maximal 12 € aus.¹⁸ Anders sieht es bei Variante d. aus. Hier beträgt der absolute Unterschied 102 €, ist also durchaus relevant und insbesondere eine Folge der vorträglichen Berücksichtigung der Preisentwicklung. In den Folgeperioden muss dann immer ein Abgleich der Schätzungen mit der tatsächlichen Entwicklung vorgenommen werden. Je nach Abweichungen der Prognose von der faktischen (nachträglich festgestellten) Entwicklung müssten die entsprechenden Über- bzw. Unterschätzungen bei der nächsten Fortschreibung gegengerechnet werden.

Wesentlich größere Differenzen ergeben sich aber gegenüber einer Fortschreibung mit der Einkommensentwicklung – eine in Kapitel 2.2.1 diskutierte Möglichkeit. Wie aus dem unteren Teil der **Tabelle 5** hervorgeht, lag der Median der Nettoäquivalenzeinkommen 2022 nach Ergebnissen der Kernstichprobe des Mikrozensus (MZ Kern)¹⁹ im Bundesdurchschnitt nur um 3,84%, in Bayern nur um 2,6% über dem Vorjahresbetrag. In München entsprach der Anstieg mit 3,86% weitestgehend dem prozentualen Anstieg im Bundesschnitt. Dementsprechend beläuft sich der Unterschied zur Preisanpassungsvariante

¹⁸ Der Unterschied könnte jedoch deutlicher ausfallen. Hätten die Preissteigerungen beispielsweise nicht Anfang 2022, sondern im Januar und Februar 2023 stattgefunden, hätte Variante a. dies nicht erfasst.

¹⁹ Die mittlerweile in den MZ integrierte Unterstichprobe EU-SILC ist wegen der wesentlich geringeren Fallzahlen für Auswertungen auf Bundesländerebene ungeeignet. Zudem unterscheidet sich die detaillierte Einkommenserfassung im EU-SILC grundsätzlich von der im MZ Kern und in der MBS, die nur eine einzige pauschale Frage umfasst (Held/Becker 2022, S. 30-36).

mit dem höchsten Fortschreibungsfaktor, der sich ohne vorträgliche Anpassung ergibt (Zeile 3 in **Tabelle 5**) auf 75 € (Zeilen 6 und 8) bzw. auf 94 € (Zeile 7).

Tabelle 5: Effekte verschiedener Fortschreibungsverfahren auf die Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen von 2022 (1.540 €)

		Veränderungsrate	fortgeschriebene Einkommensgrenze (2023)
Fortschreibung mit Preisentwicklung			
1 (a.)	Jahresdurchschnitt VPI 2022 gegenüber 2021 (a.)	7,90%	1.662€
2 (b.)	Durchschnitt VPI 03/2022 bis 02/2023 gegenüber vorigen 12 Monaten (03/2021-02/2022)	7,60%	1.657€
3 (c.)	VPI in 02/2023 gegenüber Vorjahresmonat (02/2022)	8,70%	1.674€
4 (d.)	VPI 02/2022 bis geschätzt VPI 03/2024 (tatsächliche Entwicklung + Prognose „Wirtschaftsweise“)	14,7%	1.766€
5 (e.)	VPI 1. Quartal 2023 gegenüber Vorjahresquartal (Q1/2022)	8,24%	1.667€
Fortschreibung mit Einkommensentwicklung			
6	Nettoäquivalenzeinkommen D 2022 gegenüber 2021 (MZ Kern)	3,84%	1.599€
7	Nettoäquivalenzeinkommen BY 2022 gegenüber 2021 (MZ Kern)	2,59%	1.580€
8	Nettoäquivalenzeinkommen MUC 2022 gegenüber 2021 (MZ Kern)	3,86%	1.599€

Quellen: VPI: DESTATIS, Genesis-Datenbank: Code 61111-0002: Verbraucherpreisindex: Deutschland, Monate. URL: <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=61111-0002&bypass=true&levelindex=0&levelid=1697034950604#abreadcrumb>

Nettoäquivalenzeinkommen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Statistikportal, Tabelle A.7.1 Median der Äquivalenzeinkommen. URL: <https://www.statistikportal.de/de/sbe/ergebnisse/einkommen-armutsgefaehrung-und-soziale-lebensbedingungen/armutsgefaehrung-und-9> ; eigene Berechnung und Darstellung.

Der Unterschied zur Variante a., die der Anpassung der Einkommensgrenze zum 1. April 2023 zugrunde liegt, fällt mit 63 € (Zeilen 6 und 8) bzw. 82 € (Zeile 7) ebenfalls deutlich aus. Erwartungsgemäß würde sich bei der derzeit hohen Inflationsrate jede Berücksichtigung der Nominaleinkommensentwicklung – alleinig oder in einem Mischindex (Kapitel 2.2.3) – bremsend auf die Anpassung der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen auswirken. Dies kann sich allerdings ändern, sofern der Anstieg der Nominaleinkommen in den nächsten Jahren die vergangene Preisentwicklung „nachholt“ und zu einem Wachstum der Realeinkommen führt. Falls eine derartige Entwicklung von Sachverständigen erwartet wird, könnte – analog zur Anpassung an die Preisentwicklung, Variante d. – auch im Falle einer grundsätzlichen Orientierung an der Einkommensentwicklung ein vorträglicher Fortschreibungsfaktor für die Einkommensgrenze berechnet werden.

Die in diesem Kapitel diskutierte Frage des zeitlichen Bezugs von Fortschreibungsindikatoren stellt sich – wie gesagt – insbesondere bei Anknüpfung an die Preisentwicklung. Wie schon hinsichtlich der zielabhängigen Entscheidung zwischen Einkommens- und Preisanpassung (Kapitel 2.3) muss aber auch hinsichtlich der zu berücksichtigenden Zeitspanne keine endgültige Festlegung auf eine der obigen fünf Möglichkeiten erfolgen. Denn auch Kombinationen und Anpassungen im Falle von nicht vorhergesehenen Sonderentwicklungen sind möglich. Nach den Erfahrungen des letzten Jahres wären

Rahmenkonzepte mit situationsabhängiger Flexibilität durchaus angebracht. Die hier systematisierten Pros und Contras der „reinen“ zeitlichen Bezüge sollen die Entscheidungsfindung erleichtern. Vor diesem Hintergrund wäre eine generelle Abkehr von einem Zwölfmonatsdurchschnitt der VPI-Veränderung nicht erforderlich, wohl aber eine Ergänzung um Möglichkeiten, kurzfristig davon abzuweichen und/oder Vorausschätzungen für den Gültigkeitszeitraum der Einkommensgrenze einzubeziehen (vgl. Kapitel 0).

Letztlich ist die Frage der zeitlichen Bezüge von Fortschreibungsfaktoren ebenso wie die nach dem Faktor selbst politisch und in Abhängigkeit der vorrangigen Zielsetzung zu entscheiden. Bei der Konzipierung einer allgemeinen Regel ist zu beachten, dass Unterschiede zwischen Fortschreibungsergebnissen je nach wirtschaftlicher Situation mehr oder minder groß ausfallen. Ihre Effekte auf das Anspruchsvolumen sind allerdings generell begrenzt. Denn es geht – anders als bei monetären Transfers – nicht um die Fortschreibung der Leistungshöhe, sondern um die Fortschreibung der oberen Einkommensgrenze für Anspruchsberechtigungen.

2.4 Konsequenzen bei Divergenzen zwischen Ergebnissen der Fortschreibungen und der Einkommensgrenze aus neuer Erhebung

Nach Vorliegen der Daten einer neuen Erhebung der Einkommen der Münchner Bevölkerung – z. B. einer Neuauflage der MBS oder einer anderen Stichprobe – wird ein aktualisierter Median der Nettoäquivalenzeinkommen ausgewiesen werden. Die daraus folgende 60%-Schwelle dürfte von den Fortschreibungsergebnissen nach oben oder nach unten abweichen – eine völlige Übereinstimmung ist sehr unwahrscheinlich. Kleinere Divergenzen wären unproblematisch, erhebliche Unterschiede führen aber zu einem weiteren politischen Entscheidungsproblem. Führt die Neuberechnung der 60%-Schwelle zu einem höheren Betrag als das gewählte Fortschreibungsverfahren, ist das Problem eher gering. In diesem Fall ist anzunehmen, dass die LHM an das 2022 beschlossene Konzept anknüpft und das Ergebnis der neuen Stichprobe – also den höheren Betrag – als aktualisierte Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen zugrunde legt. So wäre ein weitergehendes Zurückbleiben des Grenzbetrags hinter der Entwicklung des Medianeinkommens – also eine Vergrößerung des Rückstands von 40% – verhindert.

Falls die Neuberechnung der 60%-Schwelle aber zu einem gegenüber der fortgeschriebenen Einkommensgrenze geringeren Betrag führt, wäre grundsätzlich eine Absenkung möglich. Dies könnte jedoch unter Teilhabegesichtspunkten in der politischen Umsetzung schwierig sein. Alternativ könnte deswegen das Fortschreibungsergebnis (zunächst) beibehalten werden mit der Folge einer Verringerung des Rückstands der Schwelle gegenüber dem Medianeinkommen. Dieses Vorgehen könnte verbunden werden mit einer Aussetzung von Fortschreibungen in den Folgejahren, bis das konstant gehaltene Niveau infolge der künftigen Fortschreibungsfaktoren überschritten wird. Damit wäre zum einen ein Vertrauensschutz erreicht, wie er im Rentenrecht mit der Schutzklausel (§ 68a SGB VI) und im Grundversicherungsrecht (§ 28a Abs. 5 SGB XII) praktiziert wird. Zum anderen wären auch politische Aspekte – Akzeptanz von Entscheidungen, gegebenenfalls Unterstützung des unteren Einkommensbereichs bei hohen Preissteigerungen – berücksichtigt.

Die beiden Entscheidungsmöglichkeiten werden hier insbesondere unter Aspekten politischer Ziele erörtert. Dabei wird nach Fortschreibungsvarianten – Anknüpfung an Einkommens- (a) oder Preisniveauänderungen (b) – und den entsprechend unterschiedlichen Gründen für einen Höherbetrag gegenüber dem Ergebnis einer neuen Stichprobe unterschieden. Für kombinierte Fortschreibungsvarianten (Mischindex, Kapitel 2.2.3, und parallele Berücksichtigung beider Indizes, Kapitel 2.2.4) gelten die Überlegungen entsprechend modifiziert.

(a) Fortschreibung mit Einkommensveränderungsrate: Die Einkommensveränderung in München, die sich aus der neuen Stichprobe ergibt, war geringer als die der Fortschreibung zugrunde liegende Änderung (Ergebnis des Mikrozensus (MZ)Kern).

– Entscheidungsmöglichkeit 1: Absenkung der fortgeschriebenen Grenze entsprechend dem Ergebnis der neuen Stichprobe

Die Korrektur der Einkommensgrenze nach unten erscheint als gerechtfertigt, wenn das vorrangige politische Ziel die Konstanz des Abstands des Grenzbetrags vom Medianeinkommen ist – was bei dieser Fortschreibungsvariante anzunehmen ist. In inflationären Zeiten dürfte diese einseitige Zielvorgabe und das daraus folgende Vorgehen aber schwer zu vermitteln sein. Denn der Realwert der Einkommensgrenze wäre möglicherweise verringert bzw. noch stärker als ohnehin vermindert.

– Entscheidungsmöglichkeit 2: Beibehaltung des Fortschreibungsergebnisses trotz geringeren Grenzwerts aus neuer Stichprobe

Dies entspräche einer Verletzung des Ziels, eine Annäherung des Grenzwerts an den Einkommensmedian zu vermeiden. Aus Gründen des Vertrauensschutzes und der politischen Akzeptanz könnte diese Variante dennoch erwogen werden – zumal die Abweichung von der 60%-Schwelle nach oben nur vorübergehend wäre, wenn der Höherbetrag bei künftigen Fortschreibungen verrechnet würde bzw. künftige Fortschreibungen entsprechend ausgesetzt würden. Diese Aspekte sind insbesondere bei inflationären Preisschüben relevant, wenn das Preisniveau stärker steigt als das nominale Medianeinkommen.

(b) Fortschreibung mit Veränderung des VPI: Die Einkommensveränderung in München, die sich aus der neuen Stichprobe ergibt, war geringer als die Preisniveauentwicklung – die realen Einkommen sind also gesunken, zumindest in der Mitte (es wird auf das Medianeinkommen Bezug genommen).

– Entscheidungsmöglichkeit 1: Absenkung der fortgeschriebenen Grenze entsprechend dem Ergebnis der neuen Stichprobe

Die Absenkung der Einkommensgrenze auf den neu ermittelten 60%-Betrag entspräche einer Realwertsenkung. Bei dieser Fortschreibungsvariante ist das vorrangige Anliegen aber wahrscheinlich eine Realwerterhaltung und Unterstützung gerade in inflationären Zeiten, so dass die Absenkung des Grenzbetrags nicht zielkonform wäre.

– Entscheidungsmöglichkeit 2: Beibehaltung des Fortschreibungsergebnisses trotz geringeren Grenzwerts aus neuer Stichprobe

Die Realwerterhaltung der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen ist bei Fortschreibungen mit der Veränderung des VPI wahrscheinlich vorrangig, so dass die Beibehaltung des Fortschreibungsergebnisses insoweit zieladäquat wäre. Die Abweichung von der 60%-Schwelle nach oben wäre zweitrangig und ohnehin nur vorübergehend, wenn die oben beschriebene Aussetzungsregel bei künftigen Anpassungszeitpunkten gilt.

Auch die Frage nach einer angemessenen Reaktion auf Minderbeträge einer neu berechneten 60%-Schwelle gegenüber Fortschreibungsergebnissen ist also letztlich politisch zu entscheiden. Beim notwendigen Abwägungsprozess sollte aber – neben den oben genannten Aspekten – auch die Datensituation berücksichtigt werden. Sowohl die Einkommenserhebungen als auch die Preisniveauberechnungen unterliegen Problemen, die zu Fehlerspielräumen um die Ergebnisse führen. Angesichts dessen sollte nicht nach Scheingenauigkeiten entschieden werden – Absenkungen einer fortgeschriebenen Grenze wären auch unter diesem Gesichtspunkt zweifelhaft.

3 EINKOMMENS-/HAUSHALTSSPEZIFISCHE INFLATIONS RATEN

Der Verbraucherpreisindex (VPI) bildet die durchschnittliche Entwicklung der Verbraucherpreise bzw. der Lebenshaltungskosten in Deutschland ab. Seiner Berechnung liegt neben den Preisen, die laufend und sehr differenziert erhoben werden, ein Gewichtungsschema zu Grunde, das den Anteilen der Ausgaben für einzelne Güter und Dienstleistungen an den gesamten Konsumausgaben entspricht. Die Einzelpreise werden mit den Gewichtungsfaktoren der entsprechenden Güter multipliziert, die Ergebnisse anschließend summiert und auf ein Basisjahr normiert (derzeit auf 2020). Vereinfacht gesagt, spiegelt der VPI die Konsumstruktur im Durchschnitt aller Haushalte und die Einzelpreise im Bundesdurchschnitt, die Veränderung des VPI ergibt die Inflationsrate im Durchschnitt über alle Regionen, Haushaltstypen und Einkommensgruppen. Nun sind die Ausgaben und die Ausgabenstruktur aber natürlich nicht in allen Haushalten gleich, sondern individuell unterschiedlich. Dementsprechend können im Einzelfall und gruppenspezifisch – je nach Konsumstruktur und Preisveränderungen einzelner Güter – abweichende Inflationsraten resultieren.²⁰

Im vorliegenden Kontext ist dabei insbesondere relevant, dass die Ausgabenstrukturen stark von der Höhe des Einkommens abhängen. So liegen die Anteile für Grundbedürfnisse wie Lebensmittel und Wohnen in unteren Einkommensbereichen höher als im Durchschnitt, während die Ausgabenanteile für Verkehr, Freizeit, Unterhaltung, Kultur in den oberen Einkommensgruppen höher ausfallen als in der Mitte und im Niedrigeinkommensbereich (vgl. Held 2014, S. 686). Dadurch ergeben sich einkommensspezifisch unterschiedliche Inflationsraten. Darüber hinaus sollte berücksichtigt werden, dass die Konsumquote – also der Teil des Einkommens, den Haushalte für Konsumausgaben verwenden – in unteren Einkommensgruppen deutlich höher ausfällt und mit steigendem Einkommen abfällt (ebd., S. 685). Dies führt dazu, dass Haushalte mit geringen Einkommen vergleichsweise wenig oder keinen „Spielraum“ haben, auf Preisänderungen zu reagieren: Während wohlhabende Haushalte vorübergehend ihre Sparquote oder einige, für das Wohlergehen unwesentliche Ausgaben reduzieren können, stehen diese Optionen Haushalten mit niedrigen Einkommen sehr viel weniger oder gar nicht zur Verfügung.

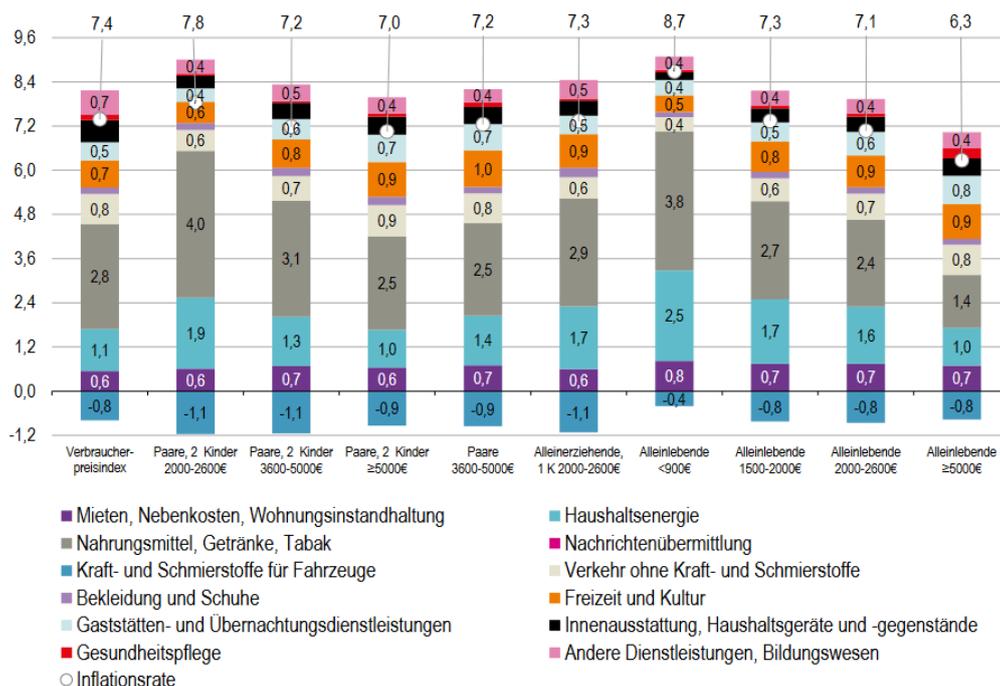
Bezüglich einkommensspezifischer Unterschiede bei den Inflationsraten haben Untersuchungen für den Zeitraum vor der gegenwärtigen Inflationsdynamik zwar auch bereits Abweichungen gezeigt, diese waren allerdings gering (Held 2014, Dullien/Tober 2023). Das ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Preisniveauänderungen insgesamt niedrig ausfielen. So lag die Inflationsrate des 1. Dezils der Einkommensverteilung im Zeitraum Januar 2005 bis Juli 2014 zwar um etwa 17% oberhalb derer des zehnten Dezils. Da die Inflationsrate aber bei durchschnittlich nur 1,57% pro Jahr lag, betrug der absolute Unterschied nur 0,21 Prozentpunkte: Die Inflationsrate des ersten Dezils lag bei 1,71%, die des zehnten Dezils bei 1,50% (Held 2014, S. 687).

Seit Anfang 2022 sind die Inflationsraten nun stark angestiegen, was auch zu größeren Unterschieden bei den einkommensspezifischen Inflationsraten geführt hat, insbesondere auch deshalb, weil die Preissteigerungen vor allem im Bereich der Energie und Lebensmittel, und damit in Bereichen der Grundbedürfnisse, besonders hoch waren. Das hat unter anderem das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in ihrem sogenannten „IMK Inflationsmonitor“ festgestellt. In diesem berechnen Silke Tober und Sebastian Dullien die Inflationsraten für unterschiedliche Haushaltstypen, die nach der Haushaltszusammensetzung und ihrem Haushaltsnettoeinkommen differenziert sind. Die Auswertungen zeigen dabei recht deutliche Unterschiede: In der aktuellsten Version vom April 2023

²⁰ Dabei sind aber auch kompensatorische Effekte durchaus möglich, so dass die speziellen Inflationsraten nahe dem (durchschnittlichen) VPI bleiben. Beispielsweise könnte der hohen Belastung durch stark steigende Preise von Nahrungsmitteln im unteren Einkommensbereich eine vergleichsweise geringe Belastung durch steigende Mobilitätskosten gegenüberstehen, weil der Anteil von Ausgaben für den Individualverkehr unterdurchschnittlich ist.

stellen Dullien und Tober eine Spanne der haushaltsspezifischen Teuerungsraten von 2,4 Prozentpunkten fest, wobei die höchste Inflationsrate von 8,7% bei Alleinlebenden mit dem niedrigsten Einkommen (weniger als 900 € monatlich) festgestellt wird, die niedrigste mit 6,3% hingegen in der Gruppe der Alleinlebenden mit dem höchsten Einkommen (mehr als 5.000 €/Monat) (siehe **Abbildung 1**). Relativ gesehen lag also die Inflationsrate der „Alleinlebenden <900€“ um 38% oberhalb der der „Alleinlebenden >=5000€“. Wie Dullien und Tober auch feststellen, gibt es diese deutlichen Unterschiede allerdings erst seit März 2022. Davor war es zeitweise sogar so, dass die Inflationsrate für „Alleinlebende <900€“ die niedrigste der betrachteten Gruppen war (siehe **Abbildung 2**, Jahr 2021).

Abbildung 1: Haushaltsspezifische Inflationsraten und -beiträge im März 2023 (in % bzw. Prozentpunkten)



¹ Mehrere Angaben der „Paare mit 2 Kindern (2.000-2.600 €)“ sind laut Statistischem Bundesamt wegen einer geringen Zahl von Haushalten, die Angaben gemacht haben, sehr unsicher. Eine Darstellung der Methodik findet sich in Tober (2022a).

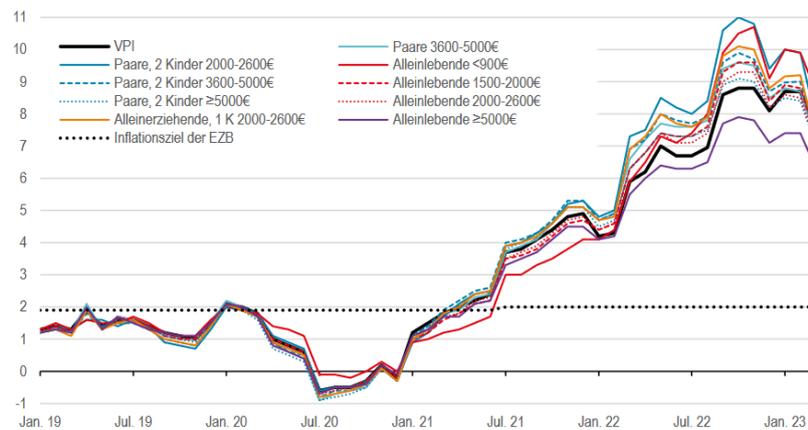
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IMK.



Quelle: Dullien/Tober 2023

Bei Schlussfolgerungen aus den IMK-Ergebnissen sollte allerdings ein empirisch-methodisches Problem berücksichtigt werden. Die Analysen von Dullien und Tober gehen von im Beobachtungszeitraum konstanten Ausgabenstrukturen der einbezogenen Haushaltsgruppen aus – zwangsläufig, weil es an entsprechenden Daten im Zeitverlauf mangelt. Mögliche Anpassungen des Konsumverhaltens an die Preissteigerungen bleiben also außen vor. Die Inflationsraten sollten vor diesem Hintergrund also mit Vorsicht interpretiert werden, da sie ggf. nicht das tatsächliche Ausgabeverhalten widerspiegeln.

Abbildung 2: Haushaltsspezifische Inflationsraten seit 2019 (Veränderungen der Indizes gegenüber Vorjahresmonat in %, Januar 2019 – März 2023)



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IMK.



Quelle: Dullien/Tober 2023

Was folgt nun aus diesen differenzierenden empirischen Ergebnissen? Kurz zusammengefasst lässt sich festhalten, dass die Inflation auf Grund unterschiedlicher Konsumausgabenstrukturen einkommensspezifisch unterschiedlich wirkt. In den letzten Jahrzehnten scheint dabei im Durchschnitt die Inflationsrate in unteren Einkommensgruppen vergleichsweise hoch ausgefallen zu sein. Im Zuge des Ukraine-Kriegs und der ausgelösten Preissteigerungen insbesondere bei Energie und Lebensmitteln sind diese Unterschiede deutlich größer und relevanter geworden. Insofern macht es also theoretisch Sinn, einkommens- und haushaltstypspezifische Inflationsraten für die Fortschreibung einzusetzen. Allerdings bestehen neben den oben aufgeführten methodisch bedingten Einschränkungen der Aussagekraft gruppenspezifischer Preisindizes weitere Probleme. Zum einen können auch die von der Bundesregierung konzipierten und in Entlastungspaketen umgesetzten Gegenmaßnahmen je nach Einkommensschicht und Haushaltstyp unterschiedliche Effekte haben (vgl. Kapitel 4), die den gruppenspezifischen Belastungen gegenzurechnen wären. Zum anderen besteht ein grundsätzliches Datenproblem: Einkommens- und/oder haushaltstypspezifische Inflationsraten gehören nicht zum Grundangebot des Statistischen Bundesamtes (oder anderer Statistikämter). Dass das Thema derzeit große Aufmerksamkeit erfährt und entsprechende Berechnungen durch verschiedene wissenschaftliche Institute vorliegen, ergibt nur eine Momentaufnahme, eine auch langfristig – hinsichtlich Methode und Abgrenzung von Haushaltsgruppen – konsistent aufbereitete Datenquelle ist nicht in Sicht. Insofern ist nicht sichergestellt, dass für zukünftige Fortschreibungen die erforderlichen differenzierten Daten vorliegen. Diese Aspekte sprechen gegen eine generelle Berücksichtigung einkommens-/haushaltsspezifischer Inflationsraten in der Fortschreibungsmethodik der LHM.

Wegen der genannten Schwierigkeiten bei der Berücksichtigung gruppenspezifisch differenzierter Inflationsraten empfiehlt es sich, über andere Wege zur Abfederung von ungewissen besonderen Belastungen nachzudenken. Folgt man dem Vorsichtsprinzip und der Zielsetzung, dass ein Unterschreiten des Realwerts der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen der LHM möglichst sicher vermieden werden soll, wäre es denkbar, einen „Sicherheitsaufschlag“ auf die allgemeine Inflationsrate (VPI) einzuführen. Denkbar wäre ein prozentualer Aufschlag von beispielsweise 20%. Liegt die allgemeine, durch den VPI gemessene Inflationsrate also beispielsweise bei 5%, so läge der Sicherheitsaufschlag bei 1% (einem Prozentpunkt ($5\% \cdot 20\%$)) und die zu berücksichtigende angepasste Inflationsrate bei 6% ($5\% + 1\%$).

4 EFFEKTE ALLGEMEINER „ENTLASTUNGSPAKETE“

Im Jahr 2022 hat die Bundesregierung mehrere Maßnahmen zum Ausgleich von inflationsbedingten Belastungen ergriffen (Becker 2022, S. 24 f.), und es stellt sich die Frage, ob und inwieweit diese bzw. entsprechende künftige „Entlastungspakete“ bei einer Fortschreibung der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen zu berücksichtigen wären. Dabei ist zu unterscheiden zwischen einkommens- und preiswirksamen politischen Eingriffen und jeweils zwischen einer Fortschreibung mit der Einkommensentwicklung und der entsprechend dem VPI.

(a) Maßnahmen zur Kompensation von Preissteigerungen durch **Transferzahlungen** (Beispiele 2022: Energiepreispauschale (EPP) von 300 €, weitere Einmalzahlung/Kinderbonus von 100 €, Übernahme der Dezember-Abschlagszahlung für Gas bzw. Fernwärme durch den Staat)

- Fortschreibung der Einkommensgrenze mit Einkommensentwicklung: Die Ausgleichsmaßnahmen der Bundesregierung kommen je nach Ausgestaltung nur Teilgruppen oder allen Haushalten, möglicherweise mit unterschiedlichen Nettobeträgen, zugute.²¹ Je nachdem, ob und inwieweit dies zu einem Anstieg des der Fortschreibung zugrunde liegenden Medianeinkommens führt oder aber kompensierende Gegeneffekte eintreten, nimmt auch die Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen mehr oder minder zu. Bisher Berechtigte können aus dem Unterstützungssystem herausfallen, wenn das individuelle Nettoeinkommen stärker gestiegen ist als die Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen, auch wenn ihr Realeinkommen möglicherweise konstant ist. Neue Berechtigte können hinzukommen, sofern das individuelle Nettoeinkommen weniger gestiegen ist als die Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen (z. B. Arbeitsuchende ohne Anspruch auf die EEP). Diese Ergebnisse wären zielgerecht im Sinne des Konzepts der Beibehaltung der 60%-Schwelle bzw. des Abstands zur gesellschaftlichen Mitte, so dass kein inhaltlicher oder methodischer Grund vorliegt, den Fortschreibungsfaktor zu reduzieren.
- Fortschreibung der Einkommensgrenze mit Preisentwicklung (VPI): Bei dieser Konstellation könnten einige Berechtigte hinzukommen, deren Realeinkommen wegen des ausgleichenden Effekts der Transferzahlung nicht gesunken ist. Für diese Fälle könnte sich eine Verbesserung ihres Lebensstandards gegenüber der Zeit vor der Inflation ergeben – allerdings nur, falls die monetäre Leistung der Bundesregierung tatsächlich den Inflationseffekt vollständig kompensiert. Davon ist aber nicht generell auszugehen, wie die Ergebnisse einer Untersuchung für Grundsicherungsbeziehende nahelegen (Becker 2022, S. 26²²). Da also auch bei dieser Fortschreibungsvariante keine systematischen „Doppelförderungen“ durch monetäre Transfers – zumindest im Rahmen der bisherigen „Entlastungspakete“ – erkennbar sind, wäre eine Reduzierung des Fortschreibungsfaktors derzeit sachlich nicht erforderlich.

Wegen Transferzahlungen im Rahmen der Entlastungspakete ist also keine allgemeine Modifizierung des Fortschreibungsfaktors notwendig. In Einzelfällen kann sich allerdings eine Lebensstandardverbesserung von Anspruchsberechtigten ergeben, die nicht unbedingt beabsichtigt war. Beispielsweise haben Beznoska et al. (2023) in einer Studie des IW Köln²³ für spezielle Fallbeispiele berechnet, dass die Entlastungen im Falle einer Kumulation von Energiepreispauschale und abgabenfreier Inflationsausgleichsprämie (maximal 3.000 € vom Arbeitgeber) im Niedrigeinkommensbereich die inflationsbedingten Preisbelastungen überkompensieren können. Einkommensverbesserungen durch Instrumente der Entlastungspakete werden aber grundsätzlich bei der nächsten individuellen Anspruchsprüfung berücksichtigt – der Anspruch auf Freiwillige Leistungen der LHM könnte wegfallen. Andererseits gehen

²¹ So haben nur Personen mit Erwerbseinkommen und/oder mit Renten- bzw. Pensionsbezug Anspruch auf die EPP, die zudem zu versteuern ist, und bei der Übernahme der Heizkosten im Dezember blieben Haushalte mit Öl- oder Holzheizung außen vor.

²² Die dort ausgewiesenen Nettodefizite der Variante b haben sich nachträglich als nahezu identisch mit Ergebnissen aufgrund aktualisierter Preisdaten (Becker 2023, S. 4) herausgestellt.

²³ https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2023/IW-Policy-Paper_2023-Entlastungspakete-Energiepreiskrise.pdf

sie gegebenenfalls über entsprechende Wirkungen in der gesellschaftlichen Mitte in die Einkommensgrenze ein, sofern die Fortschreibung mit der Einkommensentwicklung erfolgt oder die Daten einer neuen Einkommenserhebung für München vorliegen – der Anspruch bleibt folgerichtig bestehen bzw. lebt wieder auf. Somit gelten die bereits angeführten Überlegungen, und eine „übergebürliche“ Förderung durch die Freiwilligen Leistungen kann allenfalls kurzfristig erfolgen, wenn die Fördermaßnahmen bei der letzten Anspruchsprüfung noch nicht eingeführt waren oder noch nicht gegriffen haben. Die empirische Relevanz der IW-Studie ist zudem dadurch eingeschränkt, dass die Ausschöpfung aller möglichen Vergünstigungen, die an eine Erwerbstätigkeit geknüpft sind, im Bereich niedriger Äquivalenzeinkommen eher selten ist – Branchen bzw. Unternehmen, die die maximal abgabenfreie Inflationsausgleichsprämie zahlen, dürften nur relativ wenige Arbeitskräfte zum Niedriglohn beschäftigen. Derart konstruierte Einzelfälle sollten also nicht für eine allgemeine Fortschreibungsregel maßgeblich sein. Dies gilt umso mehr, als eine kurzfristige Unterstützung von Ausnahmefällen mit einem Lebensstandard knapp oberhalb der Einkommensgrenze mit den Zielen der LHM eher vereinbar sein dürfte als ein gegenteiliges Ergebnis, bei dem eine Vielzahl von Menschen ungerechtfertigt von den Freiwilligen Leistungen ausgeschlossen wird.

b) Maßnahmen zur *Dämpfung der Preissteigerungen* (Beispiele 2022: Wegfall der EEG-Umlage auf Strom, befristete Senkung der Mehrwertsteuer auf Gas, befristete Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe, befristetes 9-Euro-Ticket, Strom- und Gaspreisbremse)

- Fortschreibung der Einkommensgrenze mit Einkommensentwicklung: Die preisdämpfenden Eingriffe kommen allen Haushalten – je nach ihrer Konsumstruktur – mehr oder minder zugute. Sie berühren die (nominale) Einkommensentwicklung und damit den vorgegebenen Fortschreibungsfaktor allerdings nicht, der Kreis der Anspruchsberechtigten wird nicht ausgeweitet. Die mit derartigen Maßnahmen beabsichtigte Senkung der Inflationsrate bewirkt zwar ceteris paribus eine Erhöhung der Realeinkommen – der Lebensstandard auch derjenigen mit Anspruch auf Freiwillige Leistungen steigt tendenziell. Gegenüber dem Realeinkommensniveau bzw. Lebensstandard zum Zeitpunkt der letzten Festsetzung der Einkommensgrenze entspricht dies aber lediglich einer Abschwächung von Realeinkommensverlusten, so dass eine außerordentliche Begrenzung des Fortschreibungsfaktors nicht angemessen wäre. Sie wäre auch mit Blick auf das vorrangige politische Ziel bei dieser Fortschreibungsvariante, die Relation der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen zum (nominalen) Median konstant zu halten, nicht sachgerecht.
- Fortschreibung der Einkommensgrenze mit Preisentwicklung: Die preisdämpfenden Effekte gehen in den allgemeinen Verbraucherpreisindex (VPI) ein. Sie werden also automatisch im Fortschreibungsfaktor berücksichtigt und bremsen somit den Anstieg der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen – eine besondere Beachtung ist nicht erforderlich.
Bei schichtspezifisch divergierenden Konsumstrukturen, insbesondere bei Abweichungen im unteren Einkommensbereich gegenüber dem Durchschnitt, ist allerdings mit Unschärfen zu rechnen. Denn die Verringerungen des Preisanstiegs gehen mit unterschiedlichen Gewichten in gruppenspezifische VPI ein. Wenn beispielsweise die staatlichen Eingriffe in das Preisgefüge dem unteren Einkommensbereich relativ weniger zugutekommen als höheren Schichten, wäre die Fortschreibung mit dem allgemeinen VPI zu gering – weil der schichtspezifische Verbraucherpreisindex über dem allgemeinen VPI stärker steigen würde. Da die Datenlage es bisher aber kaum erlaubt, einen speziellen VPI für die Fortschreibung zugrunde zu legen (vgl. Kapitel 3), kann dieser Aspekt auch nicht hinsichtlich der Effekte von Maßnahmen zur Begrenzung eines Preisanstiegs detailliert einbezogen werden.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die verschiedenen Fortschreibungsvarianten für die Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen der LHM keine systematischen Zusammenhänge mit bisherigen und künftig vorstellbaren „Entlastungspaketen“ – den monetären Ausgleichszahlungen und Maßnahmen zur Abschwächung des Preisauftriebs – aufweisen. Dementsprechend sind besondere Modifizierungen der jeweiligen allgemeinen Fortschreibungsregel nicht anzuraten.

5 DATENQUELLEN

5.1 Einkommensentwicklung

Zur Fortschreibung der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen mit der Entwicklung der Nettoäquivalenzeinkommen bietet sich das Mikrozensus-Kernprogramm (MZ-Kern) als Datenquelle an. Dies hat folgende Gründe:

- Der MZ ist Teil der offiziellen amtlichen Statistik und wird mit gesicherten und gut dokumentierten Methoden durchgeführt.
- Die für die Fortschreibung relevanten Ergebnisse des MZ-Kern werden regelmäßig veröffentlicht, so dass keine eigenen Erhebungen/Auswertungen erforderlich sind.
- Die Stichprobe ist ausreichend groß, so dass auch verlässliche Werte für München ausgewiesen werden.
- Ergebnisse des MZ-Kern werden alljährlich veröffentlicht, dies gilt auch für die regionalen Medianeinkommen. Dabei werden jeweils im Juni/Juli die Vorjahresergebnisse verfügbar, mit einem Timelag von ca. 6-7 Monaten erfolgt also eine vergleichsweise zeitnahe Veröffentlichung der Ergebnisse.

Die MZ-Kern-Ergebnisse werden online in der amtlichen Sozialberichterstattung zur Verfügung gestellt. Die Mediane für Großstädte sind in folgendem Produkt abrufbar:

- A.7 Mediane und Armutsgefährdungsschwellen nach Regionen (Bundesmedian, Landesmedian, regionaler Median)

Link: <https://www.statistikportal.de/de/sbe/ergebnisse/einkommen-armutsgefaehrdung-und-soziale-lebensbedingungen/armutsgefaehrdung-und-9>

5.2 Preisentwicklung

5.2.1 Allgemeine Preisentwicklung (Bund/Bundesländer)

Als Quelle für die Preisentwicklung bietet sich die offizielle Verbraucherpreisstatistik des Statistischen Bundesamts an. Die Daten liegen monatsbezogen etwa eine Woche nach Ablauf des jeweiligen Monats vor, vorläufige Schätzungen werden für die Bundesebene sogar schon vor Ablauf des jeweiligen Monats veröffentlicht.

Abgerufen werden können die endgültigen Daten am einfachsten über die Online-Datenbank des Statistischen Bundesamts GENESIS²⁴: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>

Die Daten auf Bundesebene sind hier abrufbar:

61111-0002: Verbraucherpreisindex: Deutschland, Monate

Link: <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=61111-0002&by-pass=true&levelindex=1&levelid=1692264502713#abreadcrumb>

Die Daten auf Bundeslandebene sind hier abrufbar:

61111-0011: Verbraucherpreisindex: Bundesländer, Monate

Link: <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=61111-0011&by-pass=true&levelindex=1&levelid=1692264502713#abreadcrumb>

²⁴ Eigentlich ist für die Nutzung von GENESIS keine Anmeldung erforderlich, optional aber zur Anlegung von Listen möglich. Derzeit kommt es aber häufiger vor, dass Abfragen nur mit Anmeldung möglich sind. Diese Anmeldung ist kostenfrei und mit wenig Aufwand möglich.

5.2.2 Einkommens-/haushaltsspezifische Inflationsraten

Sollte die Berücksichtigung von einkommens- und/oder haushaltstypspezifischen Inflationsraten für die Fortschreibung von entsprechend differenzierten Einkommensgrenzen angestrebt werden, so gibt es dazu leider derzeit kein offizielles Angebot der amtlichen Statistik. Im Zuge der hohen Inflationsraten seit Anfang 2022 hat das Institut für Makroökonomik und Konjunkturforschung (IMK) allerdings den sogenannten „IMK Inflationsmonitor“ eingeführt, in dem regelmäßig gruppenspezifische Inflationsraten berechnet werden. Diese basieren auf der amtlichen Preisstatistik des Statistischen Bundesamtes für etwa 700 Waren und Dienstleistungen und EVS-Ergebnissen zu gruppenspezifischen Konsumstrukturen, die als konstant angenommen werden. Aktuelle Ergebnisse können hier abgerufen werden:

<https://www.imk-boeckler.de/de/inflation-15351.htm>

Dort werden momentan nach folgenden Haushaltstypen differenzierte Inflationsraten berechnet, wobei die Euro-Angaben sich auf das Haushaltsnettoeinkommen beziehen:

- Paare, 2 Kinder, 2.000-2.600 €
- Paare, 2 Kinder, 3.600-5.000 €
- Paare, 2 Kinder, ≥ 5.000 €
- Paare, 3.600-5.000 €
- Alleinerziehende, 1 Kind, 2.000-2.600 €
- Alleinlebende, < 900 €
- Alleinlebende, 1.500-2.000 €
- Alleinlebende, 2.000-2.600 €
- Alleinlebende, ≥ 5.000 €

Wie lange der IMK Inflationsmonitor fortgeführt wird und ob und gegebenenfalls welche methodischen Änderungen vorgenommen werden, ist jedoch unsicher.

5.3 Schätzungen zukünftiger Entwicklungen

Sollte in das Fortschreibungsverfahren eine Schätzung zukünftiger Entwicklung und/oder eine Annäherung der empirischen Daten, die naturgemäß mit einem Timelag verbunden sind (relevant insbesondere bei der Einkommensentwicklung), an den aktuellen Rand angestrebt werden, so kämen dafür folgende Quellen in Betracht:

5.3.1 Konjunkturprognose des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR: „Wirtschaftsweise“)

Online unter: <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/publikationen/konjunkturprognosen.html>

Die Prognose wird immer im März veröffentlicht und enthält Prognosen zu zentralen wirtschaftlichen Eckdaten für das laufende sowie das nächstfolgende Jahr, aktuell also für 2023 und 2024 (siehe **Abbildung 3**).

Im vorliegenden Kontext könnten die Angaben zur geschätzten Entwicklung der Verbraucherpreise verwendet werden, wobei nur jahresdurchschnittliche Veränderungsdaten vorliegen. Es müsste also eine Kombination mit den bereits vorliegenden Daten zum VPI bzw. eine anteilige Berechnung vorgenommen werden, je nachdem welchen Zeitraum die Verknüpfung von nachträglicher und vorträglicher Fortschreibung umfassen bzw. zu welchem Zeitpunkt diese erfolgen soll.

Bezüglich der Schätzung des Medianeinkommens, das nicht Teil der Prognose der „Wirtschaftswesen“ ist, könnte hilfsweise auf die Position „Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte“ zurückgegriffen werden (siehe <https://www.sachverstaendigenrat->

wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Konjunkturprognosen/2023/KJ2023_Gesamtausgabe.pdf, S.37), die allerdings noch mit der angenommenen Entwicklung der Anzahl der Haushalte in Relation gesetzt werden müsste.

Abbildung 3: Wirtschaftliche Eckdaten der Konjunkturprognose 2023 des Sachverständigenrates

Wirtschaftliche Eckdaten (in %)			
	2022	2023 ¹	2024 ¹
Deutschland			
Bruttoinlandsprodukt ^{2,3}	1,8	0,2	1,3
Verbraucherpreise ³	6,9	6,6	3,0
Arbeitslosenquote ⁴	5,3	5,4	5,2
Effektivlöhne ^{3,5}	4,7	5,9	4,5
Finanzierungssaldo ⁶	- 2,6	- 1,6	- 0,4
Euro-Raum			
Bruttoinlandsprodukt ^{2,3,7}	3,5	0,9	1,5
Verbraucherpreise ^{3,8}	8,4	5,9	2,9
Weltwirtschaft			
Bruttoinlandsprodukt ^{2,3,7}	2,9	2,2	2,7
Verbraucherpreise ³	7,4	5,3	3,5

1 – Prognose des Sachverständigenrates. 2 – Preisbereinigt. 3 – Veränderung zum Vorjahr.
4 – Registriert Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen. 5 – Bruttolöhne und -gehälter (Inlandskonzept) je Arbeitnehmerstunde. 6 – In Relation zum nominalen BIP; Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. 7 – Werte basieren auf saison- und kalenderbereinigten Quartalswerten. 8 – Harmonisierter Verbraucherpreisindex.

Quellen: Eurostat, nationale Statistikämter, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-050-02-2

Quelle: <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/konjunkturprognose-2023.html>

5.3.2 Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr/Herbst

Online unter: <https://gemeinschaftsdiagnose.de/>

Die „Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr“ wird im April veröffentlicht, die Herbstausgabe im September. Erstellt wird sie durch die „Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose“, der momentan folgende Wirtschaftsforschungsinstitute angehören:

- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin
- ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V. in Kooperation mit dem Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (Wifo), Wien
- Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel)
- Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle e.V. (IWH)
- RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Essen in Kooperation mit Institut für Höhere Studien Wien

In der Diagnose sind zentrale wirtschaftliche Kenngrößen enthalten (siehe **Abbildung 4**), unter anderem Abschätzungen zur Entwicklung der Verbraucherpreise, die für die Einbeziehung von vorträglichen Preisentwicklungen in die Fortschreibung verwendet werden könnten.

Wie bei der Konjunkturprognose des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gibt es auch bei der Gemeinschaftsdiagnose keine Schätzung zum Medianeinkommen. Alternativ könnte aber wieder die Entwicklung des verfügbaren Einkommens (https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2023/04/GD_1_2023.pdf, S.90) als Schätzer herangezogen werden, wobei die ausgewiesenen Aggregate auch hier mit der Anzahl der Haushalte in Verbindung gesetzt werden müssen.

Die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Institute haben ebenso wie der SVR den Verbraucherpreisanstieg im Jahr 2022 mit 6,9% um einen Prozentpunkt unterschätzt. Für die Zukunft gehen beide Gremien von einer zunächst (Jahresdurchschnitt 2023) nur geringen, in 2024 aber deutlichen Abnahme der Inflationsrate aus. Dabei kommt die Gemeinschaftsdiagnose zu einem insgesamt stärkeren Rückgang (über 6,0% auf 2,4%) als der SVR (über 6,6% auf 3,0%). Die Unterschiede zwischen den Ergebnissen der Vorausschätzungen sind allerdings nicht gravierend, so dass die Option einer auch vortrüglichen Fortschreibung der Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen durchaus umsetzbar erscheint.

Abbildung 4: Eckdaten der Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2023

Tabelle					
Eckdaten der Prognose für Deutschland					
	2020	2021	2022	2023	2024
Reales Bruttoinlandsprodukt ¹	-3,7	2,6	1,8	0,3	1,5
Erwerbstätige ² (1 000 Personen)	44 915	44 980	45 570	45 900	45 963
Arbeitslose (1 000 Personen)	2 695	2 613	2 418	2 483	2 405
Arbeitslosenquote BA ³ (in %)	5,9	5,7	5,3	5,4	5,3
Verbraucherpreise ^{1,4}	0,5	3,1	6,9	6,0	2,4
Lohnstückkosten ^{1,5}	2,8	0,7	3,3	6,4	4,0
Finanzierungssaldo des Staates ⁶					
in Mrd. Euro	-147,6	-134,3	-101,3	-90,8	-39,9
in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	-4,3	-3,7	-2,6	-2,2	-0,9
Leistungsbilanzsaldo					
in Mrd. Euro	238,7	265,0	145,1	232,2	257,5
in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	7,0	7,4	3,8	5,7	6,0

¹ Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %. ² Inlandskonzept. ³ Arbeitslose in % der zivilen Erwerbspersonen (Definition gemäß Bundesagentur für Arbeit). ⁴ Verbraucherpreisindex (2020=100). ⁵ Im Inland entstandene Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmerstunde bezogen auf das reale Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde. ⁶ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Deutsche Bundesbank; 2023 bis 2024: Prognose der Institute.

© GD Frühjahr 2023

Quelle: https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2023/04/iwh-press-release_2023-08_Gemeinschaftsdiagnose_1-23_de.pdf

6 EMPFEHLUNGEN

Grundsätzlich ist die Entscheidung über die Fortschreibungsmethode abhängig davon, wie die eingangs erörterten Ziele – Aufrechterhaltung der Relation zum (nominalen) Medianeinkommen von 60% oder des Realwerts der Einkommensgrenze – gewichtet werden bzw. welches Ziel als vorrangig angesehen wird. Deshalb entwickeln wir unsere Empfehlungen vor dem Hintergrund der Intention der LHM, mit den Freiwilligen Leistungen die als unzureichend erachteten Regelungen des SGB II bzw. XII zu ergänzen²⁵. Dementsprechend gehen wir davon aus,

- dass inflationär bedingte Belastungen von Münchner*innen im Niedrigeinkommenssektor gemildert werden sollen, die Realwerterhaltung der Einkommensgrenze also wesentlich ist,
- dass aber auch eine Abkopplung von Realeinkommenssteigerungen in der gesellschaftlichen Mitte vermieden werden soll.

Auf dieser Basis schlagen wir folgendes Fortschreibungsverfahren vor.

Grundlegendes Konzept

- a) Kombination von Indizes zur Einkommens- und Preisentwicklung:
 - Standardfortschreibung mit Entwicklung des Medianeinkommens
 - Mindestfortschreibung mit Preisentwicklung (Kapitel 2.2.4) („Günstiger-Regel“)
- b) Berücksichtigung aller bis zum Anpassungszeitpunkt verfügbaren Daten: Bei der Fortschreibung sollte also soweit wie möglich auch der aktuelle Rand berücksichtigt werden. Dementsprechend wären nicht die Daten für das Vorjahr, sondern auch die für die ersten Monate des laufenden Jahres maßgeblich. Dies lässt sich allerdings nur für die Preisentwicklung, also für die Mindestfortschreibung, umsetzen.
- c) Vorschätzung sowohl der Einkommens- als auch der Preisentwicklung: Da die Einkommensgrenze für Freiwillige Leistungen für die (meist zwölf) Monate nach dem Anpassungszeitpunkt gilt, sollten absehbare Entwicklungen für dieses Zeitfenster berücksichtigt werden. Der zeitliche Bezug des Fortschreibungsfaktors wäre also zusätzlich zur Einbeziehung des aktuellen Rands nochmals zu verschieben. Für den Wechsel vom bisherigen Konzept (Bezug auf die durchschnittliche Entwicklung im Vorjahr) zu diesem Ansatz mit Aktualitäts- und Zukunftsbezug müsste eine Übergangslösung erarbeitet werden.
- d) Situationsabhängiges Zeitfenster:
 - In Zeiten ohne deutlichen Trend Beibehaltung eines (allerdings verschobenen) Zwölfmonatsdurchschnitts der Indikatoren: Dies ist hinsichtlich der Einkommensentwicklung (Standardfortschreibung) durch die Datenlage vorgegeben und auch bezüglich der Preisentwicklung (Mindestfortschreibung) empfehlenswert. Andernfalls würden zufällige monatliche Schwankungen überbewertet bzw. maßgeblich, obwohl sie der Entwicklung nicht angemessen sind.
 - Bei eindeutiger Trendentwicklung Abkehr vom üblichen Zwölfmonatsdurchschnitt: In Zeiten eines eindeutigen starken Preis-/Einkommensanstiegs sollten der jeweils aktuellste Indexwert im Vergleich zum Vorjahresmonat sowie die absehbare weitere Entwicklung einbezogen werden. Falls damit die tatsächlichen Veränderungen in den Folgemonaten noch unterschätzt werden, sind auch unterjährige Anpassungen jenseits des normalen Rhythmus vorzusehen (Becker 2022). Dies betrifft insbesondere die Preisentwicklung und damit die Mindestfortschreibung in inflationären Zeiten.

²⁵ Vgl. LHM 2023, S. 1 f.: Es „wird deutlich, dass den bisherigen Forderungen der Landeshauptstadt München insbesondere zur Wiedereinführung der einmaligen Leistungen im SGB II und SGB XII auch im Rahmen des Bürgergeldes nicht Rechnung getragen wurde. Vor diesem Hintergrund wurde der Oberbürgermeister ... gebeten, erneut an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales heranzutreten, um klarzustellen, dass auch das Bürgergeld und die entsprechenden Änderungen im SGB XII nicht ausreichen, um die Bedarfe der hilfebedürftigen Münchner Bürger*innen zu decken.“; vgl. auch ebd., S. 10 f.

- e) Vertrauensschutz: Bei Fortschreibungsergebnissen, die höher ausgefallen sind als die Neuberechnung der Einkommensgrenze auf der Basis einer aktuellen Münchner Einkommenserhebung ergibt, sollte keine Absenkung der Einkommensgrenze erfolgen. Zur mittelfristigen Beibehaltung der Schwelle von 60% des Medians (Prinzip der Standardfortschreibung) ist es hinreichend, künftig Erhöhungen auszusetzen, bis der Grenzwert laut Münchner Einkommenserhebung erreicht ist. Erst danach wäre wieder zur „normalen“ Fortschreibung zurückzukehren (siehe Punkt a) und Kapitel 2.4).

Details

Standardfortschreibung mit Entwicklung des Medianeinkommens

- Bestimmende Variable ist die Entwicklung des Medianeinkommens der Stadt München.
- Als kontinuierliche Datenquelle steht nur der Mikrozensus mit seiner Kernstichprobe zur Verfügung (siehe Kapitel 5.1). Da es bei der Fortschreibung nicht um das Niveau, sondern um die Einkommensentwicklung geht, ist die erhebungstechnisch bedingte Unterschätzung der faktischen Einkommen beim MZ-Kern irrelevant (Annahme zeitlich konstanter Unterschätzung). Wenn aber zu dem in Kapitel 1.2 empfohlenen Konzept einer Armutsgrenze (mit Bezug zu gesamtdeutschen Verhältnissen) übergegangen werden soll, wäre der als Basisgröße heranzuziehende Einkommensmedian um einen entsprechenden Zuschlag zu korrigieren (Kapitel 1.2, Fußnote 10).
- Zeitbezug des Fortschreibungsfaktors: Neben der durchschnittlichen Einkommensentwicklung im Vorjahr gegenüber dem Vorvorjahr²⁶ sollten Vorschätzungen für das laufende Jahr berücksichtigt werden.
 - o Problem: Im April, dem bisherigen Anpassungszeitpunkt für die Einkommensgrenze, stehen Ergebnisse des MZ-Kern für das Vorjahr noch nicht zur Verfügung, so dass am Vorvorjahr (t-2) angeknüpft werden müsste. Im April 2023 hätte also der Einkommensmedian von 2021 in Relation zum Median von 2020 herangezogen werden müssen.
 - o Lösungsmöglichkeiten: Um Ergebnisse für das Vorjahr (t-1) zugrunde legen zu können, müsste bis Juni/Juli mit der Fortschreibung gewartet werden. Wenn allerdings – wie empfohlen – in die Fortschreibungsfaktoren nicht nur ein nachholendes Element, sondern auch vorträgliche Schätzergebnisse eingehen, könnte auf makroökonomische Daten für die bundesdeutsche Entwicklung des verfügbaren Einkommens zurückgegriffen und der Anpassungszeitpunkt April beibehalten werden. Gesamtwirtschaftliche Diagnosen und Prognosen umfassen neben der Vorausschau auch Daten für das Vorjahr, die im Zuge der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Ende Februar quartalsgenau veröffentlicht werden.²⁷ Konzeptionelle Unterschiede zwischen dem eigentlich maßgeblichen Median der Nettoäquivalenzeinkommen und dem als Proxy möglichen durchschnittlichen verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte sprechen allerdings eher für eine Verschiebung des Anpassungstermins – dann würde die Heranziehung der Proxy-Variable des verfügbaren Einkommens gegebenenfalls nur für die Vorschätzung notwendig sein.

²⁶ Daten über monatliche Veränderungen der Nettoäquivalenzeinkommen sind nicht verfügbar. Zudem sind abrupte Änderungen wie bei Preisen unwahrscheinlich.

²⁷ VGR des Bundes - Inlandsproduktberechnung - Vierteljahresergebnisse - Fachserie 18 Reihe 1.2; https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000186

- Für die Vorschätzung kann auf die Prognosen der Wirtschaftsweisen oder der Gemeinschaftsdiagnose hinsichtlich der Entwicklung des verfügbaren Einkommens in Deutschland zurückgegriffen werden (siehe Kapitel 5.3).

Mindestfortschreibung mit der Preisentwicklung

- Bestimmende Variable ist die Entwicklung des bundesdurchschnittlichen Verbraucherpreisindex (VPI).
- Als Datenquelle steht die Verbraucherpreisstatistik des Statistischen Bundesamtes mit monatsbezogenen und jahresdurchschnittlichen Daten zur Verfügung (siehe Kapitel 5.2.1). Dabei werden nicht nur die Preisniveauänderungsraten gegenüber dem jeweiligen Vorjahresmonat bzw. Vorjahr, sondern auch die Preisindizes selbst ausgewiesen. Letztere sind die Grundlage zur Berechnung von Fortschreibungsraten, die einen anderen zeitlichen Bezug als den Vorjahresdurchschnitt haben – was hier empfohlen wurde (siehe oben zum grundlegenden Konzept).
- Aufgrund unsicherer zukünftiger Datenlage ist eine Berücksichtigung einkommens-/haushaltstypspezifischer Inflationsraten kaum möglich und wird nicht empfohlen. Stattdessen kann aber bei der Berechnung der Mindestfortschreibung ein „Sicherheitsaufschlag“ von beispielsweise 20% der Inflationsrate sinnvoll sein (siehe Kapitel 5.2.2).
- Zeitbezug: Um den Realwert der Einkommensgrenze in dem Zeitraum, für den der Grenzwert gilt, – also in den künftigen zwölf Monaten – zu sichern, sind Preisdaten am aktuellen Rand und absehbare Entwicklungen zu berücksichtigen. Dem wird die Variante d. (siehe Kapitel 2.3) gerecht, bei der die vergangenen sowie die kommenden zwölf Monate einbezogen werden.
- Für die Vorschätzung kann auf die Prognosen der Wirtschaftsweisen oder der Gemeinschaftsdiagnose hinsichtlich der Entwicklung des VPI zurückgegriffen werden (siehe Kapitel 5.3).
-

7 LITERATUR

Becker, Irene (2022): Ermittlung eines angemessenen Inflationsausgleichs 2021 und 2022 für Grundsicherungsbeziehende. Expertise im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Bundesvorstand, Riedstadt, <https://www.dgb.de/-/TwQ> (Aufruf am 27.07.2023).

Becker, Irene (2023): Aktualisierung der Studie Becker 2022, Ermittlung eines angemessenen Inflationsausgleichs 2021 und 2022 für Grundsicherungsbeziehende, <https://www.dgb.de/-/TEV> (Aufruf am 27.07.2023).

Becker, Irene/ Schmidt, Tanja/ Tobsch, Verena (2022): Wohlstand, Armut und Reichtum neu ermittelt. Materielle Teilhabe aus mehrdimensionaler Perspektive – Bericht zum ersten Modul des Projekts „Materielle Teilhabe im Lebensverlauf“, Study 472 der Hans-Böckler-Stiftung, https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008349 (Aufruf am 14.10.2023).

Becker, Irene/ Held, Benjamin (2022): Systematische Übersicht möglicher Methoden zur Berechnung eines Münchner Mindestlohns. Riedstadt und Eschborn, mimeo.

Dullien, Sebastian/Tober, Silke (2023): IMK Inflationsmonitor. Inflationsrate im März 2023 deutlich geringer, Inflationsunterschiede zwischen Haushalten weiter hoch. URL: https://www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-008597/p_imk_pb_148_2023.pdf

Held, Benjamin (2014): "Sind ärmere Haushalte stärker von Inflation betroffen? Eine äquivalenzeinkommensspezifische Analyse", in: Wirtschaft und Statistik 64 (11), 680-691. URL: <https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2014/11/analyse-haushalte-inflation-112014.pdf?blob=publicationFile>

Held, Benjamin/ Becker, Irene (2022): Expertise „Reichtum und Verteilung“ für den Münchner Armutsbericht 2022. Studie im Auftrag der Landeshauptstadt München, Heidelberg und Riedstadt. https://www.fest-heidelberg.de/wp-content/uploads/2022/12/Expertise_Reichtum-und-Verteilung-Muenchen-2022_Endversion.pdf

Landeshauptstadt München (LHM), Sozialreferat (2022): Münchner Armutsbericht 2022, München. https://www.muenchen.info/soz/pub/pdf/674_SOZ_Muenchner-Armutsbericht-2022_barrierefrei.pdf

Landeshauptstadt München (LHM), Sozialreferat (2023): Anpassung der Einkommensgrenzen für freiwillige Leistungen zum 01.04.2023, Sitzungsvorlage Nr. 20-26 7 V 08852. München.

Riedl, Juliane/ Hauer, Marcus (2012): Der Verbraucherpreisindex für München – Einblick in die Systematik und Berechnungsmethodik, in: Münchner Statistik, 4. Quartalsheft, Jahrgang 2012, S. 25-31.