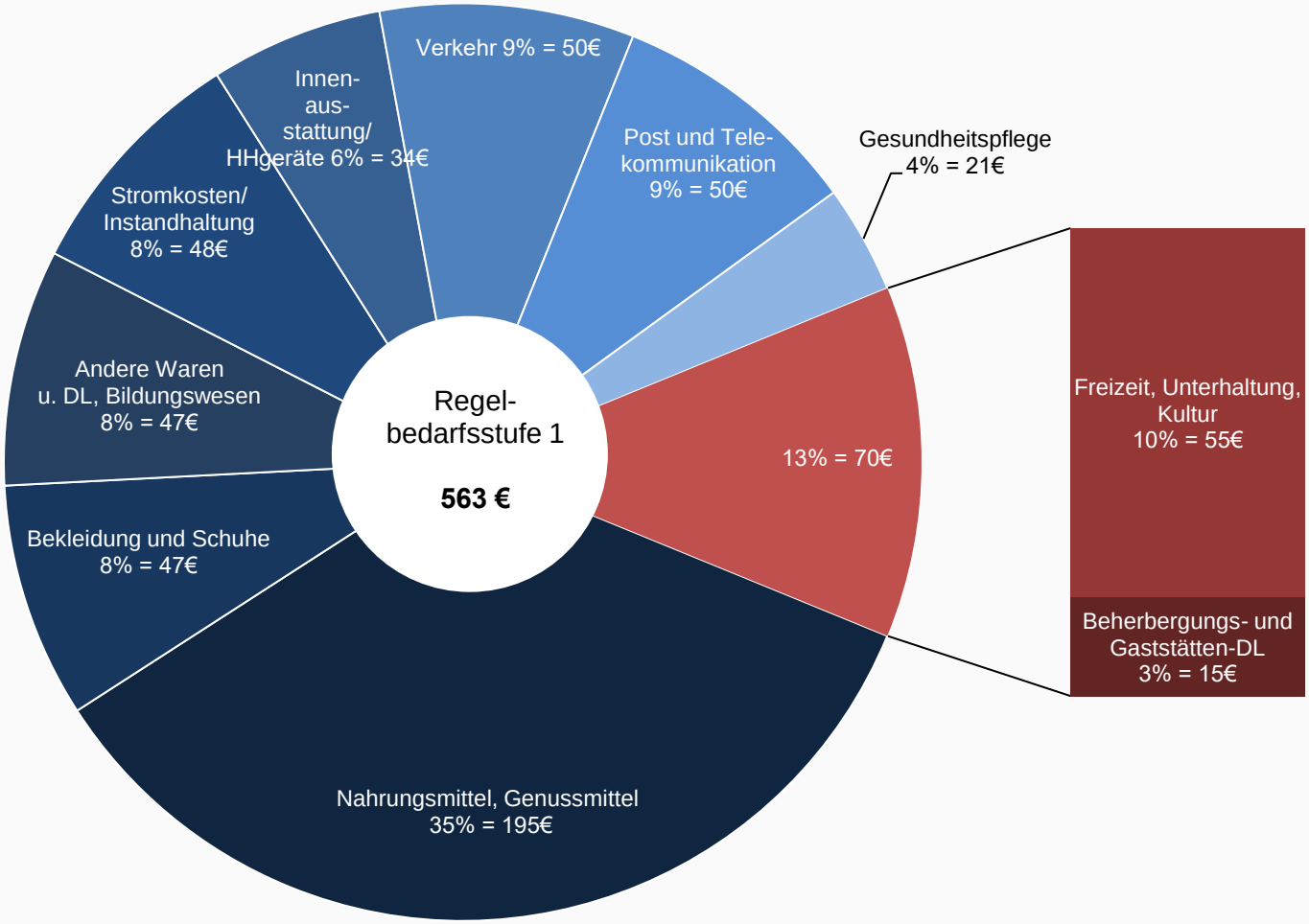
Zusammensetzung des Regelbedarfs nach regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben 2024

in Euro und % des fortgeschriebenen Regelbedarfs 1 (für Einpersonenhaushalte)



Quelle: Eigene Berechnungen, abgeleitet vom Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch ab dem Jahr 2021, §28a XII Sozialgesetzbuch, Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2024

Hintergrund

Die Regelbedarfe müssen qua Gesetz immer dann grundlegend neu berechnet werden, wenn aktuelle Ergebnisse aus der in einem fünfjährigen Turnus erhobenen Einkommens- und Verbraucherstichprobe des Statistischen Bundesamtes vorliegen (vgl. §28 Abs. 1 SGB XII). Dies erfolgte zuletzt zum Januar 2021. Jährlich erfolgt außerdem eine Anpassung auf Basis eines so genannten Mischindexes, bei dem die bundesdurchschnittliche Preisentwicklung für Güter und Dienstleistungen und die durchschnittliche Nettolohnentwicklung nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Datenbasis dienen. Die letzte Anpassung erfolge im Januar 2024 auf Grundlage der Regelbedarfsstufen Fortschreibung 2024. Mehrbedarfszuschläge, die ausschließlich in fest definierten Fällen (Schwerbehinderung, Schwangerschaft, für Alleinerziehende) gewährt werden, orientieren sich an den Regelbedarfen und steigen somit durch die Neuberechnung ebenfalls. Die weiteren Komponenten der Grundsicherungsleistung (angemessene Aufwendungen für Unterkunft; Versicherung in der Kranken- und Pflegeversicherung; sowie Leistungen für Bildung und Teilhabe, auf die Kinder einen gesonderten Anspruch haben) dagegen sind von der Neuberechnung nicht betroffen. Sie erhöhen die Gesamtleistung für Bezieher*innen von Grundsicherungsleistungen grundsätzlich (vgl. Abbildung III.59).

Die Art der Anpassung und die Höhe der Regelsätze geben immer wieder Anlass zu kontroversen Diskussionen. Den zentralen Streitpunkt der Auseinandersetzung stellt die Frage nach der Höhe des sozioökonomischen Existenzminimums dar. Nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts gehört dazu die Versorgung mit allen für die physische Existenz des Menschen notwendigen Mitteln (also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit) sowie die Möglichkeit, zwischenmenschliche Beziehungen zu pflegen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben zu realisieren (vgl. Deutscher Bundestag, Sachstand Physisches und soziokulturelles Existenzminimum). Die Leistungen der Grundsicherung sollen – ebenfalls qua Gesetz – ein Leben in Würde ermöglichen (vgl. § 1 Abs. 1 SGB II). In welcher Höhe genau die genannten Bereiche dafür bei der Bedarfsmessung angesetzt werden, wird politisch entschieden. Dafür sind zwangsweise normative Setzungen notwendig. In der öffentlichen Diskussion wird deswegen häufig der Vorwurf erhoben, die Bedarfe würden systematisch kleingerechnet und orientierten sich an Budgetvorgaben, und nicht an der realen Preis- und Lohnentwicklung. Schließlich hängen die Kosten der Grundsicherung in entscheidendem Maße von der Höhe des definierten Existenzminimums ab: Die Ausgaben für die Grundsicherungsleistungen pro Person steigen automatisch an, wenn das Niveau angehoben wird. Gleichzeitig fallen mit einer Erhöhung auch mehr Menschen mit ihrem Einkommen unter den definierten Schwellenwert, so dass mit einem höheren Niveau auch der Kreis der Anspruchsberechtigten wächst. Auch das schlägt sich automatisch auf die Kosten der Grundsicherung nieder. Darüber hinaus wirkt die Höhe des im Grundsicherungssystem anerkannten Existenzminimums aber auch auf eine Reihe weiterer sozialstaatlicher Gegenstandsbereiche zurück. Hierzu zählt neben der Steuerpolitik (Grundfreibetrag und Kinderfreibeträge müssen sich nach dem Grundsicherungsniveau richten) auch die Lohn- und Tarifpolitik, weitere Sozialleistungen (wie bspw. die Ausbildungsförderung) und das Unterhalts- und Pfändungsrecht. Die Bedeutung dieser Größe liegt also auf der Hand. Für die soziale Lage der Betroffenen bleibt aber die Frage zentral, ob mit der Höhe der ab dem kommenden Jahr neu bemessenen Regelsatzleistung das Recht auf das sozioökonomische Existenzminimum gewahrt wird?

Zusammensetzung und Angemessenheit des Regelbedarfs

Ein Blick auf die Unterteilung der Bedarfsstufe 1, wie sie in der Abbildung dargestellt ist, lässt die Zusammensetzung der Regelleistung für einen alleinstehenden Erwachsenen und die dabei anerkannten Bedarfe in den unterschiedlichen Lebensbereichen erkennen. Insgesamt wird die Regelleistung ab Januar 2024 bis zu 563 Euro betragen[1]. Mit mehr als einem Drittel der Gesamtleistung ist der größte Posten dieses Wertes für Nahrungs- und Genussmittel vorgesehen. Hierfür werden vom Gesetzgeber monatlich 195 Euro angesetzt. Für die Teilhabe an Freizeit und Unterhaltungsangeboten (Freizeit, Unterhaltung, Kultur, Beherbergungs- und Gaststätten-DL), die wichtig für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sind, sollen 70 Euro monatlich ausreichen. Weitere 50 Euro werden jeweils für Post- und Telekommunikation sowie als Aufwendung für die Mobilität/Verkehr eingeplant. Für Bekleidung und Schuhe sowie andere Waren und Dienstleistungen sollen 47 Euro monatlich das Existenzminimum in angemessener Weise abdecken. Die Gesundheitspflege wird mit 21 Euro berücksichtigt, während sich die Stromkosten/Instandhaltung auf maximal 48 Euro im Monat belaufen sollen. Auch die Innenausstattung inkl. Haushaltsgeräte wird im Rahmen der Regelbedarfsbemessung berücksichtigt. Hierfür plant der Gesetzgeber Ausgaben von 34 Euro pro Monat ein.

Bei den genannten Bereichen handelt es sich jeweils um die Titel von Sammelkategorien, die sich in der genauen Bemessung in eine Reihe von detaillierten Einzelposten unterteilen. So setzt sich die Kategorie „Innenausstattung/Haushaltsgeräte“ beispielsweise aus den anerkannten Bedarfen für Möbel, Teppiche, Heimtextilien, Kühlschränke, Waschmaschinen, Wäschetrockner, Glaswasen, Geschirr, Gartengeräte, Werkzeuge, Verbrauchsgüter der Haushaltsführung sowie Reparatur von Möbeln und Haushaltsgeräten, zusammen. Diese hier nur beispielhaft herausgegriffene Auffächerung macht deutlich, dass der Regelsatz den Anspruch erhebt, das sozioökonomische Existenzminimum vollständig mit einer monatlichen Pauschalleistung abzusichern. Die Möglichkeiten, gesonderte Mittel für nichtregelmäßig anfallende Leistungen zu beantragen, sind folglich mit der Neuordnung des Grundsicherungssystems gestrichen worden. Als einmalige, zusätzliche Bedarfe können nur noch die Erstausstattung für eine Wohnung (einschließlich Haushaltsgeräte), die Erstausstattung für die Bekleidung bei Schwangerschaft und Geburt sowie ein Beitrag für mehrtägige Klassenfahrten von Kindern beantragt werden. Wenn ansonsten größere Anschaffungen notwendig werden, sollen sie aus dem laufenden Regelsatz möglich sein, indem die dafür vorgesehenen Beiträge angespart werden. In dem Beispiel der Innenausstattung/Haushaltsgerät war bei der Regelbedarfsermittlung im Jahr 2021 für die Anschaffung und/oder Reparatur eines Kühlschranks beispielsweise ein Betrag von 1,67 Euro pro monatlicher Regelleistung vorgesehen. Dabei versteht sich die Summe als eine Art Sparbetrag, der zurückgelegt und im Bedarfsfall für die Reparatur oder Anschaffung eines neuen Kühlschranks verwendet werden soll. Als angemessenen Kosten für ein solches Gerät wurden damals 81,01 Euro einkalkuliert, ein Betrag, der mit der monatlichen Rate von 1,67 Euro in etwa vier Jahren angespart werden kann. Der Zeitvorlauf, der nötig ist, um einen neuen Kühlschrank anschaffen zu können, ist also durchaus lang. Wer jedoch nicht die

[1] Die Regelbedarfsleistungen für die weiteren Bedarfsstufen liegen unterhalb dieses Wertes (vgl. im Detail Tabelle III.16).

notwendigen Rücklagen gebildet hat und beispielsweise dringend einen neuen Kühlschrank benötigt, der kann im konkreten Bedarfsfall ein Darlehen beantragen. Das Darlehen muss dann aus dem laufenden Regelsatz zurückgezahlt werden.

Allerdings sind die Leistungsbezieher*innen nicht dazu gezwungen, die Geldbeträge auch so einzusetzen, wie es das Gesetz bei der Bedarfsermittlung vorsieht. Die Abwicklung über eine Pauschalleistung, so der weitere Gedanke des Gesetzgebers, soll den Betroffenen Spielräume eröffnen, um die ihnen zugewiesenen Geldmittel eigenständig zu verwalten und selbstständig so einzusetzen, wie es in der jeweiligen Haushaltssituation nötig ist oder in der jeweiligen Lebenslage als angemessen empfunden wird. Durch die vorgesehenen Sparbeträge entfällt nicht nur der Verwaltungsaufwand, sondern auch die häufig als entwürdigend empfundene Antragsstellung für zusätzliche Anschaffungen. Allerdings hat diese Sichtweise auch einen entscheidenden Nachteil. Wer mit den in einer Kategorie vorgesehenen monatlichen Mitteln nicht auskommt, beispielsweise mehr als 195 Euro monatlich für Nahrung ausgibt oder mehr als 21 Euro pro Monat in die Gesundheitspflege investiert, der muss diese Mehrausgaben an anderer Stelle einsparen. Insofern kommt der adäquaten Bemessung der einzelnen Kategorien eine entscheidende Rolle zu. Dabei ist nicht nur die Frage zentral, ob die für Nahrung- und Haushalt vorgesehenen Geldleistungen tatsächlich ausreichen, um die täglichen Bedarfe zu decken, sondern auch ob die für Freizeit, Unterhaltung und Kultur vorgesehenen Beträge (sofern sie eben nicht dafür genutzt werden, um die fehlenden Mittel im Bereich Nahrung- und Haushalt zu kompensieren), auch tatsächlich dazu in der Lage sind, um die Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben möglich zu machen. Kritisch zu hinterfragen ist auch, was passiert, wenn das (dauerhaft) nicht so ist. Die Frage, welche Folgen die soziale Isolation sowohl für die Betroffenen selber als auch die gesamte Gesellschaft hat, ist im Zuge der gegenwärtigen Corona-Krise aktuell wie nie. Der Lock-Down von allen Freizeit-, Kultur-, Sport- und Gaststättenangeboten lässt erstmals die gesamte Gesellschaft erfahren, was für einen Großteil der Grundsicherungsbezieher*innen normaler Alltag sein dürfte. Schließlich verweisen empirische Studien regelmäßig darauf, dass die Betroffenen mit dem Bezug von Grundsicherungsleistungen häufig auch soziale Teilhabemöglichkeiten einbüßen und sich mit zunehmender Dauer des Bezugs immer weiter aus ihren sozialen Netzwerken zurückziehen. Was für die Mehrheit der Bürger*innen in Pandemiezeiten vorübergehende Corona-Einschränkungen waren, ist für die Empfänger*innen von Mindestsicherungsleistungen dauerhafte Normalität. Die Corona-Erfahrung kann und sollte dementsprechend ein Anstoß sein, um über die Teilhabe von Grundsicherungsempfänger*innen im Allgemeinen und den Zugang zu Freizeit-, Unterhaltungs-, Gaststätten- und Kulturangeboten im Besonderen neu zu beraten.

Berechnung des Regelbedarfs

In diesem Zuge ist der Weg zur Berechnung der Regelbedarfe entscheidend. Den Berechnungen liegt der Anspruch zugrunde, die Bemessung und Anpassung der Regelbedarfe soweit wie möglich nach objektiven Kriterien auszurichten und nachvollziehbar zu gestalten. Hierzu ist die Bundesregierung verfassungsrechtlich auch gezwungen. Nach den Klagen von drei Familien stellte das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2010 fest, dass der bis dahin geltende Modus zur Berechnung des Regelbedarfes nicht transparent genug sei und hielt den Gesetzgeber dazu an, ein neues, nachvollziehbares Berechnungsverfahren zu etablieren. Seit dem 1. Januar 2011 wird der Regelbedarf deswegen durch das im Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) (vgl. § 28 SGB XII) festgelegte Verfahren errechnet.

Den Berechnungen liegt das sogenannte Statistik-Modell zugrunde, das seit den 1990er Jahren zur Bedarfsbemessung verwendet wird. Es löste seinerzeit das Warenkorb-Modell ab, bei dem Experten*innen einen imaginären Warenkorb mit allen notwendigen Gütern und Dienstleistungen befüllten und dann preislich bewerteten. Im Rahmen des Statistik-Modells werden die Regelbedarfe hingegen an den durchschnittlichen, statistisch erfassten Ausgaben- und Verbrauchsverhalten von Personen mit geringen Einkommen ausgerichtet. Die Datenbasis stellt eine Reihe von Sonderauswertungen der Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS) dar, die vom Statistischen Bundesamt vorgelegt werden. Sie wird alle fünf Jahre erhoben, die aktuell verwendeten Daten der EVS stammen aus dem Jahr 2018, neue Auswertungen sollen im Jahr 2025 vorgelegt werden. Im Zuge der Berechnungen werden die unteren 15 % der Einpersonenhaushalte und die unteren 20 % der Mehrpersonenhaushalte berücksichtigt. Um Zirkelschlüsse zu vermeiden werden Personen, die ausschließlich von Transfers nach dem SGB XII oder nach dem SGB II leben, von den weiteren Berechnungen ausgeschlossen. Nicht mit veranschlagt werden außerdem eine Reihe von Ausgaben, die vom Gesetzgeber nicht zu den grundlegenden Bedarfen gezählt werden. Personen, die aufstockende Grundsicherungsleistungen empfangen und Personen, die unter die Armutsgrenze fallen, aber keinerlei Transferzahlungen beantragen („verdeckte Arme“) gehen in die Berechnung jedoch mit ein. Gefragt wird dann, wie viel Geld vergleichbare Haushalte für ihren Lebensunterhalt ausgeben. Bei der Berechnung des Regelbedarfes werden die anerkannten Bedarfsbereiche, wie sie in der Abbildung skizziert sind, dann allerdings nicht deckungsgleich auf die Höhe des Regelbedarfs übertragen, sondern mit Abschlägen versehen. So gab die Referenzgruppe der unteren 15 % der Haushaltseinkommen laut der Anlage zum Gesetz für alle dargestellten Abteilungen insgesamt 594,51 Euro aus, auf das weiter oben besprochene Beispiel im Bereich „Unterhaltung“ entfielen dabei 134,70 Euro. Herausgenommen wurden in diesem Fall bspw. Ausgaben für Garten, Camping und Pauschalreisen, Übernachtungskosten, Schnittblumen und Zimmerpflanzen, Haustiere sowie Glücksspiel. Im Rahmen des Regelbedarfs waren für die Leistungsempfänger*innen für den gleichen Bereich im Jahr 2021 jedoch lediglich 56 Euro vorgesehen. Auch in allen anderen Abteilungen werden niedrigere Beträge als regelbedarfsrelevant angesetzt, als sie in der tatsächlichen Verteilung vorkommen. Begründet wird dies u.a. damit, dass es sich teilweise um nicht existenzsichernde Posten handelt oder die Kosten anderweitig übernommen werden (bspw. der Eigenanteil für orthopädische Schuhe). Das macht deutlich, dass das Berechnungsverfahren, auch wenn es die Zusammensetzung des Regelbedarfs möglichst transparent darstellen soll, von verschiedenen normativen Setzungen durchzogen ist.

Die erste normative Entscheidung betrifft die Definition der Referenzgruppe. Dabei wird die Festlegung auf die unteren 15 bzw. 20 % kritisch diskutiert, weil die Personen in diesem Einkommenssegment selber weitestgehend von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgehängt sind. Zudem begründet sich die Auswahl dieser Werte nur darauf, dass sich die Regelbedarfe an Haushalten mit niedrigem Einkommen orientieren sollen. Ob dies die unteren 15 oder 18 % der Haushalte sind, darüber kann gestritten werden. Außerdem werden zweitens nicht alle Ausgabenpositionen dieser Gruppe berücksichtigt, sondern lediglich ausgewählte Posten anerkannt. Auch diese Streichungen beruhen nicht auf objektiven Kriterien, sondern auf normativen bzw. politischen Entscheidungen. Drittens fallen bei der Übertragung der Einkommensposition aus der EVS-Vergleichsgruppe teilweise Abschläge an, die nicht weiter begründet werden. Auch das ist eine richtungsweisende Setzung. Der Eindruck, dass die Berechnungen auf Basis der Einkommens- und Verbraucherstichprobe den Regelbedarf objektiv ermessen, trügt also.

Hinzu kommt, dass die Regelsätze in den Jahren, in denen keine neuen Ergebnisse aus der EVS vorliegen, durch einen Mischindex aus Preis- (70 Prozent) und Lohnentwicklung (30 Prozent) angepasst werden. Auch diese Zusammensetzung wird kritisch diskutiert, weil die Regelsatzanpassung durch dieses Verfahren nicht einmal die Kaufkraft sichert. Das lässt sich zeigen, wenn die Entwicklung der Regelbedarfe mit der Entwicklung der durchschnittlichen Löhne bzw. der Preisen verglichen wird (vgl. Tabelle III.18). Die Zuwachsrate der Nettolöhne betrug zwischen den Jahren 2005 bis 2019 etwa 36 Prozent. Im gleichen Zeitraum sind die Regelbedarfe lediglich um 23 Prozent gestiegen, also deutlich hinter der Lohnentwicklung zurückgeblieben. Der Vergleich zwischen Regelsatz- und Preisentwicklung seit dem Jahr 2005 ist durch einen wechselhafteren Verlauf geprägt. In den ersten zehn Jahren nach der Einführung ist die Anpassung der Regelbedarfe hinter den Preissteigerungen zurückgeblieben. Erst im Jahr 2015 ist der Realwert von 2005 wieder erreicht worden. Seitdem liegen die Entwicklung der Regelbedarfe und Verbraucherpreise auf einem ähnlichen Niveau. Während sich sie Regelbedarfe bis zum Jahr 2019 um etwa 23 Prozent erhöht haben, sind die Verbraucherpreise im gleichen Zeitraum um 22 Prozent gestiegen (vgl. Abbildung III.44).

Gesamteinkommen und Armutsfestigkeit

Allerdings muss auch berücksichtigt werden, dass die Höhe der Regelbedarfe nicht mit dem Gesamtbedarf bzw. der Gesamtleistung der Grundsicherung gleichzusetzen ist. Schließlich werden ergänzend die Kosten für Unterkunft und Heizung gezahlt. Zudem gibt es, wie oben beschrieben, in ausgewählten Fällen die Möglichkeit, Sonderbedarfe geltend zu machen. Außerdem wird bei der Bedürftigkeitsprüfung ein so genanntes „Schonvermögen“ nicht berücksichtigt. Darüber hinaus ist es für Bezieher*innen von Grundsicherungsleistungen geradezu vorgesehen, die Regelleistung durch ein eigenes Erwerbseinkommen aufstocken. Hierfür existieren verschiedene Freibetragsregelungen. Der Erwerbstätigenfreibetrag sorgt dafür, dass Leistungsempfänger*innen, die einer Erwerbsarbeit nachgehen, immer ein höheres Gesamteinkommen erzielen als nicht erwerbstätige Grundsicherungsempfänger*innen.

Trotz der Möglichkeiten, die Regelbedarfsleistung durch ein zusätzliches Erwerbseinkommen aufzustocken (vgl. Abbildung IV.81b), verweist die Armutsbetroffenheit von Arbeitslosen im Allgemeinen und die der Grundsicherungsempfänger*innen im Besonderen darauf, dass das Bedarfsniveau der Grundsicherung insgesamt unzureichend ist. So beziffern die beiden repräsentativen Datensätze Mikrozensus und Sozioökonomische Panel die Armutsbetroffenheit[2] dieser Personengruppe übereinstimmend auf etwa 60 Prozent (vgl. Abbildung III.24 und Abbildung III.72). Der Befund verleiht der Forderung Nachdruck, die Bemessung der Regelbedarfe grundlegend zu reformieren und ein sachgerechtes Ermittlungsverfahren zu etablieren, dass das sozioökonomische Existenzminimum wirksam sichert. An Hinweisen darauf, welche konkreten Schwachstellen des Statistikmodells zu beseitigen sind und an Vorschlägen, wie eine grundsätzliche Neuordnung des Modells aussehen könnte, mangelt es jedenfalls nicht (vgl. Schriftliche Stellungnahmen von Verbänden vom 21.Juli 2020). Dabei muss jedoch immer klar sein: die eine objektive Lösung

[2] Als einkommensarm gelten Personen, deren bedarfsgewichtetes pro-Kopf Haushaltseinkommen (Nettoäquivalenzeinkommen) weniger als 60 % des mittleren, am Median gemessenen Nettoäquivalenzeinkommens beträgt.

kann es nicht geben. Die Höhe des Grundsicherungsbedarfs wird immer eine politische Abwägung auf Basis von Mehrheiten bleiben, in die Wertmaßstäbe einfließen.

Methodische Hinweise

Die Darstellung beruht auf §28 „Ermittlung der Regelbedarfe“ und §28 a „Fortschreibung der Regelbedarfsstufen“ des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Die fortlaufende Regelbedarfsfortschreibung erfolgte auf der Grundlage der Regelbedarfsstufenfortschreibungsverordnung von 2023.

Zur Berechnung wurden die regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben der Einpersonenhaushalte, wie sie aus der Sonderauswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2018 abgeleitet werden, sowie ihre Verteilung auf Abteilungen herangezogen. Die Ausgaben der zwölf Abteilungen ergaben in der Summe 434,90 € für das Jahr 2018. Daran anschließend belief sich die Summe der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben für Einpersonenhaushalte ab Januar des Jahres 2021 gemäß der Fortschreibung nach § 7 auf 446 € - der Wert für die Regelbedarfsstufe 1. Für die Abbildung wurde der gegenwärtige Regelbedarf entsprechend der prozentualen Verteilung der Ausgaben des Jahres 2018 auf die verschiedenen Abteilungen heruntergebrochen.

Die Sonderauswertung der EVS bezieht sich auf die untersten 15 Prozent der nach Haushaltsnettoeinkommen geschichteten Einpersonenhaushalte ohne SGBII/SGBXII-Empfänger*innen. Der Grenzwert nach oben lag bei 1.086 Euro. Ferner ist zu beachten, dass die Verteilung des Regelbedarfs auf die verschiedenen Abteilungen von durchschnittlichen tatsächlichen Konsumverhalten niedriger Einkommensgruppen abgeleitet wurde. Jedem Leistungsberechtigten steht es (theoretisch) frei, die Beträge anders zwischen den Abteilungen aufzuteilen.