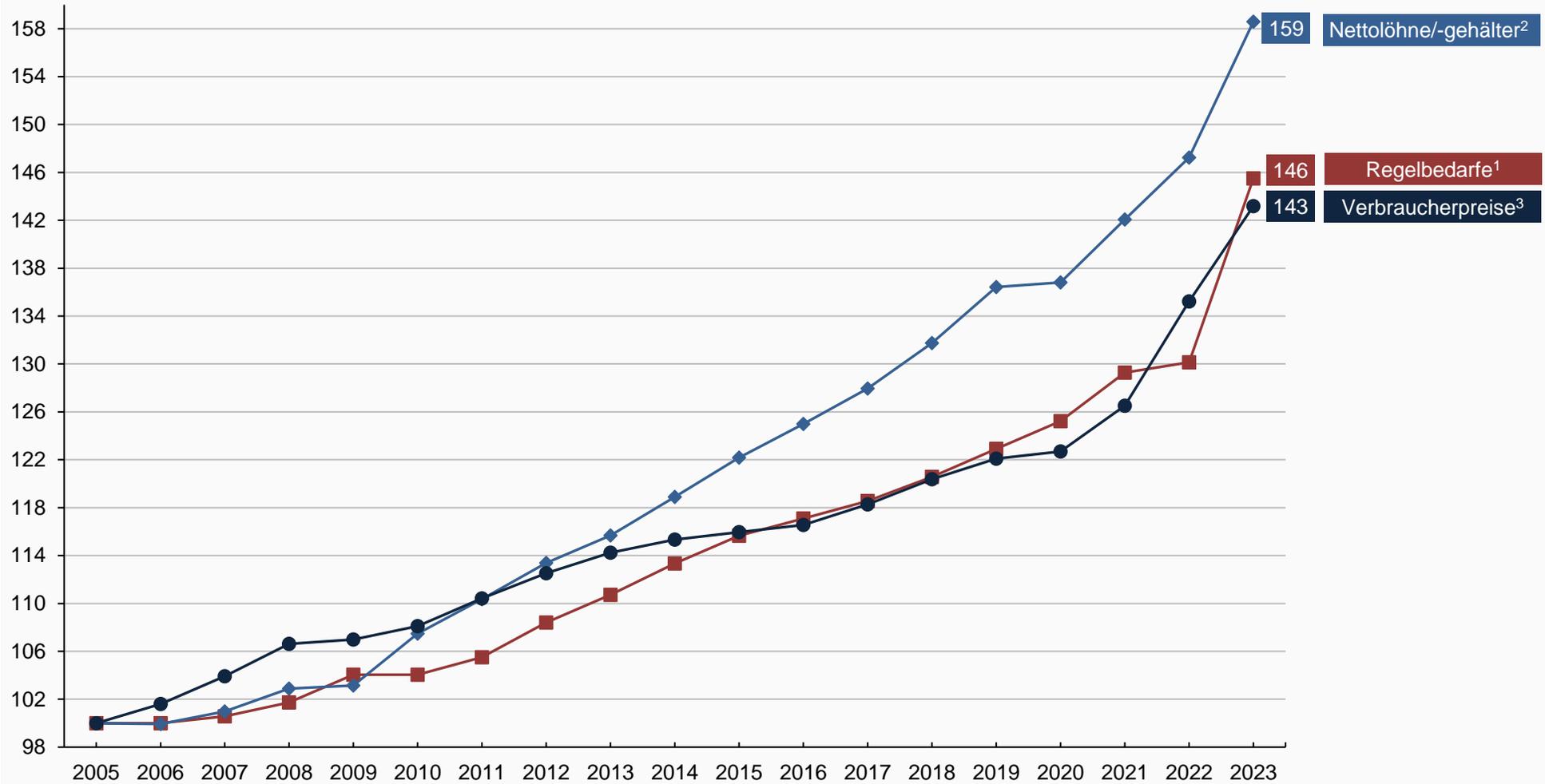


■ Entwicklung der Regelbedarfe¹ der Grundsicherung, der Löhne² und der Preise³ 2005 - 2023
Indexdarstellung (2005=100)



¹ Eckregelsatz bzw. Regelbedarfsstufe 1 (pro Monat) ² Nettolöhne und -gehälter monatlich je Arbeitnehmer*in; die Werte der Jahre 2020 bis 2023 sind vorläufig ³ Verbraucherpreisindex

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024), GENESIS-Online Datenbank (eigene Berechnungen)

Regelbedarfe der Grundsicherung: Der „massive“ Anstieg, der gar nicht massiv ist

Kurz gefasst

- In der öffentlichen Debatte wird die Leistungshöhe und die Regelbedarfe von Grundsicherungsempfänger*innen immer wieder kontrovers diskutiert. Häufig wird dabei die Kritik laut, die Ausgaben der Grundsicherung seien zu hoch und versperrten den Weg für andere (Wirtschafts-)Investitionen. Besonders populär sind dabei Parolen, die die „zu hohen“ Anpassungen der Regelsätze postulieren.
- Allerdings übersehen derartige Einschätzungen, dass sich die reguläre Anpassung der Regelbedarfe an der Entwicklung der Verbrauchsausgaben unterer Einkommensgruppen orientiert. Kann die amtliche Statistik (EVS) hierzu keine aktuellen Daten vorlegen, bemisst sich die Anpassung der Regelbedarfe an einem Mechanismus, der auf die Preisentwicklung regelbedarfsrelevanter Güter und Dienstleistungen und die Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter abstellt.
- Auf Grund der krisenbedingt hohen Inflation ergeben sich aus diesem Anpassungsmechanismus deutliche Regelbedarfserhöhungen für die Jahre 2023 und 2024. Der „massive“ Anstieg für das Jahr 2023 ist aber lediglich eine Erhöhung, die den Preisanstieg ausgleicht. Denn im Jahr 2022 waren die Verbraucherpreise im Vergleich zum Jahr 2005 um 35 % gestiegen, die Regelbedarfe jedoch nur um 30 %. Mit der zum Jahr 2023 erfolgten Anpassung stiegen die Regelbedarfe um 46 % und die Verbraucherpreise um 43% zum Ausgangsjahr, so dass eine Angleichung erfolgte. Gleichwohl stellt sich die Preisentwicklung für einzelne Güter deutlich extremer dar. So sind die Preise für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke um 80 % sowie für Strom um 143 % gestiegen – beides existenzielle Ausgaben, die aus den Regelbedarfen bestritten werden müssen.
- Trotz des deutlichen Anstiegs wird ersichtlich, dass sich die Regelbedarfe bis zum Jahr 2023 weniger stark an die Löhne angleichen, als in der Öffentlichkeit diskutiert wird. Die Indexdarstellung zeigt: Seit 2005 sind die Nettogehälter der Arbeitnehmer*innen um 59% gestiegen – und damit deutlich stärker als die Regelbedarfe und die Preisentwicklung. Erst mit der Regelbedarfserhöhung zum Jahr 2024 findet eine Erhöhung der Regelbedarfe auf 63 % im Vergleich zum Ausgangsjahr (2005) statt. Damit erfolgt eine Angleichung an die Nettogehälter des Jahres 2023 – es ist aber keine Angleichung an die Nettogehälter des Jahres 2024 zu erwarten. Denn diese werden im Jahr 2024 ebenfalls (in noch unbekannter Höhe) steigen.
- Die Diskussionen um die Anstiege der Regelbedarfe werden regelmäßig ohne diesen Kontext geführt. Die Anpassung der Regelbedarfe erscheint eben nur dann als „massiv“, wenn sie nur für sich betrachtet wird. In Relation zu der Preis- und Lohnentwicklung der letzten Jahre sind die Anpassungen verhältnismäßig und wichtig gewesen, um eine Personengruppe zu unterstützen, die die Auswirkungen von Krisen besonders deutlich zu spüren bekommt.

Hintergrund

Die Diskussion um die Ausgestaltung und Höhe des Bürgergeldes reißt nicht ab. Getrieben wird die Debatte von immer neuen politischen Vorstößen, die bei genauem Hinsehen schnell eine Vielzahl populistischer Thesen, aber wenig Fakten offenlegen. Dennoch werden immer wieder alle Register gezogen, um den Leistungsbezug zu denunzieren. Mit Blick auf die Daten lassen sich die dabei geäußerten Thesen jedoch zügig einordnen. So zeigt beispielsweise die Aufstellung der Sozialausgaben, dass die Grundsicherung für Arbeitssuchende mit etwa 47 Mrd. Euro jährlich lediglich einen Anteil von 3,8% des gesamten Sozialbudgets ausmacht (vgl. [Abbildung II2](#)). Das legt nahe, dass Einsparungen im Grundsicherungssystem keineswegs horrenden Beträge freisetzen und anderweitige Investitionen möglich machen würden. Auch die weit verbreitete Annahme, dass sich die Arbeit bzw. mehr Arbeit nicht „lohne“, ist bei genauem Hinsehen gar nicht haltbar. Mehrfach wurde vorgerechnet, dass sich Arbeit im Vergleich zum reinen Grundsicherungsbezug in der Regel immer auszahlt (vgl. zum Beispiel [Bürgergeld und Mindestlohn](#) des Portals Sozialpolitik). Nur in (mehr oder weniger) konstruierten Einzelfällen kann das anders sein. Darüber hinaus ist die Einstellung, dass mehr Druck auf die per se arbeitsunwilligen Bürgergeldbeziehenden ausgeübt werden müsse, damit sie sich nicht in die „soziale Hängematte“ legen, kaum haltbar. Denn strittig ist einerseits, ob Leistungen, die als soziokulturelles Existenzminimum gelten, überhaupt gekürzt werden dürfen. Und andererseits zeigen die Daten, dass es nur einen relativ kleinen Anteil an hilfebedürftigen Personen gibt, die aufgrund von Fehlverhalten sanktioniert wurden und werden (vgl. [Abbildung IV.80](#)). Der Mehrzahl der Grundsicherungsbeziehenden kommt allen Melde- und Mitwirkungspflichten zuverlässig nach.

Dennoch mehren sich in der politischen wie öffentlichen Debatte die Meldungen, die Leistungen der Grundsicherung seien zu hoch und ein Anstieg der Regelbedarfe eine Beleidigung der hart arbeitenden Bevölkerung. Dabei wird derzeit vor allem auf die aktuelle Regelbedarfsanpassung rekurriert, in deren Rahmen der monatlich gezahlte Betrag (ohne Berücksichtigung von Aufwendungen für Wohnen/Heizen) für eine Einzelperson von monatlich 502€ (2023) auf 536€ pro Monat ab Januar 2024 angehoben wurde (vgl. [Tabelle III16](#)). Eine Bewertung dieser Anhebung ist aber nur zulässig, wenn der Eckregelsatz bzw. dessen Anstieg ins Verhältnis gesetzt wird - zu der Entwicklung der durchschnittlichen Nettolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer*in im Monat sowie den Verbraucherpreisen (bzw. der Kaufkraft). Vor diesem Hintergrund betrachtet fällt die Entwicklung der Regelbedarfshöhe, insbesondere in den letzten Jahren, nicht so massiv aus, wie es teilweise propagiert wird. In der Indexdarstellung werden die Ausgangswerte aus dem Jahr 2005 bei jeweils 100% angesetzt (siehe Abbildung). In den Folgejahren lassen sich dann die Zuwachsraten der einzelnen Werte (im Vergleich zum Ausgangspunkt) ablesen. Demnach zeigt sich, dass die Nettolöhne und -gehälter bis zum Jahr 2023 um 59 %, die Regelbedarfe um etwa 46 % und die Verbraucherpreise um 43% angestiegen sind. Im Ergebnis sind also die Regelbedarfe und Verbraucherpreise hinter der Lohnentwicklung zurückgeblieben. Die abweichende Entwicklung hat ihren Ursprung im Jahr 2010, seitdem steht die Entwicklung der Regelbedarfe und der Verbraucherpreise hinter der Lohnentwicklung zurück. Seit etwa dem Jahr 2014 ist ein verstärktes Auseinanderdriften zu beobachten.

(Eingeschränkte) Vergleichbarkeit

Beim Vergleich von Nettolöhnen, Preisen und Regelbedarf sind allerdings einige Punkte zu beachten:

- Mit den Regelbedarfen ist noch nicht der Gesamtbedarf abgebildet, der den Grundsicherungsempfänger*innen zur Verfügung steht. Zu berücksichtigen sind insbesondere die Kosten der Unterkunft (vgl. [Abbildung III.16](#)). Die Statistik der Grundsicherung weist darauf hin, dass die übernommenen Kosten der Unterkunft stärker angestiegen sind als die Regelbedarfe. Allgemein steigende Wohn- bzw. Heizkosten schlagen natürlich auch auf die Arbeitnehmer*innen durch, die von ihren Nettolöhnen und –gehältern ja auch diese Lebenshaltungskosten tragen müssen. Zur Einordnung der Lohn- und Regelbedarfshöhe können die Eurobeträge beitragen: Im Jahr 2023 lagen die durchschnittlichen Nettolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer*in im Monat bei 2.417 €. Der Regelbedarf eines Alleinstehenden lag bei 502 € und die bundesdurchschnittlichen Kosten der Unterkunft im Juni 2023 bei 427 €, was einen Gesamtbedarf einer alleinstehenden Person von 929 € ergibt¹. Während die Regelbedarfe bundeseinheitlich sind, bringen die Kosten der Unterkunft eine regionale Varianz in die Höhe des Gesamtbedarfes in der Grundsicherung (vgl. [Abbildung III.64](#)).
- Die reguläre Anpassung der Regelbedarfe orientiert sich nicht prinzipiell an der Lohnentwicklung. Seit der Fortschreibung für das Jahr 2011 ist der Orientierungspunkt die Entwicklung der Verbrauchsausgaben unterer Einkommensgruppen, wie sie in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) alle fünf Jahre erfasst wird (vgl. SGB XII §28). Liegen keine aktuellen Daten vor, bemisst sich die Anpassung der Regelbedarfe zu Anfang eines jeden Jahres an einem anderen Mechanismus (vgl. SGB XII §28a). Es wird die Entwicklung der regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen sowie der Nettolöhne und -gehälter zugrunde gelegt. Aus diesen wird ein Mischindex gebildet, der die Preisentwicklung zu 70 % und die Lohnentwicklung zu 30 % berücksichtigt.² Seit der Fortschreibung für das Jahr 2023 wurde eine zweite Fortschreibungsstufe ergänzt, die zeitnahe Entwicklungen – wie bspw. hohe Inflation – besser berücksichtigt³ (vgl. [Tabelle III.16](#)). Insgesamt ist somit die Lohnentwicklung für die Regelbedarfsentwicklung an zwei Stellen von Bedeutung: Sie kann einerseits indirekt die Verbrauchsausgaben der unteren Einkommensgruppen verändern und andererseits direkt – wenn auch zu einem geringen Teil – über die Fortschreibung einfließen.
- Die Fortschreibung der Regelbedarfe nimmt Bezug auf die Preisentwicklung der regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen. Es werden also Güter und Dienstleistungen, die laut EVS zu den Ausgaben der unteren Einkommensgruppen gehören, heraus genommen (vgl. [Abbildung III.43](#)). In der Abbildung abgebildet ist jedoch die Entwicklung der Verbraucherpreise insgesamt. Betrachtet man einzelne Preisentwicklungen, wird bspw. deutlich, dass die Entwicklung der Preise für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke im abgebildeten Zeitraum um

¹ Es wird hier angenommen, dass keine Mehrbedarfe (bspw. bei Schwangerschaft oder Alleinerziehenden bestehen).

² Dazu wird auf die Preisentwicklung der regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen Bezug genommen. Hierbei wird die Entwicklung zwischen Juli des Vorjahres und Juni des Vorjahres im Vergleich zur Entwicklung zwischen Juli des Vorvorjahres und Juni des Vorvorjahres abgestellt.

³ Hierbei wird auf die Entwicklung zwischen April und Juni des Vorjahres im Vergleich zur Entwicklung zwischen April und Juni des Vorvorjahres abgestellt.

80 % gestiegen ist sowie die für Strom um 143 % - also weit mehr als der in der Entwicklung der Verbraucherpreise angegebene Durchschnittswert. Beides sind jedoch existenzielle Ausgaben, die über den Regelbedarf abgedeckt werden müssen.

Entwicklung von Regelbedarfen, Löhnen UND Preisen

Vergleicht man die Entwicklung seit dem Jahr 2005, wird sichtbar, dass im Verlauf der ersten zehn Jahre die Anpassung der Regelbedarfe hinter der allgemeinen Preisentwicklung zurückgeblieben ist. Die Kaufkraft der Grundsicherungsempfänger*innen hat sich über 10 Jahre hinweg verringert. Erst seit dem Jahr 2015 liegen die Entwicklung der Regelbedarfe und Verbraucherpreise ähnlich hoch. In den Jahren 2020 und 2021 liegt die Entwicklung der Verbraucherpreise erstmals erkennbar unter der Entwicklung der Regelbedarfe. Allerdings lässt sich das vor allem auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie der Eindämmungsmaßnahmen zurückführen. Im Jahr 2022 dreht sich die Entwicklung dann auch wieder um – und zwar drastisch: waren die Energiepreise bereits im Jahr 2021 angestiegen, kam es durch den Ukraine-Krieg ab Februar 2022 zu einem weiteren starken Anstieg insbesondere auch der Preise für Nahrungsmittel und somit auch insgesamt der Inflation. Die Regelbedarfe blieben hinter dieser Entwicklung deutlich zurück. Das liegt an dem Anpassungsrhythmus und der bis zum Jahr 2022 geltenden Anpassungsformel (vgl. [Tabelle III.16](#)). Um diese Schieflage auszugleichen, wurden im [Sofortzuschlags- und Einmalzahlungsgesetz](#) verschiedene Leistungsverbesserungen für SGB II-Beziehende auf den Weg gebracht. Zum einen wird seit Juli 2022 ein monatlicher Zuschlag von 20 Euro für Kinder und Jugendliche gezahlt, zum anderen erhielten erwachsene Leistungsberechtigte einen einmaligen Zuschlag von 200 Euro. Zum Jahr 2023 mit Einführung des Bürgergeldes wurden dann die Regelleistungssätze erhöht und die Anpassungsformel verändert, um auch zeitnahe Preisveränderungen besser abzubilden (vgl. [Tabelle III.16](#)). Diese Anpassungen zeigen Wirkung: Der Regelbedarf stieg im Jahr 2023 minimal stärker als der Verbraucherpreisindex. Der vermeintlich „massive“ Anstieg der Regelbedarfe ist aber nicht mehr und nicht weniger als eine Anpassung an die krisenbedingt gestiegenen Ausgaben des täglichen Bedarfs. Bedenkt man die deutlich höheren Anstiege bei wirklich existenziellen Ausgaben wie Nahrung und Storm bleibt der Anstieg des Regelbedarfs weiterhin dahinter zurück.

Allerdings trägt auch der Blick auf die Entwicklung der nominalen Nettolöhne- und Gehälter. Die inflationsbereinigten Nettoeallöhne weisen eine deutlich schwächere Entwicklung auf. Die Ansicht im Zeitverlauf zeigt: Auch die Nettolöhne haben sich im Zeitraum zwischen den Jahren 2005 und 2009 real vermindert. Erst seit dem Jahr 2010 kommt es zu einem leichten Anstieg der Nettoeallöhne, der krisenbedingt aber ebenfalls im Jahr 2022 eingebrochen ist (vgl. [Abbildung III1](#)). In dieser Sichtweise fallen auch die Zuwachsraten der Löhne deutlich geringer aus, als es die nominalen Werte nahelegen. Das liegt auch daran, dass die Lohnentwicklung weiterhin hinter der der Unternehmens- und Vermögenseinkommen – ebenfalls mit krisenbedingter Trendwende - zurückliegen (vgl. [Abbildung III1a](#)). Deutliche Lohnsteigerungen und die „guten“ Tarifabschlüsse in den Jahren 2023 und 2024 mit vergleichsweise hohen Lohnsteigerungen sind daher absolut angebracht.

Vor diesem Hintergrund kann von einer allgemeinen Annäherung der Regelbedarfe an die Löhne aber nicht gesprochen werden. Zwar liegt der Anstieg der Regelbedarfe für das Jahr 2024 leicht über den Lohnsteigerungen bis zum Jahr 2023, sie wird aber immer noch hinter der Lohnentwicklung des Jahres 2024 zurückbleiben. Denn auch die Lohnentwicklung wird positiv ausfallen, wenn auch in bisher unbekannter Höhe. Auch muss sich noch zeigen, ob die Verbraucherpreisentwicklung mit der Regelsatzänderung 2024 nachvollzogen wird oder nicht. Denn die Erhöhungen in der Grundsicherung erfolgen immer auf Basis von vorherigen Entwicklungen und versuchen die zukünftigen Entwicklungen bei Preisen und Löhnen zu antizipieren. Wie passend die Erhöhungen sind, zeigt sich immer erst im Nachgang.

In der Diskussion werden diese durchaus vielschichten Kontexte häufig ausblendet. Die Anpassung der Regelbedarfe lässt sich leichter als „zu generös“, „zu teuer“ oder „zu viel“ werten, wenn sie nur für sich betrachtet wird. In Relation zu der Preis- und Lohnentwicklung der letzten Jahre lassen sich die Anpassungen jedoch annähernd als verhältnismäßig einordnen.

Weitere Schwachstellen der Debatte

Ein weiterer Diskussionsbedarf ergibt sich bei der Frage nach der Regelbedarfshöhe und dem Mythos, dass sich (mehr) Arbeit nicht lohnt. Allerdings geht auch hier ein Teil der Annahmen grundsätzlich fehl: Die Grundsicherung/Sozialhilfe hat im deutschen Sozialstaat die Aufgabe eines „letzten sozialen Netzes“, ist also „Ausfallbürge“ für diejenigen Notlagen, die weder durch eigene oder familiäre (Selbst)Hilfe noch durch vorgelagerte Sozialleistungen abgedeckt werden können. Die Höhe der Regelbedarfe muss dementsprechend existenzsichernd sein (Ernährung, Kleidung, Hausrat etc.) und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen, also das physische und soziokulturelle Existenzminimum abdecken. Letztlich hängt die Festlegung der Höhe der Regelbedarfe dabei vor allem von politischen (und damit auch fiskalischen) Entscheidungen ab. Insofern wird es immer strittig bleiben, ob das aktuelle Niveau als ausreichend angesehen werden kann, um tatsächlich ein menschenwürdiges Leben führen zu können (vgl. [Thema des Monats 12/2020](#)). Welchen Abstand zu Löhnen besteht, ist für die Frage nach dem Existenzminimum aber grundsätzlich unerheblich! Wenn dieser Abstand diskutiert wird, sind jedoch zwei Seiten zu berücksichtigen: Die Entwicklung des Existenzminimums auf der einen und die der Löhne sowie unteren Lohngruppen auf der anderen Seite. Hierbei zeigt sich, dass trotz des in der jüngeren Vergangenheit positiven Trends nach wie vor eine beachtliche Niedriglohnverbreitung in Deutschland besteht (vgl. [Abbildung III.32](#)). Das ist an sich schon problematisch, aber es erscheint geradezu perfide, diese ohnehin schon einkommensschwachen Personengruppen gegeneinander auszuspielen.

Auch die in der Debatte immer wieder zu findende Illusion, die meisten Grundsicherungsbeziehenden hätte die freie Wahl zu arbeiten oder auch nicht, lässt sich empirisch nicht nachzeichnen. Die Gründe, die einer Erwerbsaufnahme entgegenstehen, sind durchaus vielschichtig. Auch gibt es „die“ Grundsicherungsbeziehende gar nicht, es handelt sich vielmehr um eine eher heterogene Gruppe. Die Aufschlüsselung nach Personengruppen zeigt: Rund ein Drittel der Empfänger*innen ist gar nicht erwerbsfähig, hauptsächlich, weil es sich dabei um Kinder unter 15 Jahren

handelt (vgl. [Tabelle III.36](#)). Grundsicherungsbezug muss darüber hinaus aber auch nicht bedeuten, arbeitslos zu sein. So waren im Jahr 2022 immerhin etwa 13 % der Bürgergeldbezieher*innen in ungeförderter Erwerbstätigkeit, 10 % besuchten eine Schule und ca. 8 % wurden wegen Erziehung und Pflege von der Arbeitssuche freigestellt, standen dem Arbeitsmarkt also gar nicht zur Verfügung (vgl. [Abbildung III.57](#)). Der hohe Anteil an langen Verweildauern im SGB II-Bezug zeigt außerdem, dass der Bezug von Grundsicherungsleistungen auch kein allzu günstiges Sprungbrett in existenzsichernde Beschäftigung darstellt. Die regionalen Varianzen im Umfang der Langzeitleistungsbeziehenden verweisen außerdem darauf, dass sich auch strukturelle, regionale Rahmenbedingungen darauf auswirken, ob und wann es gelingt, die Angewiesenheit auf Grundsicherungsleistungen zu überwinden (vgl. [Abbildung III.104](#)). Die freie Wahl ihre Bedürftigkeit durch die Aufnahme von Arbeit jederzeit zu beenden, dürfte daher auf den kleinsten Teil der Bürgergeldbezieher*innen zutreffen. Für den Rest ist die Annahme der absoluten Eigenverantwortung absoluter Hohn.

Methodische Hinweise

Die Regelsätze decken nicht das gesamte Leistungsniveau der Grundsicherung ab. Hinzu kommen Mehrbedarfe und vor allem die Kosten der Unterkunft und der Heizung, die – so weit als angemessen anerkannt – in der tatsächlichen Höhe übernommen werden. Da die Mieten einschließlich Nebenkosten regional und auch lokal erheblich voneinander abweichen, lassen sich lediglich Durchschnittswerte errechnen (vgl. [Abbildung III.59](#)). In der obigen Abbildung sind die Regelbedarfe der Regelbedarfsstufe 1 dargestellt, die für eine erwachsene leistungsberechtigte Person gilt, die alleinstehend oder alleinerziehend einen eigenen Haushalt führt.

Die Daten hinsichtlich der Lohn- und Gehaltsentwicklung entstammen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes. Die Werte der letzten vier Jahre sind vorläufig. Bei den Preisen wird der Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes zu Grunde gelegt.

Thema des Monats April 2024 – Kontakt:

Dr. Jutta Schmitz-Kießler | Institut Arbeit und Qualifikation | Forsthausweg 2 | 47057 Duisburg | 0203 3792254 | jutta.schmitz-kiessler@uni-due.de

Philip Sommer, M.A. | Institut Arbeit und Qualifikation | Forsthausweg 2 | 47057 Duisburg | philip.sommer@uni-due.de

Lina Zink | Institut Arbeit und Qualifikation | Forsthausweg 2 | 47057 Duisburg | 0203 379 2196 | lina.zink@uni-due.de