

**Bundeskongress SGB II  
1./2. Oktober 2007 in Berlin**

**„Impulse geben mehr Bewegen“**

**Forenstaffel II (2. Oktober 2007)  
Forum A5:**

**Das Leistungsrecht im SGB II:  
Erfahrungen mit pauschalieren Leistungen**

**Vortrag**

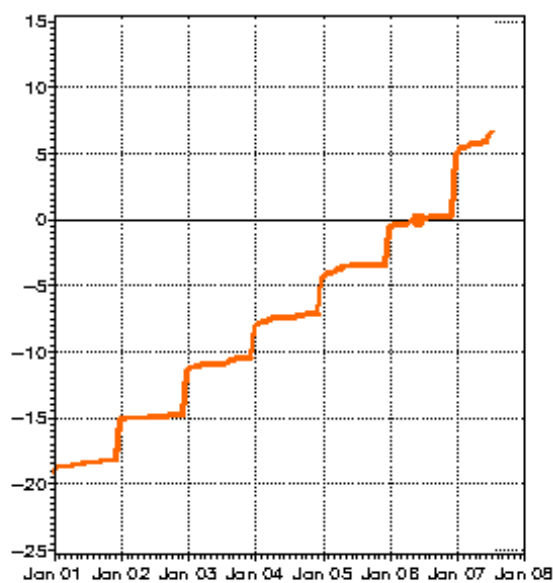
***Vorschlag einer sachgerechten Anpassung des Regelsatzes  
durch einen Regelsatz-spezifischen Preisindex***

**Dr. Rudolf Martens  
Paritätische Forschungsstelle  
Oranienburger Straße 13-14 / D-10178 Berlin  
T +49 30-24636-0 / F +49 30-24636-130  
<http://www.paritaet.org> / [forschung@paritaet.org](mailto:forschung@paritaet.org)**

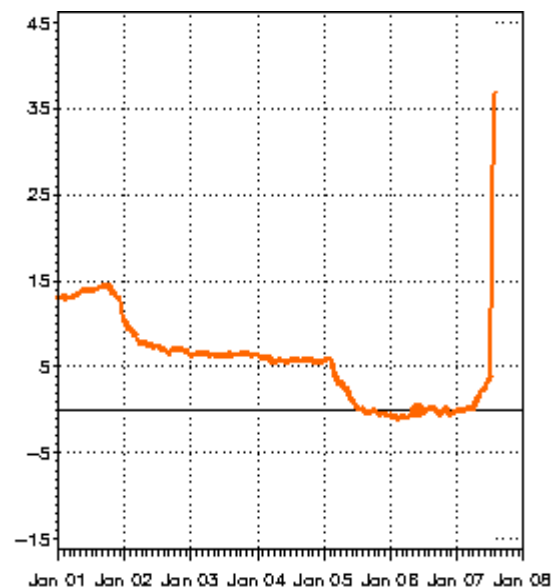
## 1. Problemaufriss

Die erste Preiswelle zu Anfang des Jahres 2007 hatte ihre Ursache in anziehenden Energiepreisen. Wie der Preismonitor des Statistischen Bundesamtes zeigt, lagen den Medienberichten Preissteigerungen nicht nur „gefühlte“ Preisbewegungen zugrunde – vergleichbar der Situation 2002 nach Einführung des Euro –, sondern reale Mehrausgaben der Verbraucher (s. Abbildung 1a und 1b). Hierfür sollen die erwähnten stark angestiegenen Energiepreise verantwortlich sein und die bereits seit einiger Zeit steigenden Weltmarktpreise bei Getreide, Milchprodukten und Fleisch.<sup>1</sup>

**Abbildung 1a und 1b: Relative Preisentwicklung von Haushaltsstrom und Butter; Daten bzw. Abbildungen: Preismonitor des Statistischen Bundesamtes<sup>2</sup>, Juli 2007, Vergleichsdaten Juni 2006 = 100**



**Abbildung 1a: Strom (seit 1.1.2007 Mehrwertsteuersatz 19 %, davor 16 %), Preisabstand in Prozent gegenüber Juni 2006**



**Abbildung 1b: Butter (Mehrwertsteuersatz unverändert bei 7 %), Preisabstand in Prozent gegenüber Juni 2006**

Bezogen auf Herbst 2007 rechnen Großhändler und Hersteller mit Preissteigerungen bei bis zur Hälfte der Artikel der Lebensmitteldiscounter. Die Preissteigerungen der Discounter gelten in der gesamten Branche als Startsignal, zahlreiche Supermarktketten haben ebenfalls steigende Lebensmittelpreise angekündigt.

Angesichts der erwarteten Preissteigerungen bei Lebensmitteln sind Forderungen einzelner Politiker nach einer Erhöhung der Hartz IV-Sozialleistungen bekannt geworden. Hartz IV sei nicht mehr existenzsichernd, weil es keinen Anpassungsmechanismus gebe, der sich an den Lebenshaltungskosten orientiere. Wenn die Lebensmittelpreise überproportional stiegen, verringere sich der reale Wert von Hartz

<sup>1</sup> vgl. Bundestags-Drucksache 16/6296 (05.09.2007), „Verbraucherpreisanstieg bei Milchprodukten“

<sup>2</sup> s. Internet (Abfrage 09/2007): Abbildungen © Statistisches Bundesamt:

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/WirtschaftAktuell/Preismonitor/Uebersicht/Preismonitor,templateld=renderPrint.psm>

IV stark. Deswegen müsse der Regelsatz erhöht werden.<sup>3</sup> Diese Aussage stammt vom 31. Juli 2007. Im selben Monat, zum 1. Juli, wurde zuvor der Regelsatz durch die Bundesregierung um 2 Euro von 345 auf 347 Euro erhöht (0,58 %), selbst dieses neue Regelsatzniveau wurde offensichtlich als nicht ausreichend angesehen.

Der Paritätische hatte bereits im Dezember 2004 die Verabschiedung der damaligen Regelsatzverordnung massiv kritisiert. Neben der Höhe und Struktur des Regelsatzes wurde vor allem auch seine *Fortschreibung* kritisiert. Der Regelsatz wird nämlich *nicht* entsprechend eines an ihn angepassten Preisindex fortgeschrieben, vielmehr ist er an den Rentenwert gebunden. Die Philosophie der stattgefundenen und künftig zu erwartenden Rentenreformen verträgt sich aber nicht mit Bedarfsgesichtspunkten im untersten Netz des Sozialstaates. Zu erwarten ist, dass der Rentenwert künftig – wenn überhaupt – kaum noch steigen wird. In Folge davon wird der Realwert des Regelsatzes sinken, wenn die Kopplung an den Rentenwert nicht aufgehoben wird.<sup>4</sup>

*Im folgenden geht es darum, die ungenügende Regelsatzanpassung zu beschreiben und ein Rechenmodell vorzustellen, das ein Absinken des Realwertes des Regelsatzes weitgehend vermeidet.*

## **2. Die bisherige Anpassungspraxis der Bundesregierung bei der Höhe des Regelsatzes**

### **2.1 Fortschreibung des Regelsatzes**

Datengrundlage der Bemessung der Regelsätze ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes (§ 28 Abs. 3 SGB XII; SGB = Sozialgesetzbuch). Ziel dieser Herangehensweise ist, die Leistungen nach den tatsächlichen, statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten zu bemessen, um so dem Bedarfsdeckungsprinzip zu genügen. Die EVS ist eine sehr bedeutende amtliche Statistik über die Lebensverhältnisse privater Haushalte in Deutschland. Im fünfjährigen Turnus werden auf freiwilliger Basis rund 0,2 % aller privaten Haushalte in Deutschland im Rahmen der EVS befragt. Erfasst werden soziodemographische und sozioökonomische Grunddaten der Haushalte und Einzelpersonen, die Wohnsituation sowie die Ausstattung mit Gebrauchsgütern. Darüber hinaus registrieren die Haushalte alle Einnahmen und Ausgaben ihres privaten Verbrauchs.

Die aktuelle EVS stammt aus dem Jahre 2003, für den Regelsatz auswertbare Ergebnisse lagen Anfang 2006 vor; die nächste EVS wird 2008 durchgeführt, Ergebnisse werden erst 2010 erwartet. Mit Ausnahme der erstmaligen Festsetzung des Regelsatzes zum 1. Januar 2005 wird nach § 20 SGB II die Regelleistung der

---

<sup>3</sup> AFP-Meldung 31. Juli 2007

<sup>4</sup> s. Martens, Rudolf (2004): Die ab Januar 2005 gültige Regelsatzverordnung (RSV) und der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für einen sozial gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße.- In: „Zum Leben zu wenig ...“. Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum beim Arbeitslosengeld II und in der Sozialhilfe, Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband (Hg.), 2004; Martens, Rudolf (2006): Der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für einen sozial gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße. Neue Regelsatzberechnung 2006.- In: „Zum Leben zu wenig ...“. Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum beim Arbeitslosengeld II und in der Sozialhilfe, Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband (Hg.), 2006

Grundsicherung für Arbeitsuchende jeweils zum 1. Juli eines Jahres entsprechend der Entwicklung des Rentenwertes angepasst (§ 4 Regelsatzverordnung).

Der Gesetzgeber ist der Ansicht, dass der Rentenwert, „der auch in den letzten Jahren die Fortschreibung der Regelsätze bestimmt“ habe „nicht zu relevanten Abweichungen gegenüber einer statistisch ermittelten Bedarfsdeckung geführt hat. Der aktuelle Rentenwert ist eine eindeutig festgestellte Größe und sichert einen Gleichklang der sozialen Entwicklung“.<sup>5</sup> Tatsächlich hatte die Bundesregierung mit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz 2004<sup>6</sup> versucht, einen Beitrag zur Lösung der demografischen Entwicklung zu leisten. Das Gesetz setzt dabei ausschließlich auf eine Begrenzung des Anstiegs der Beitragssätze der Rentenversicherung. Ab 2003 entwickelte sich der Rentenwert nicht mehr weiter, vielmehr verharrte er im wesentlichen auf dem Niveau von Mitte 2003.<sup>7</sup>

Würde der Regelsatz streng an den Rentenwert gebunden, so führte dies zwangsläufig zu einem von Jahr zu Jahr zunehmenden Absinken des Realwertes des Regelsatzes, hervorgerufen durch die jährliche Preisentwicklung. Die Bundesregierung hat den Rentenwert zum 1. Juli 2007 um 0,54 % erhöht, was bedeutet, der Regelsatz steigt von 345 Euro auf 347 Euro. Diese Erhöhung von 2 Euro bewegt sich ganz offensichtlich unterhalb der auf den Regelsatz bezogenen Preisbewegung von 2006 auf 2007, wobei zu beachten ist, dass der Regelsatz nominal zwischen 2003 und Mitte 2007 nicht verändert wurde und 345 Euro betrug. Somit ist eine Fortschreibung des Regelsatzes anhand des Rentenwertes keine geeignete Methode: Sachgerechter wäre es, den Regelsatz an die Preisentwicklung anzukoppeln.

## 2.2 Ableitung eines Regelsatz-spezifischen Preisindexes

Insbesondere steigende Lebenshaltungskosten können sich je nach Lebensstil und Konsumverhalten sehr unterschiedlich auf das einzelne Portemonnaie auswirken. Der Preisindex, den das Statistische Bundesamt monatlich veröffentlicht, setzt sich aus 12 Teilindizes zusammen, die 12 Warengruppen entsprechen (vgl. Tabelle 1). Für jede Warengruppe ermittelt das Statistische Bundesamt einen eigenen Preisindex. Bei der Zusammenfassung der 12 Teilindizes zur Berechnung des Verbraucherpreisindex werden die einzelnen Indizes gemäß einem „Wägungsschema“ zusammengerechnet. Mit anderen Worten, den 12 Teilindizes werden unterschiedliche Gewichte beigemessen.

In Tabelle 1 findet sich u. a. das Wägungsschema, das das Statistische Bundesamt zur Berechnung von Verbraucherpreisindizes benutzt. Anhand der Preisentwicklung der einzelnen 12 Warengruppen und kann dann zusammen mit den Gewichtungsfaktoren („Wägungsschema“) der Verbraucherpreisindex berechnet werden. Auf vergleichbare Weise ist es aber auch möglich, abweichend von der standardmäßigen Zusammensetzung des Verbraucherpreisindex, einen für die jeweilige Fragestellung spezifischen Verbraucherpreisindex zu berechnen. In Falle des Regelsatzes der

<sup>5</sup> Bundesratsdrucksache 206/04, a. a. O.

<sup>6</sup> s. I. Nürnberger/H. Stapf-Finé: Renten-Nachhaltigkeitsgesetz: Drastische Einschnitte stellen Versicherungssystem in Frage – Rentenniveau muss vor freiem Fall gesichert werden, in Soziale Sicherheit 2/2004, S. 38 ff.; siehe Stellungnahme des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes – Gesamtverband zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlage der Gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz), Berlin, 19. November 2003

<sup>7</sup> Rentenwerte aus: Bundesratsdrucksache 206/04 „Verordnung zur Durchführung des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelsatzverordnung – RSV)“; Rentenversichertenbericht 2005, S. 73

Bundesregierung ergibt sich das Wägungsschema aus der Zusammensetzung der Warengruppen, wie sie aus der EVS 2003 abgeleitet wurden.

**Tabelle 1: Wägungsschema Preisindex Statistisches Bundesamt sowie spezifische Preisindizes Regelsatz Bund und Regelsatzvorschlag Paritätischer (alle Angaben in Promille) (vgl. Tabelle A-3); Daten: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen**

Abteilung Nr.	Bezeichnung	Gewicht der Abteilungen in ‰	
		Statistisches Bundesamt	Bund Regelsatz 2006
01	Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke	103,35	316,44
02	Alkoholische Getränke, Tabakwaren	36,73	53,11
03	Bekleidung und Schuhe	55,09	99,38
04	Wohnung, Wasser, Strom, Gas u. a. Brennstoffe	302,66	74,85
05	Einrichtungsgegenstände (Möbel), Geräte und Ausrüstungen für den Haushalt u. Instandhaltung	68,54	71,54
06	Gesundheitspflege	35,46	36,77
07	Verkehr	138,65	44,78
08	Nachrichtenübermittlung	25,21	87,80
09	Freizeit, Unterhaltung und Kultur	110,85	113,92
10	Bildungswesen	6,66	0,00
11	Beherbergungs- u. Gaststättendienstleistungen	46,57	23,71
12	Andere Waren und Dienstleistungen	70,23	77,70
<b>Summe</b>	<b>Lebenshaltung jeweils insgesamt</b>	<b>1.000,00</b>	<b>1.000,00</b>

Vergleicht man die unterschiedliche Zusammensetzung der Abteilungsgewichte von Regelsatz und Preisindex, so wird klar, dass jeweils ein eigenständiger Index entwickelt werden muss, um den Einfluss der Preisentwicklung spezifisch abzubilden. So unterscheiden sich die Anteile Nahrungsmittel (Abteilung 01), Wohn- und Energiekosten (Abteilung 04) sowie Verkehr (Abteilung 07) deutlich voneinander.<sup>8</sup>

In Abbildung 2 ist der allgemeine Preisindex (blaue Linie) und der Regelsatz-spezifische Preisindex (rote Linie) verzeichnet, zugrundegelegt wurden jeweils die Monatsindizes des Statistischen Bundesamtes.<sup>9</sup> Zunächst fällt auf, dass die Preisindexentwicklung des Regelsatzes weniger steil verläuft als der allgemeine Preisindex (obere blaue Linie gegenüber untere rote Linie). Die rote und die blaue Kurve zeigen in ihrem kleinteiligen Verlauf große Ähnlichkeiten, sie weisen aber deutlich unterschiedliche Steigungen auf. Zwischen 2003 und 2007 beträgt die Steigung der roten Kurve (Preisindexkurve Regelsatz) etwa 2/3 der Steigung des allgemeinen Preisindexes.

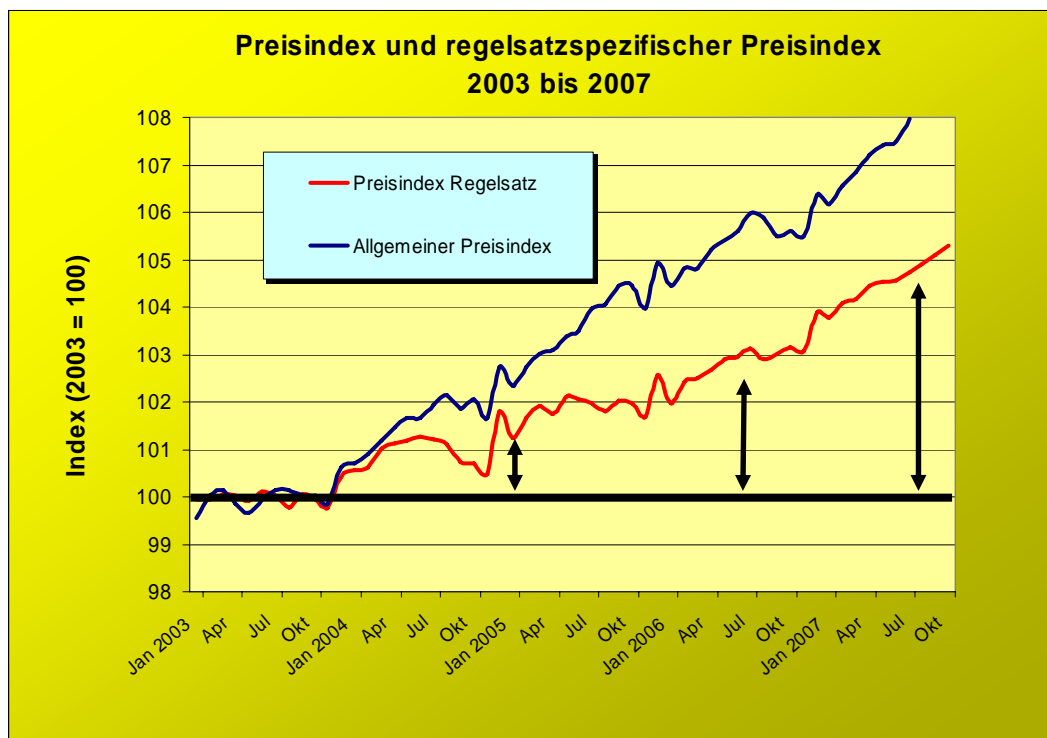
<sup>8</sup> Denkbar wäre auch, einen Regelsatz-spezifischen Preisindex nicht aus den Abteilungen sondern aus den Einzelpositionen der Abteilungen zu bilden. Für eine Fortschreibung des Regelsatzes, die die Zeit zwischen zwei EVS-Auswertungen überbrücken soll, ist das beschriebene Verfahren einer Orientierung an den Abteilungen völlig ausreichend. Zumal sich die Bundesregierung bei der Höhe des Regelsatzes an den Prozentanteilen der Abteilungen der EVS orientiert und nicht an Einzelpositionen. Entsprechend werden in der Regelsatzverordnung auch nur Prozentanteile der Abteilungen genannt.

<sup>9</sup> Monatswerte s. Internet (Abfrage 09/2007):

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/WirtschaftAktuell/Basisdaten/Content100/vpi001a,templateld=renderPrint.psml>

Der Regelsatz wurde aus der Einkommens- und Verbrauchstichprobe aus dem Jahre 2003 abgeleitet. Die Regelsatzhöhe betrug nach der Rechenweise der Bundesregierung damals 345 Euro. Dieser Wert wurde bis Juni 2007 nicht verändert, dann zum 1. Juli 2007 um 2 Euro auf 347 Euro angehoben. Mit anderen Worten: In der Differenz zwischen der schwarzen, fett gezeichneten horizontalen Linie und der roten Linie in Abbildung 2, steckt ein Kaufkraftverlust des Regelsatzes – angedeutet durch die drei senkrechten Pfeile in Abbildung 2.

**Abbildung 2: Preisindex und Regelsatz-spezifischer Preisindex von 2003 bis 2007, die Indexierung, die sich aus der Regelsatzentwicklung der Bundesregierung; Datenquelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen**



### 3. Das Anpassungsmodell des Paritätischen und die Realwertentwicklung des Regelsatzes

Die Regelsatzhöhe muss wegen der vorzunehmenden administrativen Anpassungen jeweils zu Anfang eines Kalenderjahres bekannt sein. Das **Modell des Paritätischen** geht vom Januarwert aus und rechnet zu dem Januarwert die Differenz der Indexentwicklung zum Januar des Vorjahres hinzu. Mit diesem Verfahren wird die Preisentwicklung des vergangenen Jahres in das Jahr, in der die Regelsatzanpassung stattfinden soll, hineinprojiziert.

Mit anderen Worten, das Modell geht davon aus, dass die Preisentwicklung des Folgejahres etwa derjenigen des vergangenen Jahres gleicht. Aus dem Blickwinkel der Menschen, die auf den Regelsatz angewiesen sind, ist das ein sachgerechtes Verfahren; nur so bleibt der Realwert des Regelsatzes erhalten und wird nicht durch die Preisentwicklung schleichend entwertet.

Abbildung 3: Nominalwertentwicklung des Regelsatzes nach der Rechenweise der Bundesregierung und dem Paritätischen Vorschlag; Daten: eigene Berechnungen

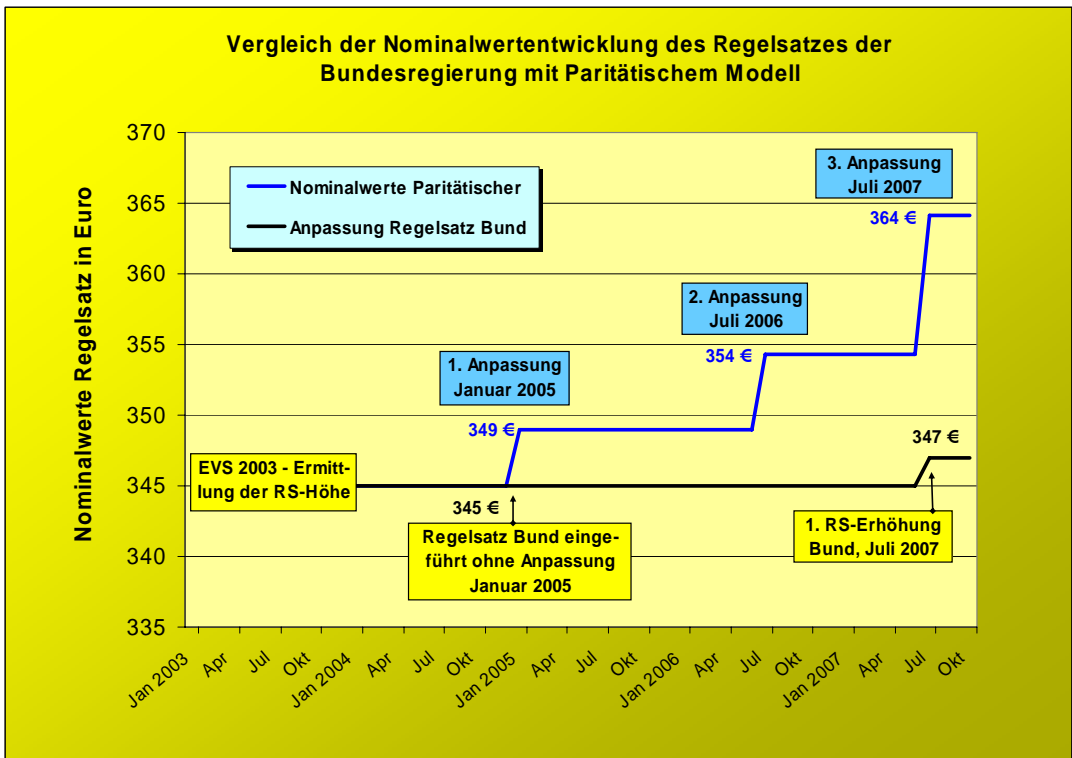
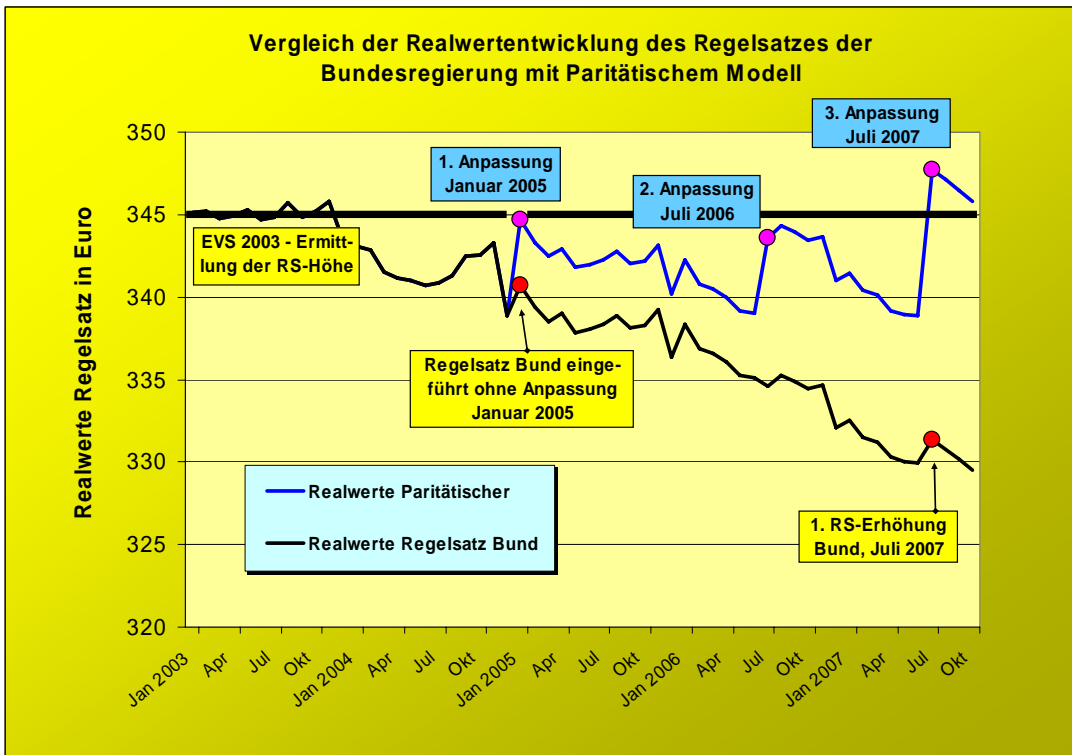


Abbildung 4: Realwertentwicklung des Regelsatzes der Bundesregierung sowie Realwertentwicklung gemäß dem Vorschlag eines Paritätischen Rechenmodells, die Werte August bis Oktober sind extrapoliert; Daten: eigene Berechnungen



Im folgenden wird fiktiv nachgezeichnet, wie sich der Nominalwert des Regelsatzes entwickelt hätte, wenn ein Inflationsausgleich, wie der des Paritätischen Vorschlags, die Höhe des Regelsatzes korrigiert hätte. Dies ist in Abbildung 4 dargestellt. Entsprechend hätte der Regelsatz nominal bereits bei seiner Einführung im Januar 2005 nicht 345 Euro betragen, sondern 349 Euro. Nach § 4 der Regelsatzverordnung muss der Regelsatz jeweils zum 1. Juli eines Jahres anhand des aktuellen Rentenwertes in der gesetzlichen Rentenversicherung angepasst werden. Da sich der Rentenwert zum 1. Juli 2006 nicht änderte, beließ die Bundesregierung den Regelsatz bei 345 Euro. Jedoch hätte der Regelsatz auf 354 Euro erhöht werden müssen, entsprechend dem Paritätischen Modell, um Kaufkraftverluste auszugleichen.

In Abbildung 4 sind die dargestellten Nominalwerte der Abbildung 3 umgerechnet worden in Realwerte. Es zeigt sich, dass die Anpassungen im Juli 2006 und 2007 den Realwert des Regelsatzes sichern. Zwischen den nominalen Erhöhungen des Regelsatzes sinkt allerdings der Realwert des Regelsatzes durch die sich im jeweiligen Jahr entwickelnden Preisbewegungen.

Im Juli 2007 hob die Bundesregierung erstmalig den Regelsatz an – um 2 Euro –, nachdem der Rentenwert um 0,54 % gestiegen war. Eine bestandssichernde Anpassung hätte nach dem Paritätischen Modell dagegen 364 Euro betragen müssen (Abbildung 3). Dagegen läuft die Realwertentwicklung des bestehenden Regelsatzes stetig in eine negative Richtung – der Realwert des Regelsatzes wird zunehmend geschmälert (Abbildung 4). Auch die kleine Anhebung der Bundesregierung um ca. ½ Prozent am 1. Juli 2007 hat die Tendenz eines stetigen Absinkens des Realwertes des Regelsatzes nicht stoppen können. Die Anpassung der Bundesregierung ist im Kurvenverlauf kaum als wirkliche Korrektur wahrzunehmen, vielmehr „verschwindet“ sie im „statistischen Rauschen“ des Kurvenverlaufs. Daraus resultiert ein deutlicher Verlust an Kaufkraft, auch nach der Erhöhung am 1. Juli 2007 auf eine Regelsatzhöhe von 347 Euro. Gegenüber der preisangepassten Variante baut sich so eine *nominale Differenz* von gerundet 17 Euro bzw. ca. 5 % (4,9 %) auf.

## Anhang

Abbildung A: Der Regelsatz im Geflecht der (Sozial-)Gesetzgebung



Der Regelsatz ist für das deutsche Sozialsystem eine ganz wichtige Grundgröße; er bestimmt nicht nur die Höhe der Sozialhilfe: Niveau und Struktur von Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) und Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld<sup>10</sup> sind im wesentlichen gleich gestaltet. Gleiches gilt für die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.<sup>11</sup> Für Leistungsempfänger in Einrichtungen ist der Regelsatz gleichfalls wichtig, da sich der Barbetrag zur persönlichen Verfügung (Taschengeld, § 35 SGB XII) am Regelsatz orientiert. Darüber hinaus richten sich die Grund- und Kinderfreibeträge in der Einkommensteuer – das steuerlich zu verschonende Existenzminimum – nach dem im Sozialhilferecht anerkannten Mindestbedarf.<sup>12</sup> Weitere Bereiche, in die der Regelsatz allerdings nicht unmittelbar hineinwirkt, sind der Kinderzuschlag (§ 6a Bundeskindergeldgesetz), die Pfändungsfreigrenzen in der Zivilprozessordnung (§§ 850, 850a ff. ZPO) und das Asylbewerberleistungsgesetz. Damit hat fast die gesamte deutsche Wohnbevölkerung direkt oder indirekt etwas mit dem Regelsatz zu tun.

Grundsätzlich kritisierte der Paritätische das intransparente und der Öffentlichkeit entzogene Verfahren der Regelsatzberechnung.<sup>13</sup> Unter uneingeschränkter Offenlegung seiner Berechnungsgrundlagen kam der Paritätische bei seinen Neuberechnungen 2006 zu dem Ergebnis, dass der Regelsatz - der Methodik des vom Gesetzgeber vorgesehenen Statistikmodells folgend - am 1. Juli 2006 um 20 % von 345 auf 415 Euro angehoben werden müsste, um bedarfsdeckend zu sein.

<sup>10</sup> Die Sätze für das ALG II und Sozialgeld werden allerdings nicht von den Ländern, sondern vom Bund festgesetzt. In § 20 Abs. 4 SGB II heißt es: „Die Regelleistung [...] wird jeweils zum 1. Juli eines Jahres um den Vorhundertsatz angepasst, um den sich der aktuelle Rentenwert in der gesetzlichen Rentenversicherung verändert. Für die Neubemessung der Regelleistung findet § 28 Abs. 3 Satz 5 des Zwölften Buches entsprechend Anwendung.“ In diesem Satz des SGB XII heißt es: „Die Bemessung wird überprüft und gegebenenfalls weiterentwickelt, sobald die Ergebnisse einer neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vorliegen.“

<sup>11</sup> Die zum 1. Januar 2003 eingeführte Grundsicherung ist als „Viertes Kapitel“ in das SGB XII integriert.

<sup>12</sup> siehe Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluß vom 25. September 1992, vgl. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV), Heft 12/1992, S. 413 ff.

<sup>13</sup> s. Fußnote 4