

Die Mangelhaftigkeit der Bedarfsbemessung des Existenzminimums im SGB II und SGB XII

Dr. Rudolf Martens
Der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband
Berlin – Januar 2006

Mit dem Arbeitslosengeld II wurde zum 1. Januar 2005 eine bedarfsabhängige Sozialleistung für erwerbsfähige Menschen eingeführt, mit der bisherige Leistungen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf dem Niveau der Sozialhilfe zusammengeführt wurden. Damit ist zugleich eine neue Regelsatz-Verordnung in Kraft getreten.

Der Regelsatz und die damit verknüpfte Bedarfsbemessung betrifft nicht nur die Sozialhilfe: Gemäß Sozialgesetzbuch II (§ 19 SGB II) sollen Niveau und Struktur von Sozialhilfe (Sozialgeld, Hilfe zum Lebensunterhalt) und Arbeitslosengeld II gleich sein. Gleiches gilt für die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (die zum 1. Januar 2003 eingeführte Grundsicherung ist jetzt als Viertes Kapitel in das SGB XII integriert). Für Leistungsempfänger in Einrichtungen ist der Regelsatz 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.¹ Damit hat aber fast die gesamte deutsche Wohnbevölkerung direkt oder indirekt etwas mit dem Regelsatz zu tun.

Die große sozialpolitische Bedeutung des Regelsatzes steht in einem auffälligen Widerspruch zum nichtöffentlichen Zustandekommen dieses Wertes. Der Bundesrat ließ allerdings die Regelsatzverordnung am 14. Mai 2004 ohne Wortmeldung passieren. Zuvor hatte der federführende Bundesausschuß für Arbeit und Sozialpolitik sowie der Ausschuß für Frauen und Jugend empfohlen, der Verordnung nicht zuzustimmen. Neben anderen Gründen wurde als wichtigster Grund genannt: *„Die Ableitung des Eckregelsatzes ist nicht hinreichend transparent, insbesondere die Festlegungen der Vomhundertanteile an den einzelnen*

¹ s. BVerfG, Beschluß vom 25. September 1992 (s. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV), Heft 12/1992, S. 413 ff.); weitere Bereiche, in die der Regelsatz allerdings nicht unmittelbar hineinwirkt, wären die Pfändungsfreigrenzen in der Zivilprozeßordnung (§§ 850, 850a ff. ZPO) und das Asylbewerberleistungsgesetz

Verbrauchsausgabenanteilen in § 2 Abs. 2 der Verordnung sind aufgrund der amtlichen Begründung allein nicht nachvollziehbar; teils handelt es sich offensichtlich um willkürliche Setzungen.“²

Zwingend notwendig ist daher eine öffentliche Debatte über das Existenzminimum beim Arbeitslosengeld II und in der Sozialhilfe. Dies ist aber nur möglich, wenn die Details offen gelegt werden, wie der Regelsatz zustande gekommen ist.

Rückblick

Das alte Bundessozialhilfegesetz enthält in § 22 Abs.1 BSHG den Grundsatz, daß laufende Leistungen zum Lebensunterhalt nach Regelsätzen gewährt werden. Sie stellen praktisch eine Pauschale dar, dabei wird bei allen Hilfesuchenden etwa der gleiche Bedarf und die gleichen Kosten unterstellt – beispielsweise für: Ernährung, hauswirtschaftlichem Verbrauch einschließlich Haushaltsenergie, Beschaffung von Wäsche und Hausrat von geringem Anschaffungswert, Instandhaltung von Kleidung, Wäsche und Schuhen in kleinerem Umfang, Körperpflege, persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens.³ Die Ausgestaltung der Regelsätze ist von besonderer Bedeutung für die Erfüllung der Aufgabe der Sozialhilfe gem. § 1 Abs. 2 Satz 1 BSHG, "dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Konsens ist dabei, daß der Begriff des menschenwürdigen Lebens nicht allein auf das physiologisch Notwendige abzielt, sondern zugleich auf "die jeweils herrschenden Lebensgewohnheiten und Erfahrungen" verweist, und der notwendige Lebensunterhalt entsprechend mehr umfaßt als das für die menschliche Existenz notwendige Minimum.⁴

Eine Revision der Regelsatz-Verordnung war mehr als überfällig. Seit Anfang der 90er-Jahre wurde die Höhe der Sozialhilfe ohne statistische Grundlage rein nach politischem Kalkül fortgeschrieben – ungeachtet der Tatsache, daß die Sozialhilfe auch die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben ermöglichen soll. *„Die Sozialhilfe ist eine unverzichtbare Säule des Sozialstaates in Deutschland. ... Sozialhilfe sichert nicht nur das für das physische Leben Erforderliche, sondern auch die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben.“⁵* So in einem Antrag der Regierungsfraktionen im Bundestag 2001. Dem auf der Ebene der regierungsseitigen Verlautbarung hochgehaltenen Grundsatz der „Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben“ kann man ohne Einschränkung zustimmen.

Die Bemessung des Regelsatzes

Mit jetzigen Regelsatzverordnung wurde die Höhe des Sozialhilfe-Regelsatzes erstmalig wieder anhand statistischer Verbrauchsdaten privater Haushalt überprüft. Datengrundlage der Bemessung der Regelsätze ist die Einkommens- und

² Bundesrats-Drucksache 206/1/04 vom 04.05.2004, „Verordnung zur Durchführung des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelsatzverordnung – RSV)“, S. 2, Internet (Abfrage 06/2005): http://www1.bundesrat.de/coremedia/generator/Inhalt/Drucksachen/2004/0206_2D1_2D04,property=Dokument.pdf

³ vgl. Schellhorn, W. (1997): Das Bundessozialhilfegesetz: ein Kommentar für Ausbildung, Praxis und Wissenschaft Neuwied, Kriftel, Berlin: Luchterhand 1997 (15. Aufl.), S. 232

⁴ Schellhorn (1997), S. 39 (s. Fußnote 5)

⁵ Bundestags-Drucksache 14/7293 vom 07.11.2001 „Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Fördern und Fordern – Sozialhilfe modern gestalten“, S. 1, Internet (Abfrage 06/2005): <http://dip.bundestag.de/btd/14/072/1407293.pdf>

Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes (§ 28 Abs. 3 SGB XII). In der EVS werden soziodemographische und sozioökonomische Grunddaten der Haushalte und Einzelpersonen erfaßt, sowie die Wohnsituation und die Ausstattung mit Gebrauchsgütern. Des weiteren registrieren die Haushalte alle Einnahmen und Ausgaben ihres privaten Verbrauchs.⁶ Ziel der Auswertung der EVS für die Regelsatzverordnung ist, die Leistungen nach den tatsächlichen, statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten zu bemessen, um so dem Bedarfsdeckungsprinzip zu genügen.

Folgendes Verfahren wird angewendet, um die Referenzgruppe festzulegen und um so die Verbrauchsausgaben für die Zusammensetzung des Regelsatzes zu ermitteln: Die untersten 20 % der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte (Ei-Personen-Haushalte, Westdeutschland) werden aus der EVS separiert. In einem zweiten Schritt werden aus dieser Gruppe die Sozialhilfeempfänger herausgenommen – die verbleibenden Haushalte bzw. Personen bilden dann die zu betrachtende Referenzgruppe. Die Aufwendungen für den privaten Verbrauch sind dann Grundlage für die Bestimmung der Verbrauchpositionen, die in den Regelsatz einfließen sollen. Insgesamt existieren 12 Warengruppen oder Gütergruppen (Abteilung 01 bis Abteilung 12), die den privaten Verbrauch von Haushalten statistisch erfassen (vgl. Tabelle 1, 4, A-1 [Anhang]). Die 12 Gütergruppen der Regelsatzverordnung (RSV) setzen sich aus insgesamt 48 Einzelpositionen zusammen, die unter Federführung des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung als Bestandteile des Regelsatzes bestimmt wurden. Für jede dieser Einzelpositionen wurde der prozentuale Anteil festgesetzt, der in den Regelsatz eingehen soll (Tabelle A-1).

Allerdings wurde seitens der Bundesregierung diese entscheidend wichtige, der Regelsatzverordnung zugrunde liegende Liste der 48 Einzelpositionen, nicht veröffentlicht – in Anhang 2 (Tabellen A-1) ist diese Liste einzusehen. Ohne die Kenntnis dieser Liste ist eine fachliche Beurteilung der Höhe des Eckregelsatzes aber nicht möglich. In der RSV veröffentlicht wurden lediglich die Abteilungen 01 – 12 mit den entsprechenden prozentualen Anteilen, die im Regelsatz Berücksichtigung finden. Bezogen auf die EVS 1998 wurde ein Eckregelsatz von 322 Euro ermittelt.

Abs. 2 des § 2 SGB XII regelt die Zusammensetzung, den Inhalt und die Bemessung des Eckregelsatzes (Tabelle 1). *„Da jedoch nicht alle Einzelpositionen der betreffenden Abteilungen und diese wiederum auch nicht im vollen Umfang dem notwendigen Bedarf zuzurechnen sind, wird für jede Abteilung der Prozentsatz*

⁶ Die EVS ist eine sehr bedeutende amtliche Statistik über die Lebensverhältnisse privater Haushalte in Deutschland. Die EVS wird alle fünf Jahre erhoben. Im fünfjährigen Turnus werden rund 0,1 bis 0,2 % aller privaten Haushalte in Deutschland im Rahmen der EVS befragt. Das sind insgesamt rund 50.000 Haushalte, darunter etwa 10.000 Haushalte in den neuen Ländern und Berlin-Ost. Die EVS ist damit die größte Erhebung dieser Art innerhalb der Europäischen Union. Im früheren Bundesgebiet findet die EVS seit 1962/63 statt, in den neuen Ländern und Berlin-Ost seit 1993. Die EVS-Ergebnisse bilden eine wichtige Datengrundlage für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung, für die nationalen Aktionspläne zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie für die Bemessung des regelsatzrelevanten Verbrauches im Rahmen von SGB II und SGB XII. Im System der amtlichen Statistik werden die Ergebnisse der EVS über die Konsumausgaben der privaten Haushalte für die Neufestsetzung des Wägungsschemas der Verbraucherpreisstatistik verwendet und dienen als Datenbasis für die Verwendungsrechnung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung; s. Statistisches Bundesamt, Internet (Abfrage 06/2005): http://www.destatis.de/presse/deutsch/abisz/einkommens_verbrauchsstichprobe.htm

bestimmt, der sich rechnerisch aus der Summe der jeweiligen Einzelpositionen ergibt. Fallen z. B. in einer Abteilung insgesamt 80 Euro Verbrauchsausgaben an und beträgt die Summe der darin enthaltenen regelsatzrelevanten Einzelpositionen 60 Euro, so ergibt sich für die Abteilung ein Prozentsatz von 75 von Hundert.“ ... „Ein objektives, allgemein anerkanntes Raster steht hierfür nicht zur Verfügung, so dass Einschätzungen und Bewertungen erforderlich sind.“⁷ Im folgenden sind die Angaben der Regelsatzverordnung aufgeführt (§ 2 Abs. (2) RSV).

Tabelle 1: Übertragung der zusammengefaßten Ergebnisse der EVS 1998 auf die regelsatzrelevanten Gütergruppen, West-Deutschland, Ein-Personen-Haushalte ohne Sozialhilfeempfänger, Referenzgruppe untere 20 % des Haushaltsnettoeinkommens (Grenzwert: 908,57 Euro), Fortschreibung auf Januar 2005 anhand des Rentenwertes (s. Tabelle 2)

Lfd. Nr.	EVS Code-Nr.	Gütergruppen	Durchschnitt Haushalt 1998 Euro	Prozentsatz	Pauschale Regelsatz 1998 Euro	Pauschale Regelsatz 01/2005 Euro
1	01	Nahrungsmittel, Getränke; Tabakwaren, alkohol.Getr.	128,92	96 %	123,76	132,71
2	03	Bekleidung, Schuhe	35,76	89 %	31,83	34,13
3	04	Wohnen, Wasser, Strom, Gas u. a., Brennstoffe	313,23	8 %	25,06	26,87
4	05	Einrichtungsgegenstände, Apparate, Geräte für den Haushalt etc.	29,77	87 %	25,90	27,77
5	06	Gesundheitspflege	19,25	64 %	12,32	13,21
6	07	Verkehr	48,41	37 %	17,91	19,20
7	08	Nachrichtenübermittlung	32,61	64 %	20,87	22,38
8	09	Freizeit, Unterhaltung, Kultur	85,96	42 %	36,10	38,71
9	11	Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	32,11	30 %	9,63	10,33
10	12	andere Waren und Dienstleistungen	28,96	65 %	18,83	20,19
Gesamt			754,99	---	322,21	345,50
Eckregelsatz (gerundet)					322	345

⁷ Bundesrats-Drucksache 206/04, S. 6; s. Fußnote 3

Fortschreibung des Regelsatzes

In § 4 der Regelsatzverordnung ist die Fortschreibung des Eckregelsatzes für die Zeiträume geregelt, in denen keine neueren EVS-Daten vorliegen. Die EVS wird üblicherweise alle fünf Jahre erhoben. Die Fortschreibung wird gemäß der Regelsatzverordnung anhand des jeweiligen aktuellen Rentenwertes der gesetzlichen Rentenversicherung vorgenommen. Mit Ausnahme der erstmaligen Festsetzung des Eckregelsatzes zum 1. Januar 2005 erfolgt die jährliche Fortschreibung zum 1. Juli eines Jahres. Der Eckregelsatz steigt demgemäß von 322 Euro im Jahre 1998 auf 345 Euro zum 1. Januar 2005 an (Tabelle 2).⁸

Tabelle 2: Fortschreibung des Eckregelsatzes anhand des Rentenwertes der gesetzlichen Rentenversicherung, gerechnet jeweils mit gerundeten Werten

Zeitpunkt	Rentenwert 1998 - Januar 2005		Eckregelsatz (gerundet) in Euro
	Änderung in %	Kumulativ in %	
1. Juli 1998	0,00	100,00	322
1. Juli 1999	1,34	101,34	326
1. Juli 2000	0,60	101,95	328
1. Juli 2001	1,90	103,89	335
1. Juli 2002	2,16	106,13	341
1. Juli 2003	1,04	107,23	345
1. Juli 2004	0,00	107,23	345
1. Jan. 2005	0,00	107,23	345

Kritik an der Regelsatzverordnung

Die Errechnung der Höhe des Regelsatzes in der Sozialhilfe und beim Arbeitslosengeld II täuscht eine empirische Objektivität vor, wo es sich in Wirklichkeit um willkürliche Festlegungen handelt. Wissenschaftliche Seriosität – dieser Eindruck muß sich aufdrängen – wurde dem Ziel geopfert, den Regelsatz in jedem Falle konstant zu halten. Am offensichtlichsten wird diese Manipulation bei der Korrektur der Regelsatzberechnung zwischen Sommer 2003 und Frühjahr 2004.

Daß bei der Bemessung des Eckregelsatzes oft willkürlich seitens des BMGS in einzelne Positionen hineingekürzt wurde, zeigt sich am Beispiel der Abteilung Gesundheitspflege: Durch das Gesundheitsmodernisierungsgesetz und den Zuzahlungsregelungen, die ab Januar 2004 gelten, war es notwendig, diese Abteilung um etwas über 6 Euro aufzustocken, um bedarfsdeckend zu sein. Im Gegenzug wurde etwa in der gleichen Höhe gekürzt bei den Positionen „Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren“ sowie „Bekleidung und Schuhe“ und „Freizeit, Unterhaltung und Kultur“. Die Abschläge, die auch an anderen Ausgabepositionen vorgenommen wurden, folgen zum Teil absurden und zum Teil

⁸ s. Bundesratsdrucksache 206/04 (RSV), S. 13; s. Fußnote 3

statistisch offenkundig fehlerhaften Begründungen. Dies offenbart ein Vergleich der RSV von 2003 mit der verabschiedeten RSV 2004 (Tabelle 3).

Tabelle 3: Vergleich des Regelsatzentwurfes des BMGS von 2003 mit der verabschiedeten Regelsatzverordnung 2004

Lfd. Nr.	EVS Code-Nr.	Gütergruppen	Durchschnitt Ein-Pers.-Haushalt in DM	Prozentsätze		Pauschalen in DM		Differenz 2004 zu 2003 in DM
				BMGS 2003	RSV 2004	BMGS 2003	RSV 2004	
1	01	Nahrungsm., Getr. , Tabakw., alk. Getr.	252,14	100 %	96 %	252,14	242,05	- 10,09
2	03	Bekleidung, Schuhe	69,94	92 %	89 %	64,34	62,25	- 2,09
3	04	Wohnen, Wasser, Strom, Gas, Brennst.	612,63	7,8 %	8 %	47,79	49,01	+1,22
4	05	Einrichtungsgeg., Apparate, Geräte für Haushalt etc.	58,22	87 %	87 %	50,65	50,65	---
5	06	Gesundheitspflege	37,65	32 %	64 %	12,05	24,10	+12,05
6	07	Verkehr	94,68	37 %	37 %	35,03	35,03	---
7	08	Nachrichtenübermittlung	63,78	64 %	64 %	40,82	40,82	---
8	09	Freizeit, Unterhaltung, Kultur	168,13	43 %	42 %	72,30	70,61	- 1,69
9	11	Beherbergungs- und Gaststättend.	62,81	30 %	30 %	18,84	18,84	---
10	12	andere Waren und Dienstleistungen	56,65	65 %	65 %	36,82	36,82	---
11		Gesamt	1.476,63	---	---	630,78	630,18	- 0,60
Gesamt gerundet DM						631	630	---
Gesamt gerundet Euro						323	322	---

Insgesamt weist der Regelsatzentwurf aus dem Jahre 2003 ohne die eingearbeitete Zuzahlungsregelung den gleichen Betrag auf, wie die Regelsatzverordnung 2004 mit Zuzahlungsregelung. Zusammengefaßt: Die zusätzlichen Kosten, die durch das Gesundheitssystem in der veranschlagten Höhe von 12,05 DM (6,16 Euro) entstanden sind, wurden durch Kürzungen an anderer Stelle in voller Höhe kompensiert.

Durch ein solches Vorgehen verlieren allerdings die in der Regelsatzverordnung enthaltenen Begründungen für einzelne Kürzungen erheblich an sachlichem Gewicht. Dieses Verfahren ist ganz offensichtlich weniger sachlichen und Bedarfsgesichtspunkten als einer ausgabeorientierten Perspektive verpflichtet.

Der Gegenentwurf des Paritätischen

Im § 28 SGB XII wird zum Regelsatz ausgeführt: „Die Regelsatzbemessung berücksichtigt Stand und Entwicklung von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten. Grundlage sind die tatsächlichen, statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten in unteren Einkommensgruppen. Datengrundlage ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe.“ Ausdrücklich folgen die Paritätischen Überlegungen diesem Grundsatz. Der Paritätische Gegenentwurf setzt an zwei Punkten an: Zum einem wurde die prozentualen Anteile der Einzelpositionen, aus denen sich der Regelsatz zusammensetzt, durchmustert und zum anderen wurde geprüft, ob die Liste der Güter der Einzelpositionen in den jeweiligen Gütergruppen bzw. Abteilungen vollständig ist.

Tabelle 4: Paritätischer Gegenvorschlag: Ergebnisse der EVS 1998 der regelsatzrelevanten Gütergruppen, West-Deutschland, Ein-Personen-Haushalte ohne Sozialhilfeempfänger, Referenzgruppe untere 20 % des Haushaltsnettoeinkommens (Grenzwert: 908,57 Euro)

Lfd. Nr.	EVS Code-Nr.	Gütergruppen	Durchschnitt Haushalt 1998 Euro	Prozentsatz	Regelsatz Paritätischer 1998 Euro	Regelsatz Paritätischer 01/2005 Euro
1	01	Nahrungsmittel, Getränke; Tabakwaren, alkohol. Getr.	128,92	100 %	128,92	138,72
2	03	Bekleidung, Schuhe	35,76	100 %	35,76	38,48
3	04	Wohnen, Wasser, Strom, Gas u. a., Brennstoffe	313,23	8 %	25,06	26,96
4	05	Einrichtungsgegenst., Apparate, Geräte für den Haushalt etc.	29,77	87 %	25,90	27,87
5	06	Gesundheitspflege	19,25	95 %	18,29	19,68
6	07	Verkehr	48,41	72 %	34,86	37,50
7	08	Nachrichtenübermittlung	32,61	100 %	32,61	35,09
8	09	Freizeit, Unterhaltung, Kultur	85,96	56 %	48,14	51,80
9	11	Beherbergungs- und Gaststättendienstleist.	32,11	45 %	14,45	15,55
10	12	andere Waren und Dienstleistungen	28,96	65 %	18,83	20,26
Gesamt			754,99	---	382,82	411,91
Eckregelsatz (gerundet)					383	412

Im Ergebnis ist nach Auffassung des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes der Eckregelsatz um 67 Euro bzw. um 19 % zu niedrig angesetzt (Tabelle 4). Insbesondere die Bereiche Verkehr, Nachrichten, Freizeit/Bildung sowie Gesundheit sind nicht adäquat berücksichtigt worden. Beispielsweise wird gemäß der

Grundsicherung für Arbeitssuchende ein angemessenes Kraftfahrzeug für jeden in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden, erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erlaubt. Für Sozialhilfebezieher ist diese Regelung eine Verbesserung, denn ein Auto war ihnen bislang nur in begründeten Ausnahmefällen erlaubt. Dies hat der Gesetzgeber ausdrücklich anerkannt und den Besitz eines Fahrzeuges zugebilligt, als er die entsprechende Bestimmung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende formulierte. Konsequenterweise müßte der Gesetzgeber im monatlichen Bedarf des Arbeitslosengeldes II auch die Ausgaben für den entsprechenden Kraftstoff und Kfz-Bedarf zubilligen, da ansonsten die Beibehaltung eines Fahrzeuges keinen Sinn ergibt. In der Gütergruppe, die dem Regelsatz zugrunde liegt und die Kosten des Verkehrs bestimmt, sind jedoch solche Ausgaben nicht vorgesehen. Allein dieser Bereich Verkehr beinhaltet einen Korrekturbedarf von 18 Euro, was mehr als ¼ der Differenz von 67 Euro ausmacht. In Anhang 1 werden die einzelnen Gütergruppen im einzelnen besprochen, in Anhang 2 (Tabellen) ist dazu die ursprünglichen Liste der 48 regelsatzrelevanten Verbrauchspositionen aufgeführt.

Eine angemessene Fortschreibung des Regelsatzes

Bezogen auf die EVS 1998 wurde durch die Regelsatzverordnung ein Eckregelsatz von 322 Euro angegeben. Dieser Regelsatzbetrag von 1998 wurde dann auf den 1. Januar 2005 mit Hilfe des Rentenwertes hochgerechnet. Im Ergebnis ergibt sich ein Betrag des Regelsatzes von 345 Euro, der seit dem 1. Januar 2005 gültig ist.

Die Fortschreibung anhand des Rentenwertes ist jedoch problematisch, da die Festsetzung des Rentenwertes nicht am Bedarf, sondern eher an politischen Zielrichtungen wie der Stabilisierung der Beitragssätze und der Nachhaltigkeit der Haushalte ausgerichtet ist. Mit anderen Worten, die Philosophie der bevorstehenden Rentenreformen verträgt sich nicht mit den Bedarfsgesichtspunkten im untersten Netz des Sozialstaates. Aus allem folgt, daß ein geeignet gewählter Verbraucherpreisindex den vorzuschreibenden Eckregelsatz viel angemessener mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit verknüpft, als es ein Rentenwert vermag.

Tabelle 5: Verbraucherpreisindices - Fortschreibung von 1998 auf 2003 und Januar 2005 (Basisjahr 1998 = 100)

Indices (1998 = 100)	1998 - 2003	1998 - (Juni/Juli) 2004
Verbraucherpreisindex	106,6	108,5
Index ohne Wohnung	106,4	107,6
<i>nachrichtlich: Rentenwert</i>	<i>107,23</i>	<i>107,23</i>

Aus Paritätischer Sicht ist ein Verbraucherpreisindex bei dem die Preisentwicklung der Wohnkosten herausgerechnet wurde, ein angemessener Hochrechnungsfaktor, da die Wohnkosten außerhalb des Regelsatzes übernommen werden. Aus Tabelle 5 ergibt sich ein Vergleich eines an die Regelsatzzusammensetzung angepaßten Verbraucherpreisindex mit dem Rentenwert (s. Tabelle 2). Mit Hilfe dieses

modifizierten Verbraucherpreisindexes errechnet sich zum 1. Januar 2005 ein Eckregelsatz von 412 Euro.

Fazit

Hinter dem vermeintlich objektiven Statistikmodell lebt der alte Warenkorb der 70er und 80er Jahre weiter: mit dem Unterschied, daß in damals öffentlich darüber diskutiert wurde, was ein Sozialhilfebezieher benötigt. Dagegen wurde die jetzige Regelsatzverordnung in kleinem Kreise einiger Ministerien unter Ausschluß der Öffentlichkeit festgelegt. Entsprechend ist das Ergebnis: Im Vordergrund standen finanzielle Überlegungen, Bedarfsgesichtspunkte traten zurück. Der Gegenvorschlag des Paritätischen geht dagegen von den statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten in unteren Einkommensgruppen aus, so wie sie aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS von 1998) abgeleitet werden können. Die letzte EVS wurde 2003 erhoben, entsprechend wird die vollständige Auswertung des Statistischen Bundesamtes Ende 2005 vorliegen. Ob die künftige Bundesregierung die Fachöffentlichkeit bei der Überprüfung des Regelsatzes einbezieht und ob sie ihre Meß- und Auswertungsmethoden nachprüfbar dokumentiert, wird sich künftig zeigen.

Martens, Rudolf (2004): Expertise. Die ab Januar 2005 gültige Regelsatzverordnung (RSV) und der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für einen sozial gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße.- „Zum Leben zu wenig ...“. Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum beim Arbeitslosengeld II und in der Sozialhilfe, Der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband, Berlin Dezember 2004

Die dem Aufsatz zugrunde liegende Expertise kann als Datei (pdf oder word) von der Website des Paritätischen – Gesamtverbandes heruntergeladen werden: www.paritaet.org, Fachinformationen vom 20.12.2004; als Publikation kann die Expertise bezogen werden über:

Der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V.
Oranienburger Straße 13-14
D-10178 Berlin
Telefon: 030-24636-0
Telefax: 030-24636-130
E-Mail: info@paritaet.org
Internet: www.paritaet.org

Anhang 1

Ergänzungsvorschläge im Gegenentwurf des Paritätischen

Abteilung 01 / 02 – Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren

Diese Gütergruppe wurde seitens des Paritätischen mit 100 % angesetzt, gegenüber 96 % im Falle der Regelsatzverordnung. Die Differenz zwischen Regelsatzverordnung und dem Paritätischen Vorschlag beträgt 6,01 Euro (Tabelle A-1 [Anhang], vgl. Tabelle 1, 4).

Tabakwaren und alkoholische Getränke sollten zum sozio-ökonomischen Existenzminimum gerechnet werden, vergleichbar etwa Süßwaren. Gerade hier ist anzumerken, daß der Regelsatz mehr als eine Abdeckung des physischen Existenzminimums beinhalten soll. Eine Kürzung von Mitteln beseitigt nach aller Erfahrung vorhandenen Alkohol- bzw. Tabakkonsum nicht. Es ist davon auszugehen, daß insbesondere tabakabhängige Menschen an anderer Stelle – vorzugsweise bei Nahrungsmitteln – Ausgaben kompensieren

Abteilung 03 – Bekleidung und Schuhe

Die Gruppe Bekleidung und Schuhe enthält 6 Güterpositionen, bei zwei Gütergruppen hat der Paritätische Veränderungen eine Heraufsetzung auf 100 % vorgenommen. Insgesamt summieren sich beide Positionen auf 4,21 Euro. Dem Verordnungsgeber ist entgegenzuhalten, daß die Begründung für den Abzug, wonach in dieser Position auch Pelzmäntel und Maßkleidung enthalten seien, der Lebenswirklichkeit nicht entspricht. In der RSV-Begründung werden sehr deutlich „Warenkorb“-Überlegungen bzw. normative Argumente benutzt, um die Kürzungen zu plausibilisieren: durch Anschaffung von gebrauchter Kleidung könne dieser Ausgabeposten gesenkt werden. An dieser Stelle muß darauf hingewiesen werden, daß mindestens ein partieller Zirkelschluß vorliegt, denn die unteren Einkommensgruppen gebrauchen die genannten Angebote, um notwendige Kleidungskosten zu senken.

Abteilung 06 – Gesundheitspflege

Bei Zuzahlungen gemäß Gesundheitsmodernisierungsgesetz tritt folgende Schwierigkeit auf. Solche Zuzahlungen sind in der EVS 1998 noch nicht abgebildet; entsprechend ist ein plausibler Betrag einzusetzen. Arbeitslosengeld II- und Sozialgeld-Bezieher müssen Zuzahlungen bei Arztbesuchen und Medikamenten von 2 % der jährlichen Eckregelsatzleistungen leisten, im Falle chronisch kranker Menschen sinkt dieser Prozentsatz auf 1 %. Geht man vom Eckregelsatz aus, wären dies 6,90 Euro monatlich bzw. 3,45 Euro. Auf die Situation 1998 anhand des Rentenwertes zurückgerechnet ergäbe sich ein Wert von 6,44 Euro pro Monat. Da jedoch der Anteil chronisch kranker Menschen in der Gruppe der künftigen Arbeitslosengeld II- und Sozialgeld-Bezieher nicht genau bekannt ist, wurde dieser Betrag von 6,44 Euro auf 6,00 Euro abgerundet.

Abteilung 07 – Verkehr

In dieser Gütergruppe wurden vier EVS-Positionen herangezogen. Im Falle der Paritätischen Regelsatzbildung wurde eine Position in ihrem prozentualen Anteil von 20 auf 100 % erhöht und zwei weitere Positionen eingefügt. Insgesamt erhöht sich dieser Bereich um 18,49 Euro. Dieser Betrag wird gänzlich durch den Verbrauchsanteil für Privatfahrzeuge verursacht. Zwei zusätzliche EVS-Positionen „Kraftstoffe f. Privatfahrzeuge“ sowie „Wartung und Reparatur“ finden sich jedoch nicht in Tabelle A-1 (Anhang). Gemäß der Grundsicherung für Arbeitssuchende wird bei dem zu berücksichtigenden Vermögen nicht angerechnet „ein angemessenes Kraftfahrzeug für jeden in der Bedarfsgemeinschaft lebenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ (§ 12 Abs. 2 Satz 2 SGB II). Ein Fahrzeug wird oft benötigt, um eine Beschäftigung zu finden oder aufnehmen zu können. Dies hat der Gesetzgeber ausdrücklich anerkannt und den Besitz eines Fahrzeugs zugebilligt. Konsequenterweise sollte er auch die Ausgaben für den entsprechenden Kraftstoff- und Kfz-Bedarf zubilligen.

Abteilung 08 – Nachrichtenübermittlung

Insgesamt sieht die RSV drei Güterpositionen für diesen Bereich vor. Zwei Güterpositionen, die in Tabelle A-1 zu finden sind, wurden auf 100 % hochgestuft. Im Ergebnis liegt der Paritätische Regelsatzansatz 12,71 Euro über derjenigen der Regelsatzverordnung. Seit 1998 hat eine rasante Entwicklung bei der Ausstattung und Nutzung der privaten Haushalte in Bereich Informations- und Kommunikationstechnologien stattgefunden. Insgesamt ist zu unterstellen, daß die EVS von 1998 das derzeitige Verbrauchsverhalten im Bereich der Nachrichtenübermittlung nur unvollkommen abbildet. Inzwischen sind mehr als die Hälfte der Menschen in Deutschland ab 10 Jahren online (38 Mio. Personen Anfang 2003). Bei Familien mit Kindern zeigt sich eine besonders hohe Ausstattung: die Haushalte sind zu 91 % mit einem PC ausgestattet und verfügen zu 76 % über einen Internetanschluß.⁹ Mit der gewachsenen Bedeutung der neuen Kommunikationstechnologien wird aber auch die Teilhabe an der Gesellschaft zunehmend vom Zugang dazu bestimmt – ein wichtiges Beispiel ist der Zugang zu den unterschiedlichen privaten und öffentlichen Jobbörsen.

Abteilung 09 / 10 – Freizeit, Unterhaltung und Kultur

Die Gütergruppe 09 enthält sehr viele Einzelpositionen - insgesamt 12. Bei 8 Positionen hat der Paritätische eine Anhebung der Positionen auf 100 % vorgenommen. In der Regelsatzverordnung sind aus der EVS-Gütergruppe 10 (Bildungswesen) keinerlei Positionen in die Regelsatzbildung übernommen worden. Der Paritätische hält es aber für angemessen, Gebühren für Kurse, Internatskosten - so die Bezeichnung in der Datensatzbeschreibung des Statistischen Bundesamtes für die EVS - zu übernehmen. Daß es sich in diesem Fall lediglich um Kursgebühren (gemäß EVS außerhalb von Schulen und Universitäten) handelt und Internatskosten keine Rolle spielen können, ergibt sich aus der Referenzgruppe (Ein-Personen-Haushalte im untersten Einkommensbereich). Mit dieser beschriebenen Einfügung und der oben geschilderten Anpassung folgt insgesamt eine Steigerung in der EVS-Gütergruppe 09/10 von 12,72 Euro. In der Begründung der RSV zu Kürzungen in diesem Bereich befremdet die Unterstellung von Ausgaben für Wohnmobile bzw. Wohnwagen, Sportboote, Segelflugzeuge. Bei der Referenzgruppe handelt es sich um Ein-Personen-Haushalte in Westdeutschland mit einem Haushaltsnettoeinkommen unter 1.800 DM bzw. 920 Euro. Solche Ausgaben sind ganz offensichtlich nicht sehr wahrscheinlich, die Kürzungen erscheinen vielmehr als willkürliche Setzungen. Des weiteren können z. B. Rundfunk- und Fernsehgeräte nicht mehr als Sonderbedarfe über das Sozialamt finanziert werden, sie müssen vielmehr jeweils angespart werden.

Abteilung 11 – Beherbergungs- und Gaststätdienstleistungen

Durch die Anhebung der Regelsatzverordnung von 33 % der Güterposition außerhäusliche Verpflegungsdienstleistungen auf 50 % resultiert eine Steigerung der EVS-Gütergruppe 11 (Beherbergungs- und Gaststätdienstleistungen) von 5,24 Euro. Die Bereitschaft, sich Verpflegungsdienstleistungen einzukaufen, hat zugenommen. Der gelegentliche Besuch von Schnellrestaurants ist nichts Ungewöhnliches mehr, besonders bei jüngeren Menschen.¹⁰ I. S. der Teilhabe am Gesellschaftsleben erscheint dem Paritätischen der Anteil an den Verpflegungsdienstleistungen als zu gering angesetzt. Aus Paritätischer Sicht rechtfertigt sich in der Abteilung Beherbergungs- und Gaststätdienstleistungen eine Anhebung der Bemessungsgrundlage auf 45 %.

⁹ entsprechende Unterlagen und Daten des Statistischen Bundesamtes finden sich unter (Abfrage 06/2005): http://www.destatis.de/informationsgesellschaft/d_home.htm sowie <http://www.destatis.de/download/d/veroe/itinhaushalten03.pdf>

¹⁰ vgl. Fußnote 11

Anhang 2 (Tabellen)

Sonderauswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes für das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Tabelle A-1: Aufwendungen für den regelsatzrelevanten privaten Verbrauch; Referenzgruppe: die untersten 20 % der nach ihren Nettoeinkommen angeordneten Ein-Personen-Haushalte in Westdeutschland - ohne Sozialhilfebezieher, Grenzwert 1.777 DM; verzeichnet sind alle Gütergruppen und Einzelpositionen, die Eingang in die ab Januar 2005 gültige Regelsatzverordnung gefunden haben, hochgerechnet auf den 1. Januar 2005 anhand des Rentenwertes mit + 7,23 %; die Beträge, die sich auf gerundete Prozentanteile in den einzelnen Abteilungen beziehen, erscheinen kursiv und sind mit einem * ausgewiesen

Lfd. Nr.	EVS Code-Nr.	Gütergruppen	Durchschnittlich. Ausg. je Haushalt in DM	Berücksichtigter Anteil in %	Gesamt-betrag in DM 1998	Gesamt-betrag in Euro 1998	Gesamt-betrag in Euro hochgerechnet 01/2005
Abteilung (01)/(02) – Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren							
1	01.0	Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	252,14	96 %	242,05	123,76	132,71
Summe (Euro)						123,76	132,71
Prozentanteil						96,00 %	132,71
Prozentanteil gerundet						96 %	*132,71
Abteilung (03) – Bekleidung und Schuhe							
2	03.111.01	Bekleidungsstoffe	1,02	100 %	1,02	0,52	0,56
3	03.12	Bekleidung (Strumpfwaren)	46,89	90 %	42,20	21,58	23,14
4	03.131.01	Andere Bekleidungsartikel und Zubehör	3,88	100 %	3,88	1,98	2,12
5	03.141.01	Chemische Reinigung, Waschen, Rep. U. Miete von Bekleidung	3,10	100 %	3,10	1,59	1,70
6	03.21	Schuhe und andere Fußbekleidung	13,89	80 %	11,11	5,68	6,09
7	03.221.01	Reparatur und Miete von Schuhen	1,17	100 %	1,17	0,60	0,64
Summe (Euro)						31,95	34,26
Prozentanteil						89,32 %	34,26
Prozentanteil gerundet						89 %	*34,13
Abteilung (04) – Wohnen							
8	04.311.01	Reparatur der Wohnung (Mieter/Untermieter)	6,38	100 %	6,38	3,26	3,50
9	04.321.01	Dienstleistungen f. Instandhaltung bzw. Reparatur Wohnung (Mieter)	3,09	100 %	3,09	1,58	1,69
10	04.511.01	Strom (Mieter, Untermieter)	44,50	85 %	37,83	19,34	20,74
Summe (Euro)						24,18	25,93
Prozentanteil						7,72 %	25,93
Prozentanteil gerundet						8 %	*26,87
Abteilung (05) – Einrichtungsgegenstände, Geräte für Haushalt etc.							
11	05.110.01	Möbel und Einrichtungsgegenstände	13,58	80 %	10,86	5,55	5,95
12	05.121.01	Teppiche und Bodenbeläge	2,49	100 %	2,49	1,27	1,36
13	05.131.01	Reparatur an Möbeln, Einricht.etc.	0,54	100 %	0,54	0,28	0,30

Lfd. Nr.	EVS Code-Nr.	Gütergruppen	Durchschnittlich. Ausg. je Haushalt in DM	Berücksichtigter Anteil in %	Gesamtbetrag in DM 1998	Gesamtbetrag in Euro 1998	Gesamtbetrag in Euro hochgerechnet 01/2005
14	05.210.01	Heimtextilien	4,23	100 %	4,23	2,16	2,32
15	05.310.01	Andere Haushaltsgroßgeräte	5,17	100 %	5,17	2,64	2,83
16	05.311.01	Kühl- und Gefriermöbel	2,87	100 %	2,87	1,47	1,58
17	05.312.01	Waschmaschinen etc.	4,10	100 %	4,10	2,10	2,25
18	05.320.01	Kleine elektrische Haushaltsgeräte	2,71	100 %	2,71	1,39	1,49
19	05.331.01	Reparaturen an Haushaltsgeräten	1,31	100 %	1,31	0,67	0,72
20	05.410.01	Glaswaren, Tafelgesch. u. a. Gebrauchsgüter f. d. Haushaltsf.	4,57	100 %	4,57	2,34	2,51
21	05.5	Werkzeuge u. Geräte für Haus und Garten	2,87	100 %	2,87	1,47	1,58
22	05.61	Verbrauchsgüter für die Haushaltsführung	8,78	100 %	8,78	4,49	4,81
Summe (Euro)						25,83	27,70
Prozentanteil						86,74 %	
Prozentanteil gerundet						87 %	*27,77
Abteilung (06) – Gesundheitspflege							
23	06.111.01	Pharmazeutische Erzeugn. (ohne für Tiere)	12,73	100 %	12,37	6,51	6,98
24	06.112.01	Andere medizinische Erzeugnisse	3,73	100 %	3,73	1,91	2,05
25	06.113.01	Therapeutische Geräte und Ausrüstungen	7,54	100 %	7,54	3,86	4,14
Summe (Euro)						12,28	13,17
Prozentanteil						63,75 %	
Prozentanteil gerundet						64 %	*13,21
Abteilung (07) – Verkehr							
126	07.131.01	Fahrräder	1,35	100 %	1,35	0,69	0,74
27	07.211.01	Ersatzteile u. Zubehör f. Privatfahrzeuge (Zubehör f. Fahrräder)	3,26	20 %	0,65	0,33	0,35
28	07.310.01 07.320.01	Verkehrsdienstleistungen (Schienenverkehr und Straßenverkehr)	33,04	100 %	33,04	16,89	18,11
Summe (Euro)						17,91	19,20
Prozentanteil						37,01 %	
Prozentanteil gerundet						37 %	*19,20
Abteilung (08) – Nachrichtenübermittlung							
29	08.110.01	Post- und Kurierdienstleistungen	6,96	100 %	6,96	3,56	3,82
30	08.12	Telefon, Faxgeräte, Anrufbeantworter	2,54	50 %	1,27	0,65	0,70
31	08.131.01	Telefon- und Telefaxdienstleistungen	54,28	60 %	32,57	16,65	17,85
Summe (Euro)						20,86	22,37
Prozentanteil						63,97 %	
Prozentanteil gerundet						64 %	*22,38
Abteilung (09) – Freizeit, Unterhaltung und Kultur							
32	09.111.01	Rundfunkgeräte	2,60	50 %	1,30	0,66	0,71
33	09.112.01	Fernsehgeräte	6,46	50 %	3,23	1,65	1,77
34	09.131.01	Informationsverarbeitungsgeräte, incl. Software	6,69	50 %	3,35	1,71	1,83
35	09.21	Größ. langleb. Gebr.güter f. Freiz. i. Freien/Räumen, Musikinstrumente	8,61	70 %	6,02	3,08	3,30
36	09.31	Spiele, Spielzeug, Hobbywaren	6,59	70 %	4,61	2,36	2,53
37	09.32	Gartenerzeug. u. Verbrauchsgüter f.	8,66	75 %	6,49	3,32	3,56

Lfd. Nr.	EVS Code-Nr.	Gütergruppen	Durchschnittlich. Ausg. je Haushalt in DM	Berücksichtigter Anteil in %	Gesamtbetrag in DM 1998	Gesamtbetrag in Euro 1998	Gesamtbetrag in Euro hochgerechnet 01/2005
38	09.420.01	Gartenpflege, Schnittblum. etc.	12,06	70 %	8,44	4,32	4,63
39	09.423.02	Besuch von Sport- und Freizeitveranst. bzw. -einrichtungen	0,83	100 %	0,83	0,42	0,45
40	09.425.01	Ausleihgebühren	5,89	70 %	4,12	2,11	2,26
41	09.500.01	Sonstige Freizeit- und Kulturdienstleistungen	18,68	100 %	18,68	9,55	10,24
42	09.511.01	Zeitungen, Zeitschriften u. andere Druckerzeugnisse	10,91	100 %	10,91	5,58	5,98
43	09.541.01	Bücher	4,03	100 %	4,03	2,06	2,21
		Schreibwaren u. Zeichenmaterialien					
					Summe (Euro)	36,82	39,48
					Prozentanteil	42,84 %	
					Prozentanteil gerundet	42 %	*38,71
Abteilung (11) – Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen							
44	11.1	Verpflegungsdienstleistungen (bisher: Verzehr außer Haus)	55,69	33 %	18,35	9,38	10,06
					Summe (Euro)	9,38	10,06
					Prozentanteil	29,20 %	
					Prozentanteil gerundet	30 %	*10,33
Abteilung (12) – andere Waren und Dienstleistungen							
45	12.111.01	Friseurdienstleistungen u.a. Dienstleistungen f. d. Körperpflege	18,06	100 %	18,06	9,23	9,90
46	12.120.01	Elektrische Geräte, Artikel u. Erzeugnisse f. d. Körperpflege	14,66	100 %	14,66	7,50	8,04
47	12.510.01	Finanzdienstleistungen	2,62	25 %	0,65	0,34	0,36
48	12.610.01	Andere Dienstleistungen	13,33	25 %	3,33	1,70	1,82
					Summe (Euro)	18,77	20,13
					Prozentanteil	64,80 %	
					Prozentanteil gerundet	65 %	*20,19
Gesamtsumme Abteilungen (01) bis (12) in Euro						321,74	345,01
							*345,50