



Sachstand

Berücksichtigung einzelner Bedarfe im Rahmen des Regelbedarfs

Berücksichtigung einzelner Bedarfe im Rahmen des Regelbedarfs

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 092/22
Abschluss der Arbeit: 19.12.2022
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Berücksichtigung einzelner Bedarfe im Rahmen des Regelbedarfs

Die Wissenschaftlichen Dienste wurden um Auskunft gebeten, wie hoch der vorgesehene Betrag für Nahrungsmittel und Getränke im Regelbedarf nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) ist.

Aufgrund der Art und Weise der Ermittlung und Fortschreibung der Regelbedarfsstufen ist es jedoch nicht möglich, einem bestimmten Bedarf, beispielsweise Nahrungsmittel und Getränke, einen konkreten prozentualen Anteil oder Betrag in Euro des jeweiligen Regelsatzes zuzuordnen.¹

2. Regelbedarf und Regelbedarfsstufen

Der Regelbedarf nach § 20 SGB II und § 27a SGB XII umfasst insbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie ohne die auf die Heizung und Erzeugung von Warmwasser entfallenden Anteile sowie persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Zu den persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens gehört in vertretbarem Umfang eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft. Der Regelsatz stellt einen monatlichen Pauschalbetrag zur Bestreitung des Regelbedarfs dar. Über die Verwendung der zur Deckung des Regelbedarfs erbrachten Leistungen entscheiden die Leistungsberechtigten eigenverantwortlich.

Der Regelbedarf ist in Regelbedarfsstufen unterteilt. Die Höhe der Regelbedarfsstufen wird jeweils zum 1. Januar eines Jahres festgelegt. Die Regelbedarfsstufe 1 belief sich für 2018 auf 416 Euro, 2019 auf 424 Euro, 2020 auf 432 Euro, 2021 auf 446 Euro und 2022 auf 449 Euro (siehe Anlage zu § 28 SGB XII).

Das Verfahren zur Ermittlung der Regelbedarfe und Regelsätze der einzelnen Regelbedarfsstufen sowie zur Fortschreibung der Regelsätze für Leistungen nach dem SGB II und dem SGB XII ist in den §§ 28, 28a ff., 40 SGB XII geregelt. Die Festlegung der Höhe der Regelbedarfsstufen erfolgt in der Regel im Rahmen des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz – RBEG) beziehungsweise der für das jeweilige Jahr geltenden Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung (RBSFV). Für die Höhe der Regelbedarfe nach dem SGB II verweist § 20 Abs. 1a SGB II auf die vorgenannten Bestimmungen.

2.1. Ermittlung des Regelbedarfs

Ausgangspunkt für die Ermittlung der Regelbedarfe sind gemäß § 28 Abs. 1 SGB XII die Ergebnisse einer bundesweiten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Das Statistische Bundesamt führt die EVS im Fünfjahresrhythmus durch (§ 1 Nr. 2 Gesetz über die Statistik der Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte). Liegen die Ergebnisse einer neuen EVS vor, ist auf deren Grundlage die Höhe der Regelbedarfe in einem Bundesgesetz (RBEG) neu zu ermitteln.

¹ Den nachfolgenden Ausführungen liegen zum Teil frühere Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zugrunde.

Für die Ermittlung der Regelbedarfsstufen beauftragt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) das Statistische Bundesamt mit Sonderauswertungen, die auf der Grundlage einer neuen EVS vorzunehmen sind. Dabei haben Sonderauswertungen zu den Verbrauchsausgaben von Haushalten unterer Einkommensgruppen zumindest für Haushalte (Referenzhaushalte) zu erfolgen, in denen nur eine erwachsene Person lebt (Einpersonenhaushalte), sowie für Haushalte, in denen Paare mit einem Kind leben (Familienhaushalte), § 28 Abs. 3 Satz 1 und 2 SGB XII. Zudem ist festzulegen, welche Haushalte, die Leistungen nach dem SGB II und dem SGB XII beziehen, nicht als Referenzhaushalte zu berücksichtigen sind.

Die in den Sonderauswertungen des Statistischen Bundesamtes ausgewiesenen Verbrauchsausgaben der Referenzhaushalte sind für die Ermittlung der Regelbedarfsstufen insoweit als regelbedarfsrelevant zu berücksichtigen, als sie zur Sicherung des Existenzminimums notwendig sind und eine einfache Lebensweise ermöglichen, wie sie einkommensschwache Haushalte aufweisen, die ihren Lebensunterhalt nicht ausschließlich aus Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII bestreiten, § 28 Abs. 4 Satz 1 SGB XII. Nicht als regelbedarfsrelevant zu berücksichtigen sind Verbrauchsausgaben der Referenzhaushalte, wenn sie bei Leistungsberechtigten nach dem SGB II und SGB XII anderweitig durch bundes- oder landesgesetzliche Leistungsansprüche gedeckt sind oder nicht anfallen, weil bundesweit in einheitlicher Höhe Vergünstigungen gelten, § 28 Abs. 4 Satz 2 SGB XII.

§ 5 Abs. 1 des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch ab dem Jahr 2021 (RBEG 2021) bestimmt, welche Verbrauchsausgaben der einzelnen Abteilungen der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RBEG 2021) aufgrund der Sonderauswertung für Einpersonenhaushalte der EVS 2018 als regelbedarfsrelevant berücksichtigt werden.

Danach werden für die Abteilung 01 und 02 (Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren) regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben in Höhe von 150,93 Euro berücksichtigt. Gemäß der Gesetzesbegründung entfallen dabei 134,90 Euro auf Nahrungsmittel einschließlich Milch und 12,90 Euro auf alkoholfreie Getränke. Die Ausgaben der Referenzgruppe für alkoholische Getränke wurden durch Verbrauchsausgaben für Mineralwasser in Höhe von 3,13 Euro substituiert. Ausgaben für Tabakwaren wurden nicht berücksichtigt.² Alkohol stellt nach Auffassung des Gesetzgebers ein gesundheitsgefährdendes Genussgift dar und gehöre daher als legale Droge nicht zu dem das Existenzminimum abdeckenden Grundbedarf. Die mit den alkoholischen Getränken verbundene Flüssigkeitsmenge wird durch alkoholfreie Getränke ersetzt, sodass statt der Ausgaben für Alkohol in Abteilung 01 ein zusätzlicher Betrag für alkoholfreie Getränke anerkannt wird. Bei dem Genussgift Nikotin (Tabakwaren) handele es sich wie bei Alkohol um eine legale Droge, jedoch nicht um einen Grundbedarf, der durch andere Güter substituiert werden müsse.³

2 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 19/22750, S. 22 f.

3 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, Bundestagsdrucksache 17/3404, S. 53 f.

Die vom Statistischen Bundesamt herausgegebene Systematik der Einnahmen und Ausgaben der privaten Haushalte, die auch auf die EVS Anwendung findet, listet detailliert die in der Abteilung 01 erfassten Nahrungsmittel auf.⁴ Nach Auskunft des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) wurden die dort aufgeführten durchschnittlichen Verbrauchsausgaben für Nahrungsmittel einschließlich Milch vollständig als regelbedarfsrelevant berücksichtigt.⁵

Insgesamt betrug die Summe der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben der Einpersonenhaushalte bezogen auf das Jahr 2018 434,96 Euro, § 5 Abs. 2 RBEG 2021.

Bezüglich der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben der Familienhaushalte werden bei Kindern und Jugendlichen drei Altersgruppen unterschieden. Für die Gruppe der 15 bis 18 Jährigen (Regelbedarfsstufe 4) belief sich die Summe der Verbrauchsausgaben auf 363,47 Euro. Der Anteil der für die Abteilung 01 und 02 aufgewendeten Ausgaben betrug 160,38 Euro. Bei der Gruppe der Sieben bis Vierzehnjährigen (Regelbedarfsstufe 5) wurde eine Gesamtsumme von 301,17 Euro konstatiert. Davon entfielen 118,02 Euro auf die Abteilung 01 und 02. Für die Gruppe der Kinder bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres (Regelbedarfsstufe 6) waren es in Summe 275,85 Euro, wovon 90,52 Euro für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren⁶ ausgegeben wurden. Sämtliche Beträge können § 6 RBEG 2021 entnommen werden.

4 Statistisches Bundesamt (Destatis), Systematik der Einnahmen und Ausgaben der privaten Haushalte, Ausgabe 2021, S. 7, 45 ff., abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Methoden/Klassifikationen/Private-Haushalte/sea-2021.pdf;jsessionid=BDE3A3002923FAFDCB472BBFFB2528E5.live742?_blob=publicationFile (zuletzt abgerufen am 19. Dezember 2022).

5 Ergänzend ist darauf zu verweisen, dass für die Abteilung 11 (Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen) Ausgaben in Höhe von 11,36 Euro als regelbedarfsrelevant berücksichtigt werden. Laut Gesetzesbegründung handele es sich bei den Verbrauchsausgaben in Abteilung 11 zwar grundsätzlich nicht um regelbedarfsrelevante Ausgaben, da die auswärtige Verpflegung – also in Restaurants, Cafés und Imbissständen sowie in Kantinen und Mensen – nicht zum physischen Existenzminimum zähle. Allerdings ersetze die auswärtige Verpflegung die heimische Verpflegung. Wenn also eine auswärtige Verpflegung als nicht existenzsichernd anzusehen sei und die Verbrauchsausgaben hierfür nicht als regelbedarfsrelevant anzusehen seien, müsse ein Ausgleich geschaffen werden, da sich der häusliche Verpflegungsbedarf (Nahrungsmittel und Getränke) und damit auch der häusliche Verpflegungsaufwand, wie er sich in den Verbrauchsausgaben der Abteilung 01 widerspiegele, erhöhe. Deshalb sei es erforderlich, den Warenwert der beim Besuch von Restaurants, Gaststätten etc. konsumierten Nahrungsmittel und Getränke als regelbedarfsrelevant anzuerkennen. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes habe die Rohertragsquote der Gastronomie im Jahr 2017 bei 68,7 Prozent und damit die Wareneinsatzquote bei 31,3 Prozent gelegen. Deshalb würden 31,3 Prozent der Verbrauchsausgaben dieser Positionen als regelbedarfsrelevant berücksichtigt (Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 19/22750, S. 32 f.).

6 Auch bei Kindern bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres wurde ein Korrekturbetrag für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke berücksichtigt, der den Ausgaben für Alkohol und Tabak entspricht, die sich für Kinder bis 13 Jahren rechnerisch ergeben haben. Siehe dazu Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 19/22750, S. 35.

2.2. Fortschreibung der Regelbedarfsstufen

Die jeweilige Summe der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben auf Grundlage der EVS 2018 wurde jedoch nicht als Regelsatz ausgezahlt; bis einschließlich 2020 galten die auf Grundlage der EVS 2013 ermittelten und fortgeschriebenen Regelsätze nach dem RBEG 2017 und den jeweiligen Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnungen. Die für 2018 ermittelte Summe der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben wurde vielmehr mittels des jeweils ermittelten Mischindex für die Jahre 2021 und 2022 fortgeschrieben (§§ 28a, 40 SGB XII, §§ 7, 8 RBEG 2021, RBSFV 2022).

Zur Ermittlung der jährlichen Veränderungsrate des Mischindex wird die sich aus der bundesdurchschnittlichen Entwicklung der Preise aller regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen ergebende Veränderungsrate mit einem Anteil von 70 Prozent und die sich aus der bundesdurchschnittlichen Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter je beschäftigten Arbeitnehmer ergebende Veränderungsrate mit einem Anteil von 30 Prozent berücksichtigt, § 28a Abs. 2 SGB XII. Maßgeblicher Berechnungszeitraum ist die Veränderung zwischen dem Jahreszeitraum, der mit dem 1. Juli des Vorjahres beginnt und dem 30. Juni des Vorjahres endet, gegenüber dem davorliegenden Zwölfmonatszeitraum. Der jeweilige Prozentsatz ist gemäß § 40 Satz 1 Nr. 1 SGB XII durch das BMAS in einer Rechtsverordnung zu bestimmen. Bei der Ermittlung der Höhe der Regelbedarfsstufe im Rahmen des RBEG, wie zum Beispiel für das Jahr 2021, verändert sich abweichend von § 28a SGB XII der für die Berechnung der Veränderungsrate zugrundeliegende Zeitraum, § 7 Abs. 2 RBEG 2021.⁷

Die Veränderungsrate des Mischindex für die Fortschreibung der Summen der für das Jahr 2018 ermittelten regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben zum 1. Januar 2021 betrug 2,57 Prozent, § 7 Abs. 2 RBEG 2021. Die Höhe der Regelbedarfsstufe 1 belief sich auf 446 Euro, § 8 Nr. 1 RBEG 2021. Zum 1. Januar 2022 wurden die Regelbedarfsstufen nach § 8 RBEG aufgrund der Fortschreibung um 0,76 Prozent erhöht, in der Regelbedarfsstufe 1 auf 449 Euro, §§ 1, 2 RBSFV 2022.

Die vorstehenden Ausführungen finden auch auf die anderen Regelbedarfsstufen Anwendung.

2.3. Exkurs: Ergänzende Fortschreibung nach dem Bürgergeld-Gesetz und Höhe der Regelbedarfsstufe 1 ab dem 1. Januar 2023

Mit dem Bürgergeld-Gesetz⁸ wird ab dem Jahr 2023 für die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen eine ergänzende Fortschreibung eingeführt. Diese sieht vor, dass die auf Grundlage der dargestellten Basisfortschreibung ermittelten nicht gerundeten Eurobeträge der Regelbedarfsstufen erneut fortgeschrieben werden. Die dabei zu berücksichtigende Veränderungsrate ergibt sich allein

⁷ Siehe hierzu Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 19/22750, S. 62 ff.

⁸ Am 25. November 2022 vom Deutschen Bundestag verabschiedetes Zwölftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), Bundestagsdrucksachen 20/3873, 20/4360, 20/4600.

aus der Differenz zwischen der bundesdurchschnittlichen Preisentwicklung der regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen in dem Dreimonatszeitraum vom 1. April bis zum 30. Juni (2. Quartal) des Vorjahres und der Entwicklung in dem gleich abgegrenzten Dreimonatszeitraum des Vorvorjahres, § 28a Abs. 4 Satz 1 SGB XII n.F. Die Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter wird folglich, anders als bei der Basisfortschreibung, nicht berücksichtigt.

Nach der Gesetzesbegründung soll dadurch künftig auch die noch zu erwartende Entwicklung des regelbedarfsrelevanten Preisindex berücksichtigt werden, während die bisherigen Fortschreibungsregeln lediglich den zurückliegenden Preis- und Lohnentwicklungen Rechnung tragen.⁹ Diese Änderung gehe auf die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts¹⁰ zurück, dass bei stark steigender Preisentwicklung eine zeitnahe Reaktion gewährleistet sein muss, damit es nicht zu einer offensichtlichen und erheblichen Diskrepanz zwischen der tatsächlichen Entwicklung der Preise von regelbedarfsrelevanten Gütern und Dienstleistungen im Vergleich zu der bei der Fortschreibung der Regelbedarfe berücksichtigten Entwicklung kommt.

Bei den für die ergänzende Fortschreibung entscheidenden Zahlen des zweiten Quartals des Vorjahres handelt es sich um die jeweils aktuellsten verfügbaren Daten, da die Festlegung des für die Fortschreibung maßgeblichen Prozentsatzes in der Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung nach § 40 SGB XII spätestens zum Ablauf des 31. Oktober des betreffenden Jahres erfolgen soll.

Mit der Umsetzung der neuen Fortschreibungsmodalitäten ergibt sich für die Regelbedarfsstufe 1 zum 1. Januar 2023 ein gerundeter Gesamtwert von 502 Euro. Für die Basisfortschreibung wurde eine Veränderungsrate von 4,54 Prozent und für die ergänzende Fortschreibung eine Veränderungsrate von 6,9 Prozent berücksichtigt, § 134 SGB XII n.F.¹¹

Für Kinder und Jugendliche (Regelbedarfsstufen 4 bis 6) ergeben sich folgende Werte: 420 Euro für die 15 bis 18 Jährigen, 348 Euro für die Sieben- bis Vierzehnjährigen und 318 Euro für Kinder bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres, § 134 SGB XII n.F.

Ab dem Jahr 2024 erfolgt die Fortschreibung, indem die aufgrund der im Vorjahr mittels der Basisfortschreibung errechneten nicht gerundeten Eurobeträge zunächst mit der sich aus der aktuellen Basisfortschreibung ergebenden Veränderungsrate und anschließend mit der für die ergänzende Fortschreibung maßgeblichen Veränderungsrate fortgeschrieben werden, § 28a Abs. 2 Satz 2 SGB XII n.F.

9 Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), Bundestagsdrucksache 20/3873, S. 3 und S. 109.

10 BVerfG Beschluss vom 23. Juli 2014- 1 BvL 10/12.

11 Ausnahmsweise werden die Beträge der sechs Regelbedarfsstufen nach dem SGB XII für das Jahr 2023 per Gesetz festgesetzt, da die übliche Festsetzung in der Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung nicht mehr termingerecht erlassen werden konnte.

2.4. Fazit

Zwar ist die betragsmäßige Aufstellung der regelbedarfsrelevanten Positionen im Erhebungsjahr der EVS, vorliegend in 2018, nachvollziehbar. Dem Prozentsatz (Veränderungsrate des Mischindex), mit dem die Regelbedarfsstufen fortgeschrieben werden, lassen sich jedoch nicht die unterschiedlichen Preisentwicklungen der einzelnen regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen entnehmen. Folglich sind in Hinblick auf die durch Fortschreibung ermittelten Regelsätze Rückschlüsse auf die Höhe der Einzelpositionen nicht möglich, da nicht die einzelnen Ausgabe-positionen getrennt, sondern die Summe der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben als Ganzes fortgeschrieben werden. Dies gilt ebenso hinsichtlich der mit dem Bürgergeld-Gesetz eingeführten ergänzenden Fortschreibung.

* * *