



# **Stellungnahme des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes zum Entwurf einer ersten Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 28 SGB XII (Regelsatzverordnung)**

*Stand: 7. August 2006*

---

## **Grundsätzliche Vorbemerkungen:**

Der Regelsatz ist eine zentrale Größe des Sozial- und Steuersystems. Er ist nicht nur maßgeblich für die Höhe der laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII, sondern ist auch die zentrale Bezugsgröße für die Bemessung des Steuerfreibetrages in der Einkommenssteuer. Zahlreiche weitere Werte – wie die Pfändungsfreigrenzen, der Kinderzuschlag und die Barbeiträge gemäß § 35 SGB XII – werden durch das Regelsatzniveau beeinflusst. Die Bemessung der Regelsätze betrifft deshalb nicht nur die Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe, sondern nahezu die gesamte Bevölkerung.

Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband e.V. (DPWV) begrüßt, dass das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung gegenüber der für die vorangegangene Regelsatzverordnung maßgeblichen Berechnung der Regelsätze deutliche Korrekturen vorgenommen hat. Der DPWV hatte seinerzeit nachgewiesen, dass verschiedene Positionen deutlich zu niedrig angesetzt worden waren, ohne dass es sachlich nachvollziehbar gewesen wäre. Das BMAS hat verschiedene Kritikpunkte des DPWV aufgenommen, einzelne Berechnungspositionen und die Transparenz des Verfahrens verbessert. Die vorgenommenen Änderungen reichen jedoch nicht aus.

Mit dem vorgelegten Entwurf einer Regelsatzverordnung droht eine weitere Fortschreibung des bestehenden Regelsatzniveaus, welches nicht bedarfsdeckend ist. Der DPWV hat zuletzt im Mai 2006 nachgewiesen, dass die Regelsätze bei einer sachgerechten Fortschreibung um mindestens 20 Prozent zu niedrig bemessen sind.

Die entsprechenden Ergebnisse sind in einer umfassenden Studie<sup>1</sup> dokumentiert und können somit von allen Interessierten nachgeprüft werden. Die wesentlichen Kritikpunkte des DPWV sind:

### **Bemessung des Eckregelsatzes**

Grundlage für die Bemessung des Eckregelsatzes ist das Verbrauchsverhalten des einkommensschwächsten Fünftels der Einpersonenhaushalte gemäß den Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Dabei wird das Verbrauchsverhalten solcher Haushalte nicht berücksichtigt, die bereits Leistungen der Sozialhilfe beziehen. Auf diese Weise sollen Zirkelschlüsse vermieden werden. Aus Sicht des DPWV ist jedoch bereits die Auswahl der Bezugsgruppe in mehrfacher Hinsicht fragwürdig.

Die wichtigsten Kritikpunkte des DPWV an der gewählten Bezugsgruppe sind:

- Die gewählte Bezugsgruppe spiegelt lediglich das Verbrauchsverhalten volljähriger Alleinstehender wider. Dabei handelt es sich zu einem überproportional hohen Anteil um ältere Menschen, die in der Regel geringere Ausgaben tätigen. Das Verbrauchsverhalten der Bezugsgruppe ist damit gerade für Familien mit Kindern nicht repräsentativ. Würde man als Bezugsgruppe stattdessen das einkommensschwächste Fünftel von Paarhaushalten mit einem Kind heranziehen, so ergäbe sich allein deshalb ein mit 390 Euro deutlich höherer Eckregelsatz<sup>2</sup>.
- Eine detaillierte Analyse der Daten zeigt, dass die monatlichen Konsumausgaben der Bezugsgruppe um insgesamt etwa 70 Euro über den monatlichen Einnahmen der Bezugsgruppe liegen<sup>3</sup>. Das heißt, dass die Bezugsgruppe offenbar in erheblichem Ausmaß gezwungen ist, sich bei der Deckung der Lebenshaltungskosten zu „entsparen“ oder zu verschulden. Es besteht daher ein erheblicher Druck zur Absenkung des Verbrauchs.
- Der vorliegende Entwurf bezieht sich auf die Ergebnisse der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003. Zu dieser Zeit bestand eine erhebliche Dunkelziffer bei der Inanspruchnahme von Leistungen der Sozialhilfe<sup>4</sup>. Auf je zwei Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe kam nach qualifizierten Schätzungen ein potentieller Empfänger, der einen berechtigten Anspruch nicht geltend machte. Den Umfang dieser Dunkelziffer belegt der aktuelle 2. Armuts- und

---

<sup>1</sup> Martens, Rudolf 2006: „Zum Leben zu wenig...“ - Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum beim Arbeitslosengeld II und in der Sozialhilfe. Herausgegeben durch den DPWV. Berlin.

<sup>2</sup> Vgl. dazu Becker, Irene 2006: Bedarfsgerechtigkeit und soziokulturelles Existenzminimum. Der gegenwärtige Eckregelsatz vor dem Hintergrund aktueller Daten. Arbeitspapier Nr. 1 des Projekts „ Soziale Gerechtigkeit“, J.W. Goethe Universität, Frankfurt am Main.

<sup>3</sup> Vgl. dazu Becker 2006 (siehe FN 2).

<sup>4</sup> Vgl. dazu Becker, Irene / Hauser, Richard 2006: Verteilungseffekte der Hartz IV-Reform. Ergebnisse von Simulationsanalysen. Berlin.

Reichtumsbericht der Bundesregierung ebenso wie die seit Einführung des Arbeitslosengeldes II zu beobachtende Auflösung der Dunkelziffer. Bleibt diese Tatsache unberücksichtigt, so führt die Einrechnung des Ausgabenverhaltens von Menschen, die Einkommen unterhalb des Sozialhilfeniveaus zur Verfügung haben, zu einer Absenkung des Regelsatzniveaus.

Auch die vorgesehene Festsetzung der einzelnen Vomhundertanteile bei den einzelnen Abteilungen gemäß Artikel 1 des Entwurfes vermag nicht durchgängig zu überzeugen:

**Abteilungen 01 und 02                      Nahrungsmittel, Getränke, Tabak u. ä.**

Der Verordnungsentwurf sieht vor, entsprechende Ausgaben nur zu 96 % zu berücksichtigen.

Die getroffenen Abschlüsse sind nicht gerechtfertigt.

Der DPWV fordert, die Ausgaben vollständig zu berücksichtigen.

**Abteilung 06                                      Gesundheitspflege**

Der Verordnungsentwurf sieht vor, entsprechende Ausgaben zu 71 % zu berücksichtigen. Dies reicht jedoch nicht aus, da die der Berechnung zugrunde liegende EVS 2003 die erheblichen zusätzlichen Belastungen, die mit der Gesundheitsreform 2004 entstanden sind, noch nicht einbezieht. Dies betrifft insbesondere Praxisgebühren und Zuzahlungen für Medikamente sowie nichtverschreibungspflichtige Präparate (sog. OTC-Medikamente). Die notwendigen Mehraufwendungen für Zuzahlungen und die Leistungsausgrenzungen müssen Berücksichtigung finden.

Der DPWV schlägt deshalb vor, Ausgaben im Umfang von 85 % zu berücksichtigen.

**Abteilung 07                                      Verkehr**

Der Verordnungsentwurf sieht vor, entsprechende Ausgaben nur zu 26 % zu berücksichtigen.

Der niedrige Ansatz konterkariert die erklärte Absicht des Gesetzgebers, arbeitssuchenden Personen die Nutzung eines eigenen Kraftfahrzeuges zu ermöglichen. Zu diesem Zweck wird ein angemessenes Kraftfahrzeug zum Schonvermögen gerechnet. Davon ausgehend wäre es absurd, den Empfängern nicht auch wenigstens bescheidene Ansätze zuzugestehen, die den Betrieb des Fahrzeuges ermöglichen. Dies betrifft Treibstoffe und Ausgaben für notwendige Wartungen.

Der DPWV schlägt deshalb vor, entsprechende Ausgaben zu 62 % zu berücksichtigen.

## **Abteilung 08**

### **Nachrichtenübermittlung**

Der Verordnungsentwurf sieht vor, entsprechende Ausgaben nur zu 75 % zu berücksichtigen. Dabei wird der ohnehin bereits niedrige Bezugswert aus der EVS ebenso verkannt wie die steigenden Anforderungen an die Medienkompetenz von Kindern und Erwachsenen. Bei Erwerbslosen ist zudem der gesteigerte Bedarf an Nachrichtenübermittlungsmöglichkeiten bei der Arbeitssuche zu berücksichtigen. Abschläge in diesem Bereich sind nicht gerechtfertigt.

Der DPWV schlägt deshalb vor, entsprechende Ausgaben vollständig zu berücksichtigen.

## **Abteilung 10**

### **Bildungswesen**

Der Verordnungsentwurf sieht vor, keinerlei Ausgaben im Bildungsbereich zu berücksichtigen. Die Nichtberücksichtigung der ohnehin schon überschaubaren Ausgabenansätze für Bildungsausgaben ist aus Sicht des DPWV in keiner Weise nachvollziehbar. Menschen sind nicht nur zu „lebenslangem Lernen“ aufgefordert; sie haben auch ein Recht auf Bildung.

Der DPWV schlägt deshalb vor, entsprechende Ausgaben wenigstens zu 40 % zu berücksichtigen.

## **Abteilung 11**

### **Beherbergungs- und Gaststättenleistungen**

Der Verordnungsentwurf sieht vor, entsprechende Ausgaben nur zu 29 % zu berücksichtigen.

Demgegenüber vertritt der DPWV die Ansicht, dass die durchschnittlichen Ausgaben für Imbisse und Mahlzeiten in Mensen und Kantinen zu mindestens 50 % zu berücksichtigen sind, um bspw. Schulmahlzeiten oder die Kosten für Mahlzeiten bei der Arbeitsplatzsuche stärker zu berücksichtigen.

Der DPWV schlägt deshalb vor, entsprechende Ausgaben zu 44 % zu berücksichtigen.

Gemessen an den Preisen von 2003 kommt der DPWV danach auf einen aus den Ergebnissen der EVS abgeleiteten Regelsatz von 403 Euro. Rechnet man dieses Ergebnisses anhand der Verbraucherpreisindizes auf das Bezugsjahr 2006 hoch, so ergibt sich ein Wert von 415 Euro. Der DPWV schlägt deshalb vor, 415 Euro als Eckregelsatz zu übernehmen.

### **Aufbau der Regelsätze**

Der vorliegende Entwurf behält den Aufbau der Regelsätze, wie er in § 3 Abs. 1 und 2 RSV niedergelegt ist, bei. Das hat zur Folge, dass die Regelsätze für Kinder und Jugendliche prozentual vom Eckregelsatz abgeleitet werden. Dieses Verfahren wird den kinderspezifischen Bedarfslagen in keiner Weise gerecht. So ist es offensichtlich völlig verfehlt, den Bedarf bspw. an Windeln oder Schulsachen aus dem Eckregelsatz abzuleiten, weil bei dessen Festlegung lediglich das Ausgabenverhalten erwachsener Alleinstehender für entsprechende Produkte berücksichtigt wird. Die Skurrilität dieses Verfahrens wird noch dadurch gesteigert, dass die entsprechenden Ausgaben Erwachsener lediglich zu 60 bzw. 80 Prozent berücksichtigt werden und Kindern ein entsprechend geringerer Bedarf zugeschrieben wird.

Nach Überzeugung des DPWV wird es der besonderen Bedarfssituation von Kindern nicht gerecht, wenn man die bestehende Ableitung der Regelsätze dadurch zu rechtfertigen sucht, dass Kinder dafür von in der Bezugsgruppe berücksichtigten Ausgaben bspw. für Alkohol und Tabak profitieren. Der Bedarf an Schulsachen lässt sich schlicht nicht aus dem Zigarettenkonsum Erwachsener ableiten.

Dass die Ableitung der Kinderregelsätze nicht bedarfsgerecht ist, belegt auch ein Blick auf die Ergebnisse der Auswertung der EVS 2003. Seitens des BMAS entfallen danach als zu berücksichtigende Ausgaben für Kinder monatlich 4,40 Euro auf die Anschaffung von Schuhen. Dass es nicht möglich ist, den angemessenen Bedarf an Halb- und Sportschuhen, Winterstiefeln und Sandalen mit insgesamt 52,80 Euro im Jahr abzudecken, ist auch wegen des Wachstums der Kinder und der daraus folgenden Notwendigkeit regelmäßiger Neuanschaffungen offenkundig.

Der DPWV fordert deshalb, kindgerechte Bedarfe künftig nach einem anderen, bedarfsgerechten Verfahren zu bestimmen.

### **Fortschreibung der Regelsätze**

Der vorliegende Entwurf berührt die bestehende Vorschrift zur Fortschreibung der Regelsätze nicht. Derzeit ist in § 4 RSV bestimmt, dass der Eckregelsatz in den Jahren, in denen keine Neubemessung der Regelsätze erfolgt, entsprechend des Vmhundertsatzes verändert wird, um den sich der aktuelle Rentenwert verändert. Die damit erfolgte Anbindung an den Rentenwert ist nicht angemessen. Die Entwicklung des Rentenwertes wird durch politische Vorgaben erheblich beeinflusst. Die Rentenanpassung spiegelt deshalb die

Anpassung der Löhne und Gehälter ebenso wenig wider wie die steigenden Lebenshaltungskosten. Der Rentenwert kann daher kein Maßstab für eine bedarfsgerechte Fortschreibung des Regelsatzes sein.

Nach Angaben der Bundesregierung ist damit zu rechnen, dass bis mindestens zum Jahr 2009 keine weiteren Rentenerhöhungen erfolgen werden. Daraus würde eine Deckelung der Regelsätze auf dem bestehenden Niveau folgen. Der Realwert der Regelsätze würde damit jährlich sinken, nach Schätzungen des DPWV bereits 2006 um 2,5 Prozent. Bis 2009 würde der Realwertverlust bereits nach heutigen Annahmen auf etwa 5,5 Prozent ansteigen<sup>5</sup>. Nicht eingerechnet ist dabei die deutliche Steigerung der Lebenshaltungskosten, die u.a. durch die geplante Anhebung der Umsatzsteuer um drei Prozentpunkte verursacht werden wird.

Eine Beibehaltung der bestehenden Fortschreibungsregelung führt zu einer Aushöhlung des Leistungsniveaus. Damit würde eine weitere Abkehr vom Grundsatz der Bedarfsgerechtigkeit vollzogen.

Der DPWV fordert stattdessen, die in § 4 RSV vorgesehene Anpassung entsprechend der Entwicklung der Rentenwerte durch ein bedarfsgerechtes Verfahren der Fortschreibung zu ersetzen. Vorgeschlagen wird, die Regelsätze künftig entsprechend der Entwicklung der Verbraucherpreise zu erhöhen.

### **Berücksichtigung besonderer Bedarfe**

Die Erfahrungen mit der weitgehenden Pauschalierung von Leistungen zeigen, dass dieses Verfahren dem Bedarf der Menschen in zahlreichen Einzelfällen nicht gerecht wird. Dies widerspricht dem sozialrechtlichen Individualisierungsgebot. Betroffen sind insbesondere Erziehende mit Kindern. Dabei kommt es zu nicht hinnehmbaren Härten. Beispielsweise können nicht-verschreibungspflichtige Medikamente nur noch für Kinder bis zum 12. Lebensjahr von den Krankenkassen übernommen werden. Ausnahmen sind nur vorgesehen, wenn Entwicklungsstörungen vorliegen oder die Medikamente auf der OTC-Ausnahmeliste des Gemeinsamen Bundesausschusses aufgeführt sind. Dies trifft jedoch für viele Medikamente zur Behandlung etwa von Allergien, Rheuma und Neurodermitis nicht zu. Gleichzeitig leiden aber allein etwa eine Million Jugendliche an diesen Krankheiten. Eine den ärztlichen Therapiestandards entsprechende Behandlung ist für diese Menschen häufig schlicht nicht finanzierbar. Auch in zahlreichen anderen Fällen sind Ausnahmen notwendig, beispielsweise bei der Versorgung mit Lernmitteln. In mehreren Fällen wurde bereits durch

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu Martens 2006 (siehe FN 1).

Sozialgerichte entschieden, dass in Härtefällen entsprechende Leistungen auch gegen des Gesetzeswortlaut zu gewähren sind.

Der DPWV fordert deshalb die Schaffung einer Öffnungsklausel, so dass notwendige Bedarfe auch künftig abgedeckt werden können.

### **Lohnabstandsgebot**

Der DPWV hat in eigenen Berechnungen nachgewiesen, dass das Lohnabstandsgebot gegenwärtig in der Regel nicht verletzt wird. Dennoch wird das Lohnabstandsgebot in der politischen Debatte herangezogen, um ein niedrigeres Regelsatzniveau zu fordern. Das wird dem Anspruch der Regelsätze nicht gerecht.

Das Regelsatzniveau ist so zu bemessen, dass es das soziokulturelle Existenzminimum abdeckt. Ziel ist es, dem einzelnen Menschen die Teilhabe und Teilnahme am Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen. Es ist mit diesen Grundsätzen nicht zu vereinbaren, mit Verweis auf Niedriglöhne eine niedrigere Festsetzung der Regelsätze zu fordern. Das Existenzminimum lässt sich nicht von tariflichen Niedriglöhnen ableiten.

Soweit es zu Überschneidungen kommen sollte, sind diese nicht durch ein Absenken der Regelsätze, sondern durch eine Anhebung der Erwerbstätigenfreibeträge aufzulösen.

### **Festsetzung der Regelsätze durch Rechtsverordnung**

Die Bemessung der Regelsätze ist von grundlegender Bedeutung – nicht nur für das Leistungsniveau des Arbeitslosengeldes II, sondern auch für das steuerliche Existenzminimum. Eine so grundlegende Entscheidung bedarf aus Sicht des DPWV einer entsprechenden Entscheidung des Gesetzgebers. Eine Festsetzung im Verordnungswege wird dem nicht gerecht.

### **Finanzierbarkeit einer Regelsatzerhöhung**

Das bestehende bzw. geplante Regelsatzniveau reicht aus Sicht des DPWV grundsätzlich nicht aus, um das soziokulturelle Existenzminimum zu gewährleisten. Eine Anhebung der Regelsätze ist aus den aufgezeigten Gründen, die in verschiedenen Publikationen des DPWV detailliert ausgeführt werden, notwendig. Einwände, dass eine solche Anhebung nicht finanzierbar sei, sind aus Sicht des DPWV nicht nachzuvollziehen.

Gegenwärtig wird eine Reform der Unternehmensbesteuerung diskutiert, die zu jährlichen Steuermindereinnahmen in Höhe von mindestens fünf Milliarden Euro führen wird. Die erhebliche Absenkung bspw. der Spitzensteuersätze hat zu weiteren, noch darüber hinausgehenden Steuermindereinnahmen geführt. Die Finanzierbarkeit einer Erhöhung der Regelsätze hängt von politischen Entscheidungen ab. Ein finanzpolitischer Sachzwang, dass eine Erhöhung nicht zu finanzieren sei, besteht nicht.