



# Material

zur Information

**Ergebnisse der  
Einkommens- und Verbrauchsstichprobe  
(EVS) 2003**

**Konsequenzen für Weiterentwicklung  
der Regelsatzbemessung  
in der Sozialhilfe (SGB XII)**

**Berlin, 17. Mai 2006**

## **1. Aufgabe der Sozialhilfe, Verfahren der Bedarfsbemessung (Regelsatzbemessung) und Funktionen von Bund und Ländern**

### **Sozialhilfe sichert menschenwürdiges Leben**

Um dem Verfassungsauftrag des Sozialstaates gerecht zu werden, werden im Rahmen der Sozialhilfe Hilfebedürftigen die erforderlichen Mittel zur Führung eines menschenwürdigen Lebens und zur Abdeckung des sozio-kulturellen Existenzminimums zur Verfügung gestellt. Dies erfolgt auf Grundlage des Sozialgesetzbuch XII - SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt/Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung). Der hierfür notwendige Bedarf wird durch den Regelsatz abgedeckt, er umfasst die Leistungen insbesondere für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens.

Nicht im Regelsatz enthalten, sondern zusätzlich durch die Träger der Sozialhilfe abgedeckt werden darüber hinaus gehende Aufwendungen wie z. B. die Kosten für Unterkunft und Heizung, einmalige Bedarfe (z. B. Erstaussstattungen für Wohnung und Bekleidung sowie mehrtägige Klassenfahrten, Babyerstaussattung), Mehrbedarfe oder Hilfen in Sonderfällen (z.B. die Übernahme von Mietschulden).

### **Grundlage der Regelsatzbemessung: Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)**

Bis 1989 wurde der für die Führung einer menschenwürdigen Lebens notwendige Bedarf auf Grundlage eines von Experten zusammengestellten Warenkorbs bestimmt. Nach dem Beschluss der Ministerpräsidenten erfolgte ab 1990 der Umstieg zum Statistikmodell, d. h. der notwendige Bedarf orientiert sich an den tatsächlichen, statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten im unteren Einkommensbereich - so der Gesetzestext. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes ist hierfür die Basis. In dieser repräsentativen Erhebung werden private Haushalte in Deutschland im 5-Jahres-Rhythmus zu Einnahmen und Ausgaben, Wohnsituation, Ausstattung mit technischen Gebrauchsgütern sowie zu Vermögen und Schulden befragt. Für die Ermittlung der regelsatzrelevanten Verbrauchsausgaben führt das Statistische Bundesamt eine Sonderauswertung der Verbrauchsausgaben der unteren 20 % der Haushalte ohne Sozialhilfeempfänger durch, auf deren Basis die Regelsatzbemessung erfolgt. In den Jahren, in denen keine neue EVS vorliegt, wird der Regelsatz jeweils zum 1. Juli entsprechend der Rentenanpassung (aktueller Rentenwert) fortgeschrieben. Die derzeitigen Regelsätze basieren auf der EVS 1998. Jetzt liegen die Auswertungen der EVS 2003 vor.

### **Bund liefert Bemessungsgrundlage, Länder setzen die Regelsätze in der Sozialhilfe fest**

Der Bund legt Inhalt, Bemessung und Aufbau der Regelsätze in der Regelsatzverordnung fest. Er teilt den Ländern die Auswertungsergebnisse der EVS mit und liefert ihnen die Bemessungs-

sungsgrundlage für die Festsetzung der Regelsätze. Sie bilden zugleich die Basis für die Regelleistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), die aber vom Bund festgesetzt werden.

Die Länder ihrerseits setzen durch Rechtsverordnung jeweils zum 1. Juli eines jeden Jahres die Höhe der Regelsätze fest. Dabei können sie bundeseinheitliche oder regionale Auswertungen der EVS verwenden. Sie können Abweichungen vornehmen, wenn entsprechende länderspezifische Auswertungen der EVS vorliegen (z.B. Bayern). Sie können auf ihr Land bezogene besondere Umstände, die die Deckung des Bedarfs betreffen, berücksichtigen. Sie können Mindestregelsätze festlegen und den Sozialhilfeträgern Abweichungsmöglichkeiten einräumen.

## **2. Weiterentwicklung der Regelsatzbemessung notwendig**

Bei der Überprüfung der EVS 2003 im Vergleich zu der des Jahres 1998 hat sich aufgrund des veränderten Verbrauchsverhaltens gezeigt, dass einzelne Positionen unterschiedlich zugeordnet waren. Eine Vergleichbarkeit konnte jedoch hergestellt werden, weil diese Positionen den entsprechenden Abteilungen wieder zugeordnet werden konnten.

Erste Auswertungen der EVS 2003 haben auch gezeigt, dass sich die Prozentsätze in den Abteilungen der EVS mit regelsatzrelevanten Positionen gegenüber 1998 verändert haben. Dieses, wie auch die Absicht der Bundesregierung, Kritik und Zweifeln konstruktiv zu begegnen und im Sinne einer lernenden Gesetzgebung daraus Konsequenzen zu ziehen, sind Gründe, die für eine Weiterentwicklung der Regelsatzbemessung sprechen.

Von besonderer Bedeutung ist, dass an Stelle der bisherigen Differenzierung der Regelsätze zwischen Ost und West ein einheitlicher gesamtdeutscher Regelsatz in der Sozialhilfe tritt, der sachgerecht und gesellschaftspolitisch angezeigt ist. Damit wird zugleich in der Leistungshöhe grundsätzlich die Parallelität mit dem SGB II hergestellt. Auf der Basis einer gesamtdeutschen Verbrauchsstruktur, die die tatsächliche Lebenssituation in ganz Deutschland widerspiegelt, ist bei der Neubemessung ein gesamtdeutscher Regelsatz zu bilden.

Um diesen Gesichtspunkten zu entsprechen, ist eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen im SGB XII und der Regelsatzverordnung notwendig. Die Bundesregierung bzw. die Koalitionsfraktionen werden deshalb gesetzgeberische Schritte einleiten, um zum 1. Januar 2007 zu einer Neuregelung zu kommen.

### 3. Eckpunkte für die Weiterentwicklung der Regelsatzbemessung

Bei der Weiterentwicklung der Regelsatzbemessung stehen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales folgende Eckpunkte im Vordergrund:

- **Einheitlicher Regelsatz für ganz Deutschland, gesamtdeutsche Verbrauchsstruktur, regionale Flexibilität**

16 Jahre nach Überwindung der deutschen Teilung sind in ihrer Höhe unterschiedliche Regelsätze für das frühere Bundesgebiet und die neuen Länder aus sozialpolitischen Gründen nicht mehr gerechtfertigt. Auch im früheren Bundesgebiet sind Unterschiede im Nettoeinkommen, in den Lebenshaltungskosten sowie im Verbrauchsniveau und Konsumverhalten festzustellen, so dass die bisherige Ost-West-Abgrenzung den Realitäten nicht mehr entspricht.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales folgt mit der einheitlichen Bemessung auf der Basis einer gesamtdeutschen Verbrauchsstruktur auch der Sichtweise des Ombudsrats, der - im Zusammenhang mit dem ALG II - unter Hinweis auf bestehende „signifikante Kaufkraftdisparitäten auch im früheren Bundesgebiet“ in einer alleinigen Ost-West-Differenzierung eine nicht hinnehmbare Ungleichgewichtung sieht. Die Zugrundelegung einer gesamtdeutschen Verbrauchsstruktur spiegelt demgegenüber die tatsächlichen Lebensverhältnisse in Deutschland wider.

Um regionalen Unterschieden zu entsprechen, bleibt der Entscheidungsspielraum der Länder bei der Festsetzung der Regelsätze wie bisher gewahrt. Sie haben weiterhin die Möglichkeit, bei der Festsetzung der Regelsätze regionale Auswertungen der EVS zugrunde zu legen, Mindestregelsätze zu bilden oder landesspezifische Besonderheiten zu berücksichtigen. So hatte z. B. der Freistaat Bayern 2005 den Regelsatz auf mindestens 341 Euro festgelegt (Früheres Bundesgebiet: 345 Euro), während die anderen Länder die Werte für West- bzw. Ostdeutschland übernommen hatten. Der vom Bund ermittelte Wert ist für die Länder aber maßgebliche Orientierungsgröße, sofern diese auf eigene Auswertungen verzichten.

- **Leistungshöhe berücksichtigt den Grundsatz der Parallelität zum SGB II**

Durch eine Angleichung des Sozialhilferegelsatzes im Osten auf ein gesamtdeutsches Niveau wird die Angleichung der Regelleistungen Ost an die Regelleistungen West im Rahmen des SGB II auch im SGB XII nachvollzogen. Damit wird auch die unterschiedliche Leistungshöhe von ALG II-Beziehern und Sozialhilfeempfängern in den neuen Ländern beseitigt. Dies ist sozialpolitisch vor allem deshalb geboten, weil Sozialhilfeempfänger im Gegensatz zu den Beziehern der Grundsicherung für Arbeitsuchende kaum Chancen auf eine Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit haben.

- **Veränderungen berücksichtigen, nachvollziehbare Strukturen herstellen, Transparenz gewährleisten**

Die EVS 2003 ist im Hinblick auf den Verbrauch privater Haushalte weitgehend mit der EVS 1998 vergleichbar, obwohl sich gezeigt hatte, dass seitens des Statistischen Bundesamtes bestimmte Einzelpositionen anderen (z. T. auch nicht regelsatzrelevanten) Abteilungen zugeordnet waren. Eine Vergleichbarkeit konnte jedoch hergestellt werden, weil diese Positionen den entsprechenden Abteilungen wieder zugeordnet werden konnten. Auswertungen der EVS 2003 haben ferner ergeben, dass sich die Prozentsätze in den Abteilungen der EVS mit regelsatzrelevanten Positionen aufgrund geänderten Verbrauchsverhaltens auch verändert haben.

Die Bundesregierung hatte die Bemessung der bisher geltenden Regelsätze - beraten durch Fachleute - in den entsprechenden Gesetzgebungs- und Ordnungsverfahren durchgeführt. Dass dabei Schätzungen bzw. Abschläge hinsichtlich regelsatzrelevanter Positionen vorgenommen werden müssen, ist bei der Komplexität der Materie nicht vermeidbar und wird durch den anerkannten Gestaltungsspielraum des Gesetz- oder Ordnungsgebers legitimiert. Gleichwohl wurde hieran vor allem von Wohlfahrtsverbänden Kritik geäußert und mehr Transparenz gefordert. Dieser Kritik wird bei der Weiterentwicklung der Regelsatzbemessung weitgehend Rechnung getragen.

Eine Reihe von Einzelpositionen der EVS, die auf Grund von Schätzungen und Abschlägen nur teilweise einbezogen wurden, werden jetzt vollständig berücksichtigt. Von den insgesamt 48 Positionen waren dabei 33 Positionen weitgehend unstrittig. Bei den übrigen 15 Positionen werden Änderungsvorschläge überwiegend aufgegriffen. So sollen

- bei 8 Positionen Abschläge aufgegeben werden. Künftig soll eine 100 %ige Berücksichtigung erfolgen. Es handelt sich hier um Bekleidung; Schuhe; Kauf von Telefonen, Faxgeräten etc.; Radio; Fernsehen; PC; Spiele; sonstige Freizeit- und Kulturdienstleistungen. Mit der Aufgabe der Abschläge wird den Bedenken entsprochen, das Volumen an sich notwendiger Abschläge sei kaum nachvollziehbar zu beziffern.
- bei 5 Positionen bisherige Schätzungen entfallen, da konkrete Berechnungen bei der EVS 2003 eine regelsatzrelevante und nicht regelsatzrelevante Aufteilung ermöglicht. Regelsatzrelevante Positionen werden zu 100 % berücksichtigt. Dies gilt für Zubehör und Ersatzteile für Fahrräder; Kommunikationsdienstleistungen, wie Telefon, Internet, etc.; Sportartikel; Blumen; Besuch von Kulturveranstaltungen. Die Auflösung der fünf Schätzpositionen schafft bei den regelsatzrelevanten Leistungen Klarheit, da diese zu 100% berücksichtigt werden.
- bei 2 Positionen die bisherigen Prozentsätze weiter gelten. Dies gilt für Nahrungsmittel (96

%) und Verpflegungsdienstleistungen (33 %). Die Berücksichtigung der Ausgaben für Nahrungsmittel etc. zu 96% entspricht dem Willen des Ordnungsgebers, auch Sozialhilfeempfänger zu Zuzahlungen nach dem SGB V heranzuziehen. Daher werden bei Tabakwaren nur 50% der Ausgaben anerkannt. Eine Korrektur ist nicht angebracht.

Mit der Weiterentwicklung der Regelsatzbemessung will die Bundesregierung in doppeltem Sinne Transparenz und Nachvollziehbarkeit herstellen,

- zum einen, was die Auswertung der EVS 2003 und die Festlegung von regelsatzrelevanten und nicht-regelsatzrelevanten Positionen angeht.
- zum anderen, was die Zusage zu einer frühzeitigen Einbeziehung von Verbänden und Fachleuten in die Diskussion angeht. Ziel ist es, den Entscheidungsprozess transparent und einem nachvollziehbaren Verfahren durchzuführen.

#### 4. Ergebnisse der Auswertung der EVS 2003 und Höhe des Regelsatzes

Bei Berücksichtigung dieser Eckpunkte ergibt sich bei einer gesamtdeutschen Verbrauchsstruktur auf Basis der EVS 2003 folgende Tabelle regelsatzrelevanten Verbrauchs:

Abteilung 01: Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	Anteil 96 %
Abteilung 03: Bekleidung und Schuhe	Anteil 100 %
Abteilung 04: Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe	Anteil 8 %
Abteilung 05: Einrichtungsgegenstände (Möbel), Apparate, Geräte und Ausrüstungen für den Haushalt sowie deren Instandhaltung	Anteil 91 %
Abteilung 06: Gesundheitspflege	Anteil 71 %
Abteilung 07: Verkehr	Anteil 26 %
Abteilung 08: Nachrichtenübermittlung	Anteil 75 %
Abteilung 09: Freizeit, Unterhaltung und Kultur	Anteil 55 %
Abteilung 11: Beherbergungs- und Gaststättenleistungen	Anteil 29 %
Abteilung 12: Andere Waren und Dienstleistungen	Anteil 67 %

Die Auswertung der EVS 2003 im Rahmen der weiterentwickelten Regelsatzbemessung ergibt für Deutschland einen Regelsatz in Höhe von 345 Euro.

Insgesamt dürften die geschätzten Mehrkosten bei einem Regelsatz in Höhe von 345 € in den neuen Ländern bis zu 50 Mio. Euro jährlich betragen.

## **5. Zeitplan und weiteres Vorgehen**

In der 20. Kalenderwoche werden Informationsgespräche mit den Vertretern der Koalitionsfraktionen, Ländern und Verbänden geführt. Ebenso wurde das Ergebnis der Auswertungen dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages vorgestellt. Die erforderlichen Anpassungen im SGB XII und in der Regelsatzverordnung sollen in ein SGB XII-Änderungsgesetz, das auch andere Änderungen enthält, eingefügt und beraten werden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales strebt ein Inkrafttreten des Gesetzes und der weiterentwickelten Regelsatzverordnung zum 1. Januar 2007 an.