



Nr. 3 / Februar 2023 DGB Abteilung Arbeitsmarktpolitik

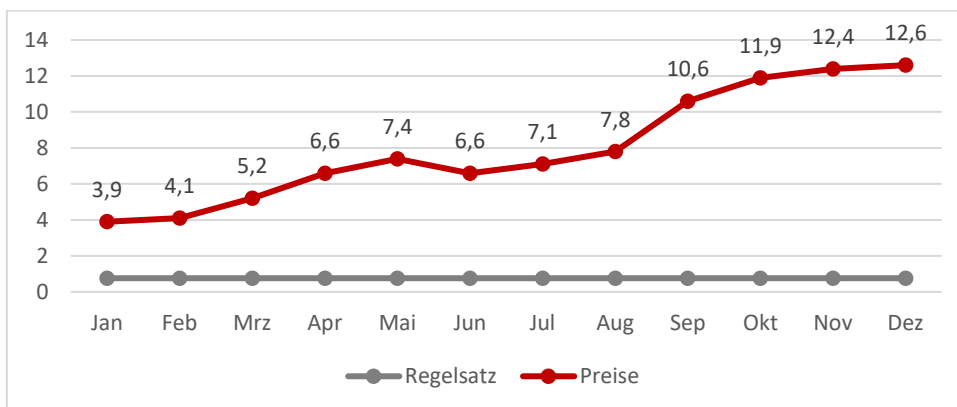
Bürgergeld und Inflationsausgleich: Kaufkraft nicht systematisch geschützt

Im Herbst 2022 hat der DGB die Verteilungsforscherin Dr. Irene Becker im Vorfeld der Einführung des Bürgergeldes mit einem empirischen Gutachten beauftragt. Der DGB ließ analysieren, in welcher Höhe Grundsicherungsbezieher*innen inflationsbedingt Kaufkraftverluste hinnehmen mussten und wie diese zukünftig verhindert werden können. Daher war auch der mit der Einführung des Bürgergeldes veränderte Mechanismus zur jährlichen Fortschreibung der Regelsätze mit in den Blick zu nehmen. Die wichtigsten Ergebnisse der Expertise werden hier vorgestellt sowie die politischen Schlussfolgerungen des DGB.

Abbildung 1: Kaufkraftverluste in der Grundsicherung in 2022



Abbildung 2: Preise* und Regelsatz 2022 – Veränderung gegenüber Vorjahresmonat



* Regelbedarfsrelevanter Preisindex (rbr PI)

Ermittlung eines angemessenen Inflationsausgleichs 2021 und 2022 für Grundsicherungsbeziehende –

Expertise im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Bundesvorstand von Dr. Irene Becker (Empirische Verteilungsforschung), Riedstadt, 25. November 2022

Download unter: <https://www.dgb.de/-/TwQ>

Das Wichtigste in Kürze

- Bezieher*innen von Grundsicherung mussten im Jahr 2022 erhebliche Kaufkraftverluste hinnehmen. Armuts- und Unterversorgungslagen von Grundsicherungsbeziehenden haben sich aufgrund der Preissteigerungen erheblich verschärft. Das Existenzminimum wurde unterschritten.
- Dies ist die zentrale Erkenntnis aus einer empirischen Studie der Sozialwissenschaftlerin Dr. Irene Becker im Auftrag des DGB Bundesvorstands. Die wichtigsten Ergebnisse der Studie sowie daraus abgeleitete politische Forderungen werden in dieser Ausgabe „arbeitsmarktaktuell“ zur Diskussion gestellt.
- Um den Realwert der Grundsicherung und somit ein bestimmtes Versorgungsniveau zu erhalten, hätte ein Single-Haushalt zusammen für das gesamte Jahr 2022 rund 470 Euro mehr an Leistungen erhalten müssen. Bei einer Alleinerziehenden mit einem 10-jährigen Kind liegt der Verlust bei 770 Euro und bei einem Paar mit zwei jugendlichen Kindern bei 1.580 Euro. Dabei handelt es sich um Netto-Verluste, bei denen die inflationsbezogenen Entlastungsmaßnahmen für alle Grundsicherungsbeziehenden bereits gegengerechnet wurden.
- Die Ursache für diese erheblichen Kaufkraftverluste war, dass der Regelsatz zum 1.1.2022 nur um 0,76 Prozent erhöht wurde. Im Dezember 2021 lag die regelsatzrelevante Preissteigerung jedoch bereits bei 4,6 Prozent. Nach dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine stieg die Teuerung auf 5,2 Prozent im März 2022 und schließlich auf den Höchstwert von 12,6 Prozent im Dezember 2022.
- Entgegen der verfassungsrechtlichen Vorgabe, dass das soziokulturelle Existenzminimum auch im Falle von plötzlichen Preissteigerungen immer gedeckt sein muss, reagierte der Gesetzgeber mit Ausnahme der völlig unzureichenden Einmalzahlung nicht und beließ die Regelsätze das ganze Jahr auf zu niedrigem Niveau.
- Mit Einführung des Bürgergeldes zum 1.1.2023 stieg der Regelsatz für Singles um 53 Euro bzw. 11,8 Prozent (nach Rundung) auf 503 Euro an. Damit wird die Ende 2022 zuletzt gemessene Inflationsrate (nahezu) vollständig kompensiert. Die beim Bürgergeld geltende, neue Formel zur jährlichen Anpassung der Regelsätze stellt somit eine wichtige Verbesserung für Leistungsberechtigte dar.
- Die neue Anpassungsformel stellt aber nicht systematisch sicher, dass ein vollständiger Inflationsausgleich immer erfolgt. Das Ergebnis für die Anpassung zum 1.1.2023 kommt eher zufällig zustande. Hätte es die neue Anpassungsformel bereits ein Jahr zuvor gegeben, wäre der Regelsatz statt um drei auch nur um sechs Euro gestiegen. Die Kaufkraftverluste wären nicht vermieden worden.
- Der DGB fordert u.a. , die aktuelle Preisentwicklung zeitnäher und realitätsgerechter zu berücksichtigen. Die Lohnentwicklung, die derzeit ebenfalls in die jährliche Anpassung einfließt, darf einen Inflationsausgleich nicht ausbremsen. Bei erheblichen Preissprüngen muss der Gesetzgeber auch unterjährig nachbessern.

Gliederung:

1. Extreme Preissteigerungen im Jahr 2022
2. Völlig realitätsferne Anpassung der Regelsätze 2022
3. Kaufkraftverluste verschärfen Armut und Unterversorgung
4. Neue Anpassungsformel beim Bürgergeld: Besser aber noch nicht gut
5. Schlussfolgerungen und Forderungen des DGB

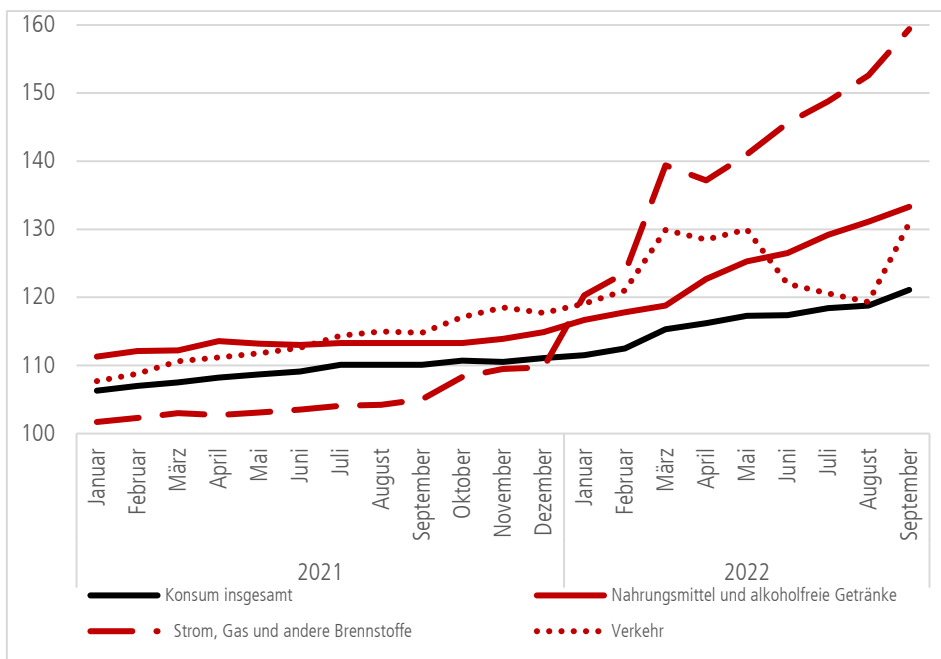
1. Extreme Preissteigerungen im Jahr 2022

Allgemeine Preisentwicklung (Verbraucherpreisindex)

Im Jahr 2022 sind die Verbraucherpreise extrem stark angestiegen (siehe schwarze Linie in Abbildung 3). Die Entwicklung begann bereits im ersten Halbjahr 2021, beruhigte sich in der zweiten Jahreshälfte und beschleunigte sich stark nach dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine. Allein in den ersten 9 Monaten des Jahres 2022 hat sich der Verbraucherpreisindex um 8,6% erhöht, die Inflationsrate erreichte im September 2022 gegenüber dem Vorjahresmonat 10% und im Oktober mit 10,4% den Höchstwert des Jahres (S. 9).¹

Die Preisentwicklung belastet einkommensschwache Haushalte besonders stark. Diese Haushalte müssen einen großen Teil ihres Einkommens bzw. ihr vollständiges Einkommen ausgeben, um den Lebensunterhalt zu bestreiten. Zudem sind die Preise für einige Warengruppen besonders stark gestiegen, die einen großen Anteil an den Konsumausgaben einkommensschwacher Haushalte ausmachen (S. 5): Die Ausgaben für Ernährung (rote durchgezogene Linie in Abbildung 2) stiegen im Zeitraum von November 2021 bis September 2022 – also innerhalb von nur 10 Monaten – um 17%. Die Energiepreise stiegen im selben Zeitraum sogar um 45,6%. Im Oktober lag die Erhöhung um 55,0% über dem Vorjahresmonat (S. 9).

Abbildung 3: Allgemeiner Verbraucherpreisindex und Teilindizes von Gütern mit außerordentlichen Preisschüben seit Januar 2021



Quelle: Becker, Irene: Ermittlung eines angemessenen Inflationsausgleichs..., 2022, S. 10, m.w.N.

¹Die in Klammern angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf die Expertise von Irene Becker. Im November 2022 betrug die Inflationsrate 10,0 Prozent und im Dezember nach vorläufigen Daten 8,6 Prozent. Für das gesamte Jahr 2022 beziffert das Statistische Bundesamt die Teuerungsrate vorläufig mit 7,9 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Vgl. Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung Nr. 003 vom 3. Januar 2023

Die vorstehend genannten Inflationsraten entsprechen dem allgemeinen Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes. Dieser Index basiert auf einem sehr ausdifferenzierten Warenkorb, der 650 Güterarten umfasst. Um aus diesen Detailinformationen einen zusammenfassenden Index berechnen zu können, werden die einzelnen Gütergruppen entsprechend der Konsumstruktur im Durchschnitt aller Haushalte gewichtet. Der Verbraucherpreisindex ist also in zweifacher Weise ein Durchschnittswert – er spiegelt Preise *und* Ausgabenstruktur im bundesdeutschen Gesamtdurchschnitt wider.

Regelsatzrelevante Preisentwicklung

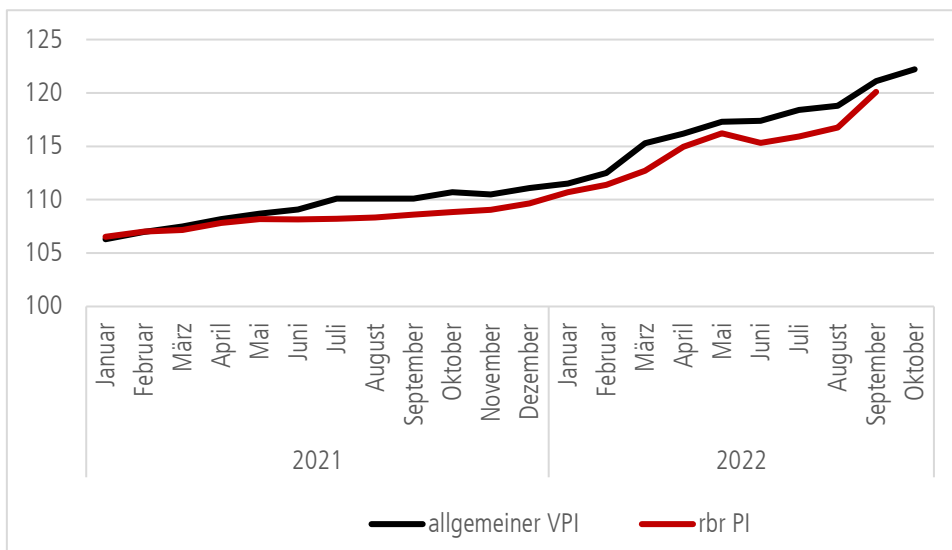
Um die inflationsbedingten Mehrbelastungen für Bezieher*innen von Grundsicherung zu ermitteln, ist der Verbraucherpreisindex (VPI) nur bedingt aussagekräftig, da die Regelsätze nicht die gesamten Lebenshaltungskosten umfassen. Die wesentlichste ausgeklammerte Position sind die Kosten der Unterkunft und Heizung, die nicht pauschaliert, sondern individuell in der tatsächlichen Höhe – soweit angemessen – erstattet werden. Daneben gelten zahlreiche Ausgabepositionen aus normativen Gründen als „nicht regelbedarfsrelevant“ bzw. nicht existenziell notwendig. Insgesamt ergibt sich daraus eine Struktur der Regelsätze, die erheblich von der des allgemeinen VPI abweicht. So haben beispielsweise Ausgaben für Nahrungsmittel im VPI nur ein Gewicht von 8,5 Prozent, während 31,3 Prozent des Regelsatzes dafür vorgesehen sind. Stromkosten fließen mit 2,6 Prozent in den VPI ein, vom Regelsatz machen sie jedoch 8,2 Prozent aus (S. 6).

Diese spezielle Struktur – die sogenannte regelbedarfsrelevante Preisentwicklung (rbr PI), die das Statistische Bundesamt monatlich ermittelt – wird bei der amtlichen Fortschreibung der Regelsätze als Wägungsschema für die Preisänderungen der einbezogenen Güter und Dienstleistungen herangezogen und auch von Irene Becker in ihrer Expertise zur Ermittlung eines Inflationsausgleichs für Grundsicherungsbeziehende verwendet.

Der allgemeine Verbraucherpreisindex (VPI) entspricht dem durchschnittlichen Konsumverhalten aller Haushalte.

Der regelbedarfsrelevante Preisindex (rbr PI) ist der Zusammensetzung der Regelsätze nachempfunden.

Abbildung 4: Allgemeiner Verbraucherpreisindex (VPI) und regelbedarfsrelevanter Preisindex (rbr PI) seit Januar 2021



Quelle: Becker, Irene: Ermittlung eines angemessenen Inflationsausgleichs..., 2022, S. 11, m.w.N.

Anders als hinsichtlich des unteren Einkommensbereichs insgesamt zeigt sich für Grundsicherungsbeziehende zunächst eine vergleichsweise moderate Entwicklung. Wie aus Abbildung 4 hervorgeht, liegt der regelbedarfsrelevante Preisindex (rbr PI) seit Mai 2021 unter dem allgemeinen VPI. Hier spiegeln sich insbesondere die nicht in den Regelbedarf einbezogenen Heizkosten, die einen besonderen Treiber der Lebenshaltungskosten darstellen.

Von Januar 2022 bis Mai 2022 folgt der rbr PI aber dem allgemeinen Trend. Im Juni folgt zwar ein deutlicher Knick nach unten. Dieser ist insbesondere eine Folge des 9-Euro-Tickets, das für den rbr PI eine relativ größere Bedeutung hat als für den VPI. Seit Juli zeigt der rbr PI aber wieder einen deutlichen Anstieg, ein weiterer Sprung (von 116,8 auf 120,1) ist im September wegen des beendeten Angebots von 9-Euro-Tickets zu beobachten. Damit liegt der rbr PI im September 2022 um 10,6% über dem Vorjahresmonat; beim VPI beträgt die entsprechende Inflationsrate 10,0% (S. 11)

Nach Abschluss der Expertise von Irene Becker wurden Ende Januar 2023 auch die Werte des rbr PI zum Jahresende 2022 bekannt: So stieg der rbr PI von 11,9 Prozent im Oktober 2022 über 12,4 Prozent im November auf zuletzt 12,6 Prozent im Dezember 2022.

Damit lag die spezifische Teuerung für Grundsicherungsbeziehende zum Jahresende 2022, die deren Ausgabenstruktur realistischer abbildet, deutlich über der allgemeinen Preissteigerung von 8,6 Prozent.²

2. Völlig realitätsferne Anpassung der Regelsätze 2022

Die Regelsätze wurden zum 1.1.2022 nur um 0,76 Prozent erhöht. Dies bedeutete für Alleinstehende eine minimale Anhebung des Regelsatzes von 446 auf 449 Euro. Diese marginale Erhöhung erfolgte zu einem Zeitpunkt (Oktober 2021), als der maßgebliche Preisindex bereits um 3,5% über dem des Vorjahresmonats lag. Entgegen der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, dass der Gesetzgeber „zu jeder Zeit die Erfüllung des aktuellen Bedarfs sicherzustellen“³ hat, blieb der Regelsatz im Laufe des Jahres 2022 unverändert – obwohl der rbr PI erheblich anstieg. Daraus resultierten erhebliche Kaufkraftverluste (siehe Kapitel 3).

Der Mechanismus der jährlichen Fortschreibung der Regelsätze ist gesetzlich festgelegt (§ 28a SGB XII). Danach werden die Regelsätze nach einem Mischindex fortgeschrieben, in den die Entwicklung der regelbedarfsrelevanten Preise zu 70 Prozent und die Lohnentwicklung zu 30 Prozent einfließt. Verglichen werden die Preis- und Lohnniveaus schon länger zurückliegender Zeiträume: Für die Anpassung zum 1.1.2022 wurde der Zwölfmonatszeitraum von Juli 2020 bis Juli 2021 verglichen mit dem Zeitraum Juli 2019 bis Juni 2020.

Nach dieser Methode ergab sich für die Anpassung zum 1.1.2022 ein Preisanstieg von nur 0,1 Prozent.

² Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindex

³ Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (2010): Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 09.02.2010, Az. 1BvL 1/09, rn. 140, https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/ls20100209_1bvl000109.html

Dieser überraschend niedrige Wert erklärt sich damit, dass in der ersten Hälfte des damaligen maßgeblichen Zeitraums (zweites Halbjahr 2020) die Preise durch die befristete Mehrwertsteuersenkung gedrückt waren und in der zweiten Hälfte (erstes Halbjahr 2021) sie noch sehr moderat gestiegen sind.

Die bis Ende 2022 geltende Anpassungsformel ist blind gegenüber aktuellen Preissprüngen. Die Preisentwicklung kann nicht realitätsgerecht abgebildet werden, da der zugrundeliegende Vergleichszeitraum bereits ein halbes Jahr (Juni) vor dem Wirksamwerden der Fortschreibung endet. Zudem verhindert die ebenfalls einfließende Lohnentwicklung, dass mindestens ein Inflationsausgleich garantiert ist (siehe dazu auch die DGB-Forderungen am Ende).

3. Kaufkraftverluste verschärfen Armut und Unterversorgung

Ein Herzstück der Expertise von Irene Becker ist die Quantifizierung der inflationsbedingten Bedarfsunterdeckung in der Grundsicherung, also die Ermittlung der Kaufkraftverluste, die Grundsicherungsbeziehende hinnehmen mussten.

In der Expertise werden die Zeiträume 2018 bis 2020 sowie 2021/2022 untersucht, die nachfolgende Zusammenfassung der Ergebnisse fokussiert auf das Jahr 2022.

Methodisch ist das Vorgehen so: In einer monatlichen Betrachtung wird der geltende, also tatsächlich gezahlte Regelsatz mit einem fiktiven, entsprechend der regelsatzrelevanten Preisentwicklung monatlich fortgeschriebenen Regelsatz verglichen und die Differenz ermittelt (S. 12ff). Dieser fiktive Regelsatz ist der Geldbetrag, der notwendig gewesen wäre, um den Realwert der Grundsicherung konstant zu halten und Kaufkraftverluste zu vermeiden.⁴

Die Quantifizierung der Kaufkraftverluste erfolgt ausführlich für die Regelsatzstufe 1 (alleinstehend/alleinerziehend) mit ausgewiesenen Monatswerten sowie für die Regelsätze für ein Paar und die drei Regelsatzstufen für Kinder und Jugendliche (RS 4-6). Zudem werden die Werte auf Haushaltsebene für die Beispiel-Konstellationen „Alleinerziehend, 1 Kind 10 Jahre.“, „Paar, zwei Kinder unter 6 Jahren“ sowie „Paar, zwei Kinder, 14 und 16 Jahre“ ermittelt und ausgewiesen.

Für Alleinstehende ergibt sich beispielsweise zunächst – noch ohne Berücksichtigung der Entlastungsmaßnahmen der Bundesregierung – ein monatlicher Kaufkraftverlust in Höhe von 21,84 Euro im Januar 2022, der bis September 2022 auf 61,87 Euro ansteigt (S. 17, Tabelle 5).

Irene Becker rechnet mit drei alternativen Varianten für die regelsatzrelevante Preisentwicklung im 4. Quartal 2022, da beim Abschluss der Expertise nur Werte des rbr PI bis

⁴ Ausgangswert ist der Regelsatz 2021 (446 Euro). Dieser wird mit den Monatswerten des regelsatzrelevanten Preisindex ab Januar 2021 multipliziert (fiktiver Regelsatz). Die monatlichen Fehlbeträge ergeben sich aus der Differenz vom jeweils geltenden Regelsatz (446 Euro in 2021 und 449 Euro im Jahr 2022) und dem fiktiven Regelsatz. Die monatlichen Werte werden jeweils für ein Kalenderjahr aufsummiert. Vgl. Becker, Irene: Ermittlung eines angemessenen Inflationsausgleichs..., 2022, S. 16f

einschließlich September 2022 vorlagen. Im Nachhinein hat sich die mittlere Variante b („moderate Zunahme der Inflation“) als sehr realitätsnah herausgestellt.⁵

Bei den aufs Jahr aufsummierten monatlichen Kaufkraftverlusten (Brutto-Defizite) im Jahr 2022 müssen die gewährten Entlastungsmaßnahmen der Bundesregierung gegengerechnet werden, um die Netto-Defizite zu erhalten.

Für alle Grundsicherungsbeziehenden sind im Jahr als Entlastungsmaßnahmen nur eine Einmalzahlung in Höhe von jeweils 100 Euro für Erwachsene und Kinder („Kinderbonus“) zu berücksichtigen.⁶ Für Erwerbstätige und Rentner*innen zusätzlich die Energiepreispauschale in Höhe von 300.

In der Tabelle 1 sind die Brutto- und Netto-Kaufkraftverluste für Alleinstehende und weitere Beispielkonstellationen dargestellt.

Tabelle 1:

Aufsummierte Kaufkraftverluste im Jahr 2022 für verschiedene Haushaltstypen				
	Single-Haus- halt	Alleinerzie- hende, 1 Kind 10 Jahre	Paar, zwei Kinder unter 6 Jahre	Paar, zwei Kinder ab 14 Jahre
Brutto-Defizit	-574,75 €	-973,89 €	-1.761,63 €	-1.984,11 €
Wirkung Ent- lastungsmaß- nahmen ^{a)}	+ 100,00 €	+ 200,00 €	+ 400,00 €	+ 400,00 €
Netto-Defizit	- 474,75 €	- 773,89 €	- 1.361,63 €	- 1.584,11 €

a) Zuzüglich je 300,00 € für Erwerbstätige und Rentner*innen (Energiepreispauschale).

Eigene Darstellung, Quelle: Becker, Irene: Ermittlung eines angemessenen Inflationsausgleichs... , 2022, S. 26, Tabelle 11, m.w.N.

Laut der Expertise von Irene Becker mussten Grundsicherungsbeziehende im Jahr 2022 immens hohe Kaufkraftverluste hinnehmen. Die von der Bundesregierung an alle Personen im Grundsicherungsbezug gewährten Einmalzahlungen in Höhe von 100 Euro pro Person konnten die Inflation nicht ansatzweise kompensieren. So beträgt die inflationsbedingte Bedarfsunterdeckung für Alleinstehende rund 470 Euro und für eine Alleinerziehende mit einem Kind 770 Euro. Für Familien mit zwei jüngeren Kindern liegt der Fehlbetrag bei 1.360 Euro bzw. bei zwei jugendlichen Kindern bei 1.580 Euro.

Mit anderen Worten: Um den Realwert der Grundsicherung zu erhalten und somit ein bestimmtes Versorgungsniveau aufrecht erhalten zu können, hätte die Beispielfamilie mit

⁵ Annahmen zum rbr PI in Variante b): Oktober + 11,6%, November + 12,6% und Dezember +13,6%. Tatsächlicher rbr PI Oktober + 11,9%, November + 12,4% und Dezember + 12,6%. Im Monatsdurchschnitt weichen die Annahmen der Variante b nur um geringfügige 0,3 Prozentpunkte von der realen Entwicklung ab.

⁶ Zwar betrug die Einmalzahlung für Erwachsene 200 Euro. 100 Euro davon waren aber explizit nicht zur Abfederung der Inflation gedacht, sondern als (nachträglicher) Ausgleich für pandemiebedingte Mehraufwendungen. Der Sofortzuschlag für Kinder in Höhe von 20 Euro ist ebenfalls nicht als Hilfe angesichts steigender Preise gedacht, sondern soll die Chancen von Kindern verbessern und mehr soziale Teilhabe ermöglichen – als Übergangslösung bis die Kindergrundsicherung eingeführt wird.

zwei jugendlichen Kindern im Jahr 2022 1.600 Euro mehr an finanziellen Leistungen bekommen müssen.

Die ermittelten Fehlbeträge „signalisieren eine erhebliche Unterschreitung des soziokulturellen Existenzminimums. Die verfassungsrechtliche Vorgabe, dass das soziokulturelle Existenzminimum auch im Falle von plötzlichen Preissteigerungen immer gedeckt sein muss, wurde mit den Einmalzahlungen nicht erreicht.“ (S. 31)

Ein Paar mit zwei jugendlichen Kindern hätte rund 1.600 Euro mehr im Jahr 2022 bekommen müssen.

4. Neue Anpassungsformel beim Bürgergeld: Besser, aber noch nicht gut

Mit der Einführung des Bürgergeldes zum 1.1.2023 wurden die Regelsätze spürbar erhöht. So stieg der Regelsatz für Alleinstehende von 449 Euro um 53 Euro auf 502 Euro.⁷ Dies entspricht einer Erhöhung um 11,8 Prozent. Damit wird die zurückliegende Preisentwicklung (nahezu) vollständig kompensiert: Der regelsatzrelevante Preisindex lag im Dezember 2022 bei 123,42 und somit 12,6 Prozent über dem Index im Dezember 2021 (109,65). Der Regelsatz im Januar 2023 mit 502 Euro um die genannten 11,8 Prozent über dem Regelsatz im Januar 2022 (449 Euro).

Für das durchschnittliche Preisniveau im Gesamtjahr 2023 wird ein geringerer Preisanstieg gegenüber 2022 prognostiziert: Die EZB rechnet beispielsweise mit gut 6 Prozent, das ifo-Institut mit 6,4 Prozent und die Bundesbank mit 7 Prozent.⁸

Die erfolgte Regelsatzerhöhung stellt somit für die Leistungsberechtigten einen substantiellen Fortschritt dar, da sich die erheblichen Kaufkraftverluste des letzten Jahres voraussichtlich nicht wiederholen werden.

Die spürbare Erhöhung der Regelsätze zum 1.1.2023 beruht auf einem veränderten Anpassungsmechanismus: Zwar bleibt der bisherige, oben beschriebene Mechanismus unverändert erhalten, liefert aber nur ein Zwischenergebnis („Basisfortschreibung“), auf das in einem zweiten Schritt noch die Veränderung des Preisindex aus dem 2. Quartal des laufenden Jahres im Vergleich zum 2. Quartal des Vorjahres aufgeschlagen wird („ergänzende Fortschreibung“). Damit erkennt der Gesetzgeber an, dass auch im zweiten Halbjahr Preissteigerungen stattfinden, die bisher nicht in den Mischindex einfließen, aber zu berücksichtigen sind. Der dafür angesetzte Wert (Preissteigerung im 2. Quartal) ist aber politisch ge-griffen.

⁷ Die weiteren Regelsatzstufen betragen ab 1.1.2023: Personen in Paarbeziehungen jeweils 451 Euro (2022: 404 Euro), Kinder unter 6 Jahre 318 Euro (245 Euro), Kinder zwischen 6 und dreizehn Jahren 348 Euro (311 Euro) und Kinder ab 14 Jahre 420 Euro (376 Euro).

⁸ Zwar beziehen sich die Prognosen auf den allgemeinen Verbraucherindex und die regelbedarfsrelevante Preisentwicklung lag im November und Dezember 2022 etwas darüber. Aber auch eingedenk dieses Sachverhalts wird die erfolgte Regelsatzerhöhung den Anstieg des regelsatzrelevanten Preisniveaus im Jahr 2023 gegenüber dem Niveau in 2022 voraussichtlich vollständig kompensieren – nicht jedoch die Gesamtentwicklung aus dem letzten und dem laufenden Jahr. Vgl. für Prognosen der EZB und der Bundesbank: zdf.de (Felix Bernhard): Prognosen für Preissteigerungen: Wie könnte es mit der Inflation weitergehen?, 04.01.2023 sowie für die Prognose des ifo-Instituts: mdr.de (Anne-Kristiane Jensen): Prognose: Inflation sinkt – Effekte für die deutsche Wirtschaft 2023, 05. Januar 2023

Dass der erhöhte Regelsatz im Jahr 2023 die Inflation voraussichtlich vollständig ausgleicht, wird durch den hinzugekommenen 2. Anpassungsschritt somit nicht systematisch sichergestellt, sondern kommt eher zufällig zustande.

Basisfortschreibung: Die Preisentwicklung geht mit einer Veränderungsrate von 4,7% ein, was zusammen mit der Veränderung des Lohnindex um 4,16% zu einer Steigerungsrate für den Mischindex von 4,54% bzw. zu einem Anpassungsfaktor für die Basisfortschreibung von 1,0454 führt (= plus 4,54 %). Die Basisfortschreibung allein (bzw. das bisher gültige Verfahren) würde also zu einer eklatanten Unterschreitung des Existenzminimums in 2023 führen.

Ergänzende Fortschreibung: Im zweiten Quartal 2022 lag der rbr PI um 6,9% über dem im zweiten Quartal 2021, der ergänzende Anpassungsfaktor beträgt also 1,069 (= plus 6,9 %).

Gesamtergebnis: Aus der Multiplikation von 1,0454 mit 1,069 ergibt sich ein Fortschreibungsfaktor von 1,1175. Für den Regelsatz für Alleinstehende ergibt sich so die Erhöhung um 11,75% unter Berücksichtigung der Rundungsvorschriften ein Anstieg von 449 € auf 502 € (S. 27f).⁹

Systematisch ist ein vollständiger Inflationsausgleich in den Folgejahren nicht garantiert. Problematisch am neuen Anpassungsmechanismus ist, dass weiterhin die konkrete Preisentwicklung im zweiten Halbjahr – also in den sechs Monaten bevor eine Regelsatzerhöhung wirksam wird – nicht berücksichtigt wird. Genauer gesagt: Mit der hinzugekommenen ergänzenden Fortschreibung wird fiktiv vermutet, dass die nicht berücksichtigte Preisentwicklung des zweiten Halbjahres der Veränderungsrate der Preise des zweiten Quartals im Vergleich zum zweiten Quartal des Vorjahres entspricht. Dies kann zufälligerweise zutreffen oder eben auch nicht.

Dies illustriert die fiktive Rechnung von Irene Becker: Hätte es den neuen Anpassungsmechanismus schon ein Jahr zuvor gegeben, dann wären die Regelsätze zum 1.1.2022 statt um 0,76 Prozent (bzw. 3 Euro) nur geringfügig stärker, nämlich um 1,4 Prozent (bzw. 6 Euro) gestiegen (S. 29) und es wäre ebenfalls zu Kaufkraftverlusten gekommen. „Diese, auf eine reale Situation bezogene Berechnung verdeutlicht, dass die beim Bürgergeld vorgesehene neue Fortschreibungsregel keine systematische Vermeidung von gravierenden Bedarfsunterdeckungen in der Zukunft gewährleistet.“ (S. 29)

Irene Becker hält als Fazit fest: „Der reformierte Mechanismus mit dem Zusammenspiel von Basis- und ergänzender Fortschreibung [wird] weder verfassungsrechtlichen Notwendigkeiten noch den im Gesetzentwurf formulierten Zielen für die Zukunft gerecht. Denn letztlich werden weiterhin lediglich durchschnittliche Änderungsraten in der Vergangenheit in einer Formel miteinander verknüpft, der inflationäre Entwicklungsverlauf und die daraus abschätzbaren Veränderungen in dem Jahr, für das die Regelbedarfe hinreichend sein sollen, werden nicht einbezogen. (...) Abgesehen von der fehlenden Aktualität ist die Vorgehensweise mit der Übergewichtung des zweiten Quartals unsystematisch, freihändig gegriffen, das Resultat ist eher zufällig – denn es ist vom Verlauf der Preisänderungsraten

Nach der neuen Formel wäre der Regelsatz zum 1.1.2022 auch nur um sechs Euro gestiegen und die Kaufkraftverluste nicht vermieden worden.

⁹ Bezogen auf die gerundeten Werte beträgt die Erhöhung um 11,80 %.

innerhalb eines Jahres abhängig. Wenn beispielsweise im Falle einer befristeten Mehrwertsteuersenkung im zweiten Quartal die regelbedarfsrelevanten Preise kurzfristig sinken (ähnlich wie in der zweiten Jahreshälfte 2020), um anschließend umso mehr zu steigen, würde die neue Formel zu einer Fortschreibungsrate führen, die den aktuellen Gegebenheiten nicht gerecht wird. Das im Gesetzentwurf vorgesehene Fortschreibungsverfahren ist also zum einen zur Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums bei potenziell stark steigendem Preisniveau (...) nicht hinreichend. Und zum anderen fehlt es an einer Systematik, die unabhängig vom speziellen Verlauf der Indexänderungen in der Vergangenheit das Sicherungsziel erreicht.“ (S. 28)

5. Schlussfolgerungen und Forderungen des DGB

Die Erhöhung der Regelsätze zum 1.1.2023 um 53 Euro (Alleinstehende) stellt für Leistungsberechtigte eine spürbare Entlastung dar. Die für 2023 prognostizierte Inflation wird voraussichtlich vollständig ausgeglichen.

Trotzdem besteht dringender Nachbesserungsbedarf, da das Ergebnis für 2023 zufällig zustande kommt. Denn der neue Anpassungsmechanismus stellt noch nicht systematisch sicher, dass Preissteigerungen in jedem Fall kompensiert werden.

Ziel der jährlichen Anpassung der Regelsätze muss mindestens sein, dass systematisch ein vollständiger Inflationsausgleich gewährt wird. Dazu sind folgende Änderungen notwendig:

- Die aktuelle Preisentwicklung muss zeitnäher berücksichtigt werden. Dazu könnte auf das Preisniveau der letzten drei Monate abgestellt werden, für die das Statistische Bundesamt über Daten verfügt, und mit dem entsprechenden Vorjahreszeitraum verglichen werden.
- Die Lohnentwicklung, die derzeit ebenfalls in den Anpassungsmechanismus einfließt, darf einen Inflationsausgleich nicht aushebeln. Die Regelsätze müssen immer mindestens so stark steigen wie die Preise.
Dazu hat der DGB gemeinsam mit anderen Akteuren im Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum eine „Günstiger-Regelung“ vorgeschlagen: Die Regelsätze steigen entsprechend der Lohnentwicklung, mindestens jedoch entsprechend der Inflation. Dieser Vorschlag stellt sicher, dass die Regelsätze nicht von der allgemeinen Wohlstandsentwicklung abgekoppelt¹⁰ werden und trotzdem ein vollständiger Inflationsausgleich garantiert ist.
- Nach erfolgter, jährlicher Anpassung der Regelsätze muss der Gesetzgeber die Preisentwicklung des laufenden Jahres kontinuierlich kontrollieren. Im Falle starker Anstiege sollten unterjährige Anpassungen per Gesetz erfolgen – so wie es das Bundesverfassungsgericht bereits 2014 vorgegeben hatte. Falls sich rückblickend dennoch erhebliche Defizite ergeben, sollten diese durch nachträgliche Einmalzahlungen ausgeglichen werden.

¹⁰ Eine solche Abkopplung von der Wohlstandsentwicklung war in der Vergangenheit der Regelfall. So stiegen mit Ausnahme des Jahres 2014 im Zeitraum 2012 bis 2020 die Löhne immer stärker als die Regelsätze nach dem Mischindex.

Für den DGB bleibt zudem eine strukturelle Verbesserung der Regelsätze durch ein neues, verbessertes Herleitungsverfahren oben auf der politischen Agenda. Die bisherige Bezugnahme auf die Konsumausgaben der einkommensschwächsten 15 Prozent der Haushalte¹¹ – also auf die Ärmsten der Armen – muss überwunden werden. Stattdessen sollte eine Referenzgruppe gewählt werden, die nicht so weit von den finanziellen Möglichkeiten der Mitte abgehängt ist. Ebenso müssen die willkürlichen, sachlich nicht ausreichend begründeten Streichungen von angeblich nicht regelsatzrelevanten Ausgaben beendet werden: Ausgaben etwa für Tierfutter für Haustiere, einen Weihnachtsbaum, Malstifte für Schulkinder oder das gelegentliche Eis von der Eisdiele im Sommer sind kein Luxus, sondern gehören für ein normales Aufwachsen von Kindern dazu.

¹¹ Bei der Ermittlung der Regelsätze für Erwachsene wird auf die unteren 15 Prozent abgestellt, bei den Regelsätzen für Kinder und Jugendliche sind es die unteren 20 Prozent.



Impressum

Herausgeber: DGB Bundesvorstand Abteilung Arbeitsmarktpolitik Henriette-Herz-Platz 2 10178 Berlin

Telefon: 030-24060 754

www.dgb.de

Mail: amp@dgb.de

Verantwortlich

Anja Piel, Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes des DGB

Rückfragen an:

Evelyn Räder, Abteilungsleiterin Arbeitsmarktpolitik

Martin Künkler, Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Sie können die DGB-Publikation „Arbeitsmarkt aktuell“ und andere DGB-Informationen zur Arbeitsmarktpolitik „druckfrisch“ per Mail bekommen.

„Arbeitsmarkt aktuell“ erscheint mit Analysen und Statistiken ca. 6 bis 10 Mal im Jahr und wird im PDF-Format verschickt.

Es ist notwendig, dass Sie sich einmalig in die Verteilerliste eintragen.

Folgen Sie diesem Link: <http://www.dgb.de/service/newsletter>

(Bitte „Arbeitsmarkt aktuell“ - Newsletter Arbeitsmarktpolitik“ mit einem Häkchen markieren).

Zum Abbestellen von „Arbeitsmarkt aktuell“ benutzen Sie bitte folgenden Link:

<https://www.dgb.de/service/newsletter?unsubscribe=dgb.bv.arbeitsmarktpolitik>