

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

zum Referentenentwurf der Regelbedarfsstufen-
Fortschreibungsverordnung 2025 - RBSFV 2025

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 09.09.2024

Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über zwei Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechtsberatung und das Ehrenamt zeichnen den seit über 70 Jahren bestehenden Verband aus.

Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.

Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.

1. Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung

Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben sind die Regelbedarfsstufen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (SGB XII) zum 1. Januar 2025 sowie der Bedarfe für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf für das Kalenderjahr 2025 fortzuschreiben.

Zur Fortschreibung der Regelbedarfsstufen sind die Veränderungsdaten für die Basisfortschreibung und die ergänzende Fortschreibung nach den vom Statistischen Bundesamt nach § 28a Absatz 3 und 4 SGB XII ermittelten Daten zu bestimmen. Seit der Fortschreibung zum 1. Januar 2023 wird die Fortschreibung nach § 28a SGB XII in zwei Schritten vorgenommen. Im ersten Schritt erfolgt nach § 28a Absatz 3 SGB XII eine „Basisfortschreibung“ mittels Mischindex. In einem zweiten Schritt wird nach § 28a Absatz 4 SGB XII durch eine „ergänzende Fortschreibung“ der aktuell verfügbaren Preisentwicklung für regelbedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen Rechnung getragen.

Aus der Fortschreibung der Regelbedarfsstufen mit diesen Veränderungsdaten ergeben sich Eurobeträge, die unterhalb denen des Jahres 2024 liegen. Deshalb ist § 28a Absatz 5 SGB XII (Besitzschutzregelung) anzuwenden, wonach die Eurobeträge des Jahres 2024 auch im Jahr 2025 unverändert weitergelten.

Die Fortschreibung wird ferner für die sich in entsprechender Anwendung des SGB XII ergebenden Leistungen (sogenannte Analogleistungen) nach § 2 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und für die Höhe der Geldleistungen nach § 3a AsylbLG sowie für die Leistungen der Sozialen Entschädigung nach dem Vierzehnten Sozialgesetzbuch (SGB XIV) übernommen.

Außerdem sind nach § 34 Absatz 3a SGB XII die Bedarfe für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf für das Kalenderjahr 2025 fortzuschreiben. Die Besitzschutzregelung ist auch auf die Schulbedarfe und die Regelbedarfe im Sozialen Entschädigungsrecht anzuwenden, so dass diese im Jahr 2025 unverändert bleiben.

Im Unterschied dazu findet die Besitzschutzregelung keine Anwendung für die Fortschreibung der Bedarfssätze für Grundleistungen nach § 3a AsylbLG (Geldleistungssätze) während der ersten 36 Monate des Bezugs von Leistungen nach dem AsylbLG.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK sieht mit großer Sorge auf die durch den Verordnungsentwurf vorgesehene Nullrunde bei der Regelbedarfsfortschreibung.

Zwar fallen die Preissteigerungen bei Lebensmitteln, Drogerieartikeln und Energie deutlich geringer aus als noch im vergangenen Jahr. Menschen, die mit dem Existenzminimum auskommen müssen, spüren sie dennoch jeden Tag. Wird in einer solchen Situation eine Nullrunde bei den Regelbedarfen berechnet, zeigt dies, dass die dahinterstehende Formel dringend berichtigt werden muss. Sie spiegelt in keiner Weise wider, was für ein menschenwürdiges Existenzminimum notwendig wäre.

Der gesetzlich festgelegte Fortschreibungsmechanismus führt in Zeiten, in denen die Preisentwicklung gegenüber dem Vorjahr deutlich zurückgeht, zu einer Dämpfung der Fortschreibung, bis hin zu Nullrunden. Die tatsächlichen aktuellen Kostensteigerungen werden nicht abgebildet. Das bedeutet, es findet eine Absenkung der Kaufkraft und somit eine faktische Kürzung der Regelsätze statt.

In der Folge würden Unterversorgungslagen weiter verschärft, die soziale Teilhabe weiter eingeschränkt und die Verfassungsvorgabe, dass das Existenzminimum zu jeder Zeit gesichert sein muss, nicht erfüllt.

Die Regelsätze in der Grundsicherung sollen zusammen mit weiteren Leistungen das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum gewährleisten. Der Höhe nach sind die Regelsätze weiterhin unzureichend. Wichtige Bedarfe können durch sie nicht hinreichend gedeckt werden. Neben der grundsätzlichen Kritik an dem Ermittlungsverfahren ist der durch die Bürgergeldreform eingeführte Fortschreibemechanismus reformbedürftig. Beim vorliegenden Verordnungsentwurf handelt es sich um eine reine Ausführungsvorschrift. Dementsprechend ist die zugrundeliegende Gesetzesgrundlage zu reformieren.

Der Sozialverband VdK hatte mit Gewerkschaften und Sozial- und Wohlfahrtsverbänden schon im Juni 2024 durch einen Brief und ein gemeinsames Positionspapier auf die drohende Nullrunde aufmerksam gemacht und eine Änderung der gesetzlichen Grundlage für den Fortschreibungsmechanismus gefordert. Im Folgenden werden wir aus dem Positionspapier zitieren, um die Problematik der geltenden Fortschreibungsregelung deutlich zu machen.

Einzig positiv wäre zu erwähnen, dass die Bestandsschutzregelung auch auf die Schulbedarfe ausgeweitet wurde und es somit hier nicht zu Kürzungen kommt. Völlig unverständlich ist aber, warum diese Bestandsschutzregelung nicht auch für die Leistungen nach dem AsylbLG angewendet werden soll und es hier sogar zu Leistungskürzungen kommen soll. Das ist rechtssystematisch nicht herleitbar und stellt eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung dar, die kaum mit dem Gleichheitsgebot vereinbar sein wird.

2. Forderungen zur Regelbedarfsfortschreibung im Einzelnen

Die Anpassung der Regelbedarfe an die Lohn- und Preisentwicklung wurde mit der Einführung des Bürgergelds überarbeitet. Die Neuregelung brachte zwar den substantiellen Vorteil, dass die extremen Preissteigerungen der Jahre 2022 und 2023 besser berücksichtigt wurden als nach der alten Rechtslage. Der neue Mechanismus stellt aber noch immer nicht systematisch sicher, dass Preissteigerungen vollständig kompensiert werden - erst recht nicht zeitnah.¹

Durch die nach dem vorliegenden Verordnungsentwurf anstehende Fortschreibung der Regelsätze zum 1.1.2025 droht eine solche Situation einzutreten. Denn nach dem neuen, mit dem Bürgergeldgesetz eingeführten Anpassungsmechanismus (§ 28a SGB XII) ergibt sich ein rechnerischer Regelsatz für 2025, der unter dem geltenden Regelsatz² in Höhe von 563 Euro liegt. Nach den Regeln müsste die Fortschreibung für 2025 über 10 Prozent liegen, um den aktuellen Wert von 563 Euro zu erreichen. Dies ist angesichts der rückläufigen Preisentwicklung nicht eingetreten. Da eine Absenkung gesetzlich ausgeschlossen ist (§ 28a Abs. 5 SGB XII), wird der Regelsatz für 2025 – ohne gesetzgeberisches Handeln – unverändert bei 563 Euro verbleiben.

Die regelsatzrelevanten Preise sind seit der letzten Anpassung des Regelsatzes auf 563 Euro zum 1.1.2024 weiter gestiegen und werden auch im Jahresverlauf 2025 weiter steigen. Ohne Korrektur des gesetzlichen Fortschreibungsmechanismus kommt es somit zu Kaufkraftverlusten für Bezieher von Grundsicherungsleistungen. Von einer Nullrunde wären viele Millionen Bezieher von Bürgergeld betroffen, aber genauso Menschen, die Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung beziehen.

Aus Sicht des VdK führt das Verfahren zur Herleitung der Regelsätze ohnehin zu einer systematischen Unterschätzung von tatsächlichen Bedarfen. Trotz jahrelanger Kritik aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und von Betroffenen wurden mit der Einführung des Bürgergelds die systematischen Defizite bei der Ermittlung der Regelbedarfe in der Grundsicherung nicht behoben. Mangel- und Unterversorgungslagen bei den Grundsicherungsbeziehenden sind die Folge.

Der VdK fordert daher weiterhin eine an der Lebensrealität der Betroffenen orientierte Ermittlung der Regelsätze. Notwendig ist eine Abkehr von der Gleichsetzung des menschenwürdigen Existenzminimums mit den Konsumausgaben der untersten Fünfzehn Prozent der Einkommensgruppen, wobei sich auch viele verdeckt Arme darunter befinden und ein Verzicht auf willkürliche, nicht sachlich begründbare Streichungen einzelner Ausgaben als nicht regelsatzrelevant. Auch die Datengrundlage ist in weiten Teilen nicht valide, insbesondere bei den Regelbedarfen für Kinder und Jugendliche ist die Datenmenge nicht groß genug.

In der öffentlichen Wahrnehmung kursiert – auch befeuert durch entsprechende Behauptungen von Teilen der Politik – die Auffassung, die letzte Erhöhung der Regelsätze

¹ Vgl. dazu: Irene Becker (a.a.O.) und dies. (2024): Regelbedarfsfortschreibungen – ein Vergleich mit faktischen Preisentwicklungen, in: Sozialer Fortschritt 2/2024

² Regelbedarfsstufe 1 für Alleinstehende und Alleinerziehende

sei zu üppig ausgefallen und weit über das Ziel eines Inflationsausgleichs hinausgegangen. Auch wenn die Anpassungen 2023 und 2024 nominell spürbare Verbesserungen gebracht und die soziale Lage der Leistungsberechtigten verbessert haben, haben sie vor allem die Teuerungsraten ausgeglichen. Die Behauptung einer zu „großzügigen“ Anpassung ist nachweislich falsch: der Fortschreibungsmechanismus ist stark vergangenheitsbezogen und Preissteigerungen werden erst im Nachhinein mit erheblichem Zeitverzug - und nur teilweise - ausgeglichen.

Nach aktuellen Berechnungen der Sozialwissenschaftlerin Dr. Irene Becker³ mussten erwerbslose Grundsicherungsbeziehende (Singles) seit 2021 bis Ende 2023 kumuliert Kaufkraftverluste von zusammen 1.012 Euro hinnehmen. Erst mit der zweiten spürbaren Erhöhung zum 1.1.2024 gelang eine Trendwende. Doch die Regelsatzzahlungen des Jahres 2024 werden die Kaufkraftverluste der Vergangenheit nur zu einem kleinen Teil – in Höhe von 145 Euro bzw. 15 Prozent – ausgleichen.

Faktisch beziehen viele Leistungsberechtigte für längere Zeiträume Leistungen aus der Grundsicherung. Zuletzt betrug die Verweildauer bei mehr als 45 Prozent der Regelleistungsberechtigten im SGB II mindestens drei Jahre.⁴ Eine Nullrunde lässt sich daher keineswegs durch die Anhebung der Regelsätze zu Beginn des laufenden Jahres rechtfertigen.

Kaufkraftverluste sind aus Sicht des VdK sozialpolitisch nicht akzeptabel: Eine weitere Verschärfung von Mangel- und Unterversorgungslagen – selbst bei Grundbedürfnissen – sowie weitere Einschränkungen bei der sozialen Teilhabe darf es nicht geben! Hinzu kommt: Der Gesetzgeber muss der Verfassungsvorgabe nachkommen, dass das soziokulturelle Existenzminimum auch im Falle von Preissteigerungen jederzeit gedeckt sein muss.⁵ Angesichts dessen, dass das sozio-kulturelle Existenzminimum ohnehin schon sehr knapp bemessen ist, birgt eine Nullrunde im Fall einer gerichtlichen Überprüfung zudem auch erhebliche Risiken für den Gesetzgeber.

Der VdK appelliert an den Gesetzgeber, neuerliche Kaufkraftverluste unbedingt zu verhindern. Neben einer grundsätzlichen Reform der Regelbedarfsermittlung bedarf es daher auch einer Überarbeitung der Regeln zur Fortschreibung der Regelbedarfe. Es gilt die verfassungsrechtliche Vorgabe umzusetzen, dass der Realwert der Regelsätze erhalten wird und das Existenzminimum nicht durch Preissteigerungen unterlaufen wird. Der Erhalt der Kaufkraft der gesetzlich festgelegten Regelbedarfe ist aus der Perspektive des VdK eine zwingende Notwendigkeit und Minimalanforderung an eine Neufassung des Fortschreibemechanismus.

³ Vgl. Irene Becker: Bürgergeld: Erhöhungen gleichen Kaufkraftverluste in früheren Jahren nicht aus. Kurzexpertise im Auftrag des Paritätischen Gesamtverbands, April 2024, siehe <https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/kaufkraftverlust-der-grundsicherungsleistungen-expertise-dr-becker/>

⁴ Vgl. Bundesagentur für Arbeit Statistik: Verweildauern im SGB II (Monatszahlen), Stand: Dezember 2023.

⁵ Vgl. z. B. BVerfG 137, 4, Rn. 85, 144.

Vorschläge für eine Reform des Fortschreibemechanismus

Ursächlich für die Nullrunde ist die gesetzliche Vorgabe, dass für die Anpassung zu 2025 nicht der aktuelle Regelbedarf aus 2024 die Grundlage bildet, sondern der Wert, der sich mit der alten Fortschreibung für 2024 ergeben hätte. Allgemein gilt, dass der mit dem Bürgergeld eingeführte neue Fortschreibemechanismus systematisch nicht überzeugen kann, da er zu stark vergangenheitsbezogen ist. Starke Preissteigerungen, wie zum Beispiel bei Energiepreisen müssen nach Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts auch unterjährig ausgeglichen werden, damit keine Kaufkraftverluste eintreten. Hierfür sind Ausgleichsmechanismen zu entwickeln.

Als Umsetzungsoption schlägt der VdK eine Modifizierung des bis 2022 geltenden Fortschreibungsmechanismus vor. Dies könnte konkret wie folgt aussehen:

- Ausgangspunkt der Fortschreibung 2025 muss der geltende Regelbedarf sein und nicht eine fiktive Rechengröße. Im Gegenzug kann bis zu einer weitergehenden Reform der Fortschreibungsregel auf die sog. ergänzende Fortschreibung verzichtet werden.
- Bei der eingehenden Entwicklung des regelbedarfsrelevanten Preisindex (rbr PI) sollte der maßgebliche Zwölfmonatszeitraum – soweit es die vom Statistischen Bundesamt vorgelegten Daten erlauben – bis zum aktuellen Rand „nach hinten“ verschoben werden.
- Für die Berücksichtigung der Preisentwicklung sollte eine Kontrollbetrachtung und eine Untergrenze eingeführt werden. Es wird mindestens die Preisentwicklung berücksichtigt, die sich aus dem rbr PI des letzten Monats, für den das Statistische Bundesamt über Daten verfügt, in Relation zum entsprechenden Vorjahresmonat ergibt.
- Bei der Fortschreibung im Folgejahr wird zunächst rückblickend geprüft, ob der faktische Regelsatz die regelsatzrelevante Preisentwicklung vollständig kompensiert hat. Ergibt sich ein über einer Bagatellgrenze liegendes Defizit, wird die Lücke durch ein Einmalzahlung zum Jahresende nachträglich ausgeglichen und mit dem bereinigten Wert fortgeschrieben. Rückforderungen bei Überzahlung sind auszuschließen.

Alternativ könnte der Erhalt der Kaufkraft auch realisiert werden, indem von der vergangenheitsbezogenen Betrachtung der Preisentwicklung auf eine Prognose der regelbedarfsrelevanten Preisentwicklung im kommenden Jahr umgestellt wird. Dazu könnte die Bundesregierung das Statistische Bundesamt oder Wirtschaftsforschungsinstitute beauftragen. Hilfs- und annäherungsweise könnte auch auf die jeweils im Herbst vorliegende Prognose des Verbraucherpreisindex in der Gemeinschaftsdiagnose der Institute abgestellt werden. Auch die Prognose-Variante sollte mit einer rückblickenden Kontrollbetrachtung und ggf. einer Einmalzahlung zum Ausgleich von Kaufkraftverlusten kombiniert werden.