

**Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum
Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales**

**Verordnung zur Bestimmung der für die Fortschreibung der
Regebedarfsstufen nach §28a und für die Fortschreibung des
Teilbetrags nach §34 Absatz 3a Satz 1 des Zwölften Buches
Sozialgesetzbuch maßgeblichen Prozentsätze sowie zur Ergänzung
der Anlagen zu §§ 28 und 34 des Zwölften Buches
Sozialgesetzbuch für das Jahr 2025
(Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2025 – RBSFV
2025)**

Der Paritätische Gesamtverband bedankt sich für die Überlassung des Entwurfs der Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2025 und für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Gleichzeitig weisen wir darauf hin, dass die – erst nachträglich ausgesprochene – Gelegenheit zur Stellungnahme mit einer Frist von zwei Arbeitstagen sehr knapp bemessen ist.

Die RBSFV 2025 setzt die gesetzliche Verpflichtung zur Fortschreibung der Regelbedarfe nach den §§ 28a Absatz 1 und 34 SGB XII zum 01.01.2025 um. Das SGB XII ist das Referenzsystem für das SGB II, für die Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes und die Leistungen der Sozialen Entschädigung nach dem SGB XIV. Die Fortschreibung betrifft damit die Leistungen für etwa 7,2 Mio. Leistungsberechtigte der genannten Grundsicherungssysteme (Jahresendwert von 2022 der Sozialberichterstattung des Bundes und der Länder).¹ Dies entspricht

¹ Vgl. dazu: <https://www.statistikportal.de/de/sbe/ergebnisse/mindestsicherung>

zum Jahresende 2022 einem Anteil von 8,5 Prozent der Gesamtbevölkerung in Deutschland.

Die Grundlage der RBSFV 2025 ist gesetzlich festgelegt und zuletzt durch das Bürgergeldgesetz reformiert worden, um der Inflationsentwicklung besser und v.a. zeitnäher Rechnung zu tragen. Die modifizierte Regelung sieht nunmehr ein zweistufiges Fortschreibungsverfahren (geregelt in §28a SGB XII) vor:

Die bisherige Fortschreibung der Regelbedarfe mit dem Mischindex aus regelbedarfsrelevanter Preisentwicklung (70 Prozent) und Lohnentwicklung (30 Prozent) bleibt bestehen und bildet nunmehr die erste Stufe der Fortschreibung ("Basisfortschreibung", § 28a SGB XII Absatz 3). Der zweite Schritt berücksichtigt zusätzlich die aktuelle Entwicklung des regelbedarfsrelevanten Preisindex im zweiten Quartal des laufenden Jahres gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum ("ergänzende Fortschreibung", § 28a SGB XII Absatz 4). Nach der erstmaligen Fortschreibung nach dieser Formel greift zudem die Regel, dass der Ausgangspunkt der weiteren Fortschreibung nicht der aktuelle Regelbedarf ist, sondern eine fiktive rechnerische Größe, die sich aus der Fortschreibung des vergangenen Jahres ohne Betrachtung der ergänzenden Fortschreibung ergeben hätte. Dies ist der zentrale Konstruktionsfehler des neuen Verfahrens, da auf diese Weise keine sachgerechte Fortschreibung garantiert ist – wie die vorliegende Verordnung dokumentiert. Trotz weiter steigender Preise und Löhne soll es keine Anpassung der Regelbedarfe geben. Um das Problem anhand einer alleinlebenden erwachsenen Leistungsberechtigten zu verdeutlichen: Anstatt in der Regelbedarfsstufe 1 den aktuellen Regelbedarf von 563 Euro zugrunde zu legen, wird die vergangene Fortschreibung um die ergänzende Fortschreibung reduziert. Der Ausgangswert für die Fortschreibung liegt so gerechnet bei 512 Euro statt 563 Euro und damit etwa 10 Prozent unterhalb des aktuellen Niveaus.

Im Ergebnis errechnen sich nach diesem Verfahren Regelbedarfe unterhalb des Status quo.

Tab. Rechnerisches Ergebnis vs. aktuelle Regelbedarfe

	Rechnerischer Regelbedarf 2025	Regelbedarfe 2024
Regelbedarfsstufe 1	539	563
Regelbedarfsstufe 2	485	506
Regelbedarfsstufe 3	432	451
Regelbedarfsstufe 4	452	471
Regelbedarfsstufe 5	374	390

Regelbedarfsstufe 6	342	357
---------------------	-----	-----

Immerhin hat der Gesetzgeber für den Fall, dass die Fortschreibung zu einem negativen Ergebnis führt, im § 28a Abs. 5 SGB XII eine Bestandschutzklausel eingeführt. Danach gelten die aktuellen Regelbedarfe weiter, bis die Fortschreibung höhere Werte ergibt oder eine Neuermittlung stattfindet.

Der Bestandschutz bezieht sich nach dem Referentenentwurf des BMAS auf die Leistungen nach dem SGB II (Bürgergeld), dem SGB XII, dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie die Schulbedarfe. Ohne nachvollziehbare Begründung sind die Grundleistungen nach § 3a AsylbLG von dem Bestandsschutz ausgenommen. Diese Leistungen sollen nach der Rechtsauffassung des BMAS gekürzt werden. In der Summe sollen Leistungen in Höhe von 87 Mio. Euro gekürzt werden.

Im Ergebnis der Fortschreibung bleiben die Regelbedarfe bis Ende 2025 auf dem Niveau von Anfang 2024. Die vergangene Entwicklung der regelbedarfsrelevanten Preise und Löhne finden damit keine weitere Berücksichtigung – obwohl in dem zugrunde gelegten Zeitraum für die Fortschreibung die regelbedarfsrelevanten Preise um 3,2 Prozent und die Nettolöhne um 7,88 Prozent gestiegen sind. Nach der Fortschreibungsregel vor der Bürgergeldreform hätte der Regelbedarf mit dem Mischindex um 4,6 Prozent angehoben werden müssen.

Ein Bündnis aus verschiedenen Akteuren aus Gewerkschaften, Sozial- und Wohlfahrtsverbänden (AWO, DGB, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband, Diakonie Deutschland, die Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen, Sozialverband Deutschland, Sozialverband VdK sowie das Zukunftsforum Familie) hat sich bereits Anfang Juni 2024 an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gewandt mit einer ausführlichen Darlegung des Sachverhalts und der Forderung gesetzgeberisch tätig zu werden, um die absehbare Nullrunde für die Grundsicherungsbeziehenden abzuwenden.² Die inhaltlichen Ausführungen sind weiterhin einschlägig:

- Während der Corona-Krise wurden gestiegene Kosten kaum, in der Inflation aufgrund der Energiepreissteigerungen im Kontext des Ukraine-Krieges zunächst nicht ausgeglichen. Eine Verbesserung stellte zunächst der mit dem Bürgergeldgesetz geänderte Fortschreibungsmechanismus dar: Die Regelsätze wurden nominell deutlich angehoben. Allerdings wurden mit der Anpassung 2023 Kaufkraftverluste noch nicht vermieden; dies wurde erst mit

² Vgl. online: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Seiten/Presse/docs/Positionspapier_-_Drohende_Nullrunde_bei_den_Regels%C3%A4tzen_abwehren.pdf

der weiteren Anpassung zum 1.1.2024 erreicht.

Nach aktuellen Berechnungen der Sozialwissenschaftlerin Dr. Irene Becker mussten erwerbslose Grundsicherungsbeziehende (Singles) seit 2021 bis Ende 2023 kumuliert Kaufkraftverluste von zusammen 1.012 Euro hinnehmen.³ 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 ausgleichen.

- Kaufkraftverluste sind aus Sicht der Unterzeichnenden 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.⁴ 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 gesetzliche festgelegte Fortschreibemechanismus 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. Es droht aktuell eine Nullrunde, d.h. eine Absenkung der Kaufkraft, die die Regelsätze ermöglichen. Die Unterzeichnenden befürchten, dass aufgrund dieser Fehlentwicklung der verfassungsmäßig gebotene Werterhalt des menschenwürdigen Existenzminimums nicht gewährleistet werden kann.

Die Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung bestätigt die Befürchtung des Bündnisses: angekündigt wird eine Nullrunde der Leistungen bis Ende 2025. Es drohen damit neuerliche Kaufkraftverluste für die Grundsicherungsbeziehenden.

Das Bündnis hatte daher eine kurzfristige Gesetzesinitiative zur Vermeidung einer Nullrunde gefordert:

- „Kurzfristige Reform der Fortschreibungsregel: Ausgangspunkt der Fortschreibung 2025 muss der geltende Regelbedarf sein und nicht eine fiktive Rechengröße; im Gegenzug kann bis zu einer grundlegenden Reform der Fortschreibungsregel auf die sog. ergänzende Fortschreibung verzichtet werden.“

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

Dieser Aufforderung ist die Regierung nicht nachgekommen. Die Bundesregierung hat die Nullrunde durch Nicht-Handeln in Kauf genommen und zuletzt sogar als angemessen bewertet.

Neben der Kritik an den drohenden Kaufkraftverlusten gibt es erhebliche systematische Probleme des durch die Bürgergeldreform modifizierten Anpassungsmechanismus. Die Vorgehensweise sei – so Irene Becker pointiert – „unsystematisch, freihändig gegriffen, das Resultat ist eher zufällig“.⁵ Entgegen der Ankündigung ist das modifizierte Verfahren keineswegs „zeitnah“; die Fortschreibung bleibt rückwärtsgerichtet und berücksichtigt zudem lediglich Entwicklungen bis zur Mitte des Jahres. Eine inflationäre Dynamik am aktuellen Rand wird weiter ignoriert. Dies gilt gleichermaßen für den etablierten Mischindex wie für die neu eingeführte ergänzende Fortschreibung nach dem Bürgergeldgesetz. Vergangene Zeiträume werden betrachtet und entsprechende Anpassungen vorgenommen. In Zeiten geringer Inflation ist ein derartiges Vorgehen akzeptabel. In Zeiten steigender Inflation leidet dieses Verfahren an der Vergangenheitsorientierung und den fehlenden Möglichkeiten und Mechanismen, um aufgelaufene Kaufkraftverluste zu vermeiden bzw. ggf. zu kompensieren. Zudem ist die doppelte Betrachtung des zweiten Quartals im Vergleich zum Vorjahreszeitraum nicht systematisch begründet, sondern eher freihändig gegriffen. Es sei daher im Ergebnis eher zufällig, ob die Anpassungshöhe in etwa der aktuellen Preisentwicklung entspreche. Auch die modifizierte Fortschreibungsformel kann systematisch nicht überzeugen.

Es braucht daher eine grundlegende Reform der Fortschreibung, die etwa folgende Aspekte integrieren sollte:

- Festlegung des 12-Monats-Zeitraums zur Ermittlung des Preisindex möglichst nah am Jahresende;
- Kontrollbetrachtung im Vergleich zum Vorjahr, Festlegung einer entsprechenden Untergrenze;
- Prüfung, ob die Regelsatzfortschreibung im Vorjahr die zuletzt ermittelte Realkostensteigerung auch tatsächlich ausgeglichen hat; ggf. ergänzender Ausgleich durch Einmalzahlung.

Zusammenfassend:

- Der Paritätische kritisiert eine Nullrunde bei den Regelleistungen in der Grundsicherung als nicht sachgerecht. Die bisherigen Regelbedarfe decken den Bedarf nicht hinreichend. Eine Fortschreibung, die bis Ende 2025 keine Sicherstellung der Kaufkraft der existenzsichernden Leistungen garantiert, ist abzulehnen. Kurzfristig wäre es – unabhängig von einer strukturellen Neuermittlung der Regelbedarfe – notwendig gewesen, bei der aktuellen

⁵ Insbesondere: Irene Becker (2024): Bürgergeld: Erhöhungen gleichen Kaufkraftverluste in früheren Jahren nicht aus, Kurzexpertise im Auftrag des Paritätischen Gesamtverbands. Online: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Becker2024_Buergergeld_Inflation_2021-2024.pdf sowie dies,; 2022:

Fortschreibung von den bestehenden Regelbedarfen und nicht von deutlich geringeren fiktiven Rechengrößen auszugehen.

- Die Auffassung, dass der Bestandschutz sich nicht auf die Grundleistungen des AsylbLG bezieht, kann der Paritätische nicht nachvollziehen. Der Bestandschutz muss sich zur Vermeidung einer nicht begründbaren Ungleichbehandlung auch auf die Grundleistungen nach dem AsylbLG beziehen.

Auch das aktuelle Fortschreibeverfahren kann nicht überzeugen. Es braucht eine grundsätzliche Debatte über Ziele und konkrete Verfahren der Fortschreibung der Regelbedarfe in der Zeit zwischen den Ermittlungen der Regelbedarfe auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe.

Der Paritätische regt einen konstruktiven Austausch über die Ziele und Verfahren der Fortschreibung zwischen Wohlfahrt und Bundesregierung an.

Berlin, 09. September 2024

Dr. Joachim Rock, Hauptgeschäftsführer

Kontakt

Dr. Andreas Aust

Mail: sozpol@paritaet.org