



Bundesverband e.V.



Diakonie
Deutschland

**Koordinierungsstelle
gewerkschaftlicher
Arbeitslosengruppen**



Förderverein gewerkschaftliche Arbeitslosenarbeit e.V.

SOVD



Positionspapier

Drohende Nullrunde bei den Regelsätzen abwehren – Kaufkraft erhalten

Zusammenfassung:

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 erscheint mit Blick auf die Anpassung 2025 der durch die Bürgergeldreform eingeführte Fortschreibemechanismus als kurzfristig reformbedürftig.

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 der weiteren Anpassung zum 1.1.2024 erreicht. Gleichwohl konnten die kumulierten Kaufkraftverluste der Vergangenheit nicht ausgeglichen werden (vgl. Becker 2024).

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. Darum ist dringende Abhilfe geboten. Der Text macht hierfür fachliche Vorschläge für eine kurzfristige Gesetzesinitiative zur Abhilfe:

- 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.

Für eine grundlegende Reform sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- 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
- Alternative: Prognoseberechnungen zur weiteren Preisentwicklung

Das Gesetz schließt Kürzungen der Regelsätze aus. Diese Schutzklausel dürfte für die Anpassung 2025 einschlägig werden. Das ist zu begrüßen. Allerdings fehlt eine analoge Bestandsschutzklausel bei den Schulbedarfen. Dies könnte schon kurzfristig zur Senkung der Leistungen für Bildung und Teilhabe führen. Daher ist hier ebenfalls dringlicher Handlungsbedarf gegeben. Umgehend muss auch hier als erster Schritt eine Bestandsschutzklausel verwirklicht werden, die noch den o.g. unbedingt nötigen Korrekturen vorangehen muss.

Im Detail:

Bei der turnusmäßig im Herbst anstehenden Fortschreibung der Regelsätze zum 1.1.2025 droht eine Nullrunde. Die unterzeichnenden Verbände verweisen auf bestehende Mangel- und Unterversorgungslagen bei den Grundsicherungsbeziehenden und appellieren an den Gesetzgeber, neuerliche Kaufkraftverluste zu verhindern.

Die Anpassung der Regelbedarfe an die Lohn- und Preisentwicklung wurde mit der Einführung des Bürgergelds überarbeitet. Die Neuregelung brachte zwar den substanziellen 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 turnusmäßig im Herbst 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 mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit 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 zu erwarten. Da eine Absenkung gesetzlich ausgeschlossen ist (§ 28a Abs. 5 SGB XII), wird der Regelsatz für 2025 – ohne gesetzgeberisches Handeln – unverändert bei 563 Euro verbleiben.

Für die Fortschreibung des Betrags für den persönlichen Schulbedarf (§ 34a Abs. 3a SGB XII) besteht keine solche Bestandsschutzregelung. Ohne gesetzgeberische Korrektur wird der Betrag abgesenkt.

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*innen von Grundsicherungsleistungen. Von einer Nullrunde wären viele Millionen Bezieher*innen von Bürgergeld betroffen, aber genauso Menschen, die Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung beziehen.

Aus Sicht der Unterzeichnenden 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.

Die Unterzeichnenden fordern daher weiterhin eine realitätsgerechtere Ermittlung der Regelsätze. Notwendig ist eine Abkehr von der unreflektierten Gleichsetzung des menschen-

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

würdigen Existenzminimums mit den Konsumausgaben der Ärmsten der Armen (einschließlich verdeckter Armut) und ein Verzicht auf willkürliche, nicht sachlich begründbare Streichungen einzelner Ausgaben als nicht regelsatzrelevant.

In der öffentlichen Wahrnehmung kursiert – auch befeuert durch entsprechende Behauptungen von Teilen der Politik – die Auffassung, die letzte Erhöhung der Regelsätze 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, waren sie keineswegs sonderlich generös. 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 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! Vor allem für Familien mit Kindern ist das fatal und führt nicht nur zu weniger Teilhabemöglichkeiten im Alltag, sondern wirkt sich auch negativ auf Bildungsbiografien der betroffenen Kinder und Jugendlichen aus. 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.

Die Unterzeichnenden appellieren 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 der Unterzeichnenden eine zwingende Notwendigkeit und Minimalanforderung an eine Neufassung des Fortschreibemechanismus.

Vorschläge für eine Reform des Fortschreibemechanismus

Ursächlich für die drohende 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

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.

kann, da er zu stark vergangenheitsbezogen ist und unterjährige Preisschwankungen nicht ausgleichen kann. Diese Defizite gilt es umgehend zu korrigieren, damit in Zukunft die aktuelle Preisentwicklung besser berücksichtigt wird und keine Kaufkraftverluste eintreten.

Als Umsetzungsoption schlagen die Unterzeichnenden 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 eine 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.

Unterzeichnende Organisationen

AWO Bundesverband e.V.

Deutscher Gewerkschaftsbund DGB

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V.

Diakonie Deutschland

Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen (KOS)

Sozialverband Deutschland e.V.

Sozialverband VdK Deutschland e.V.

Zukunftsforum Familie e.V.

Anhang – Weitere Erläuterung des Sachverhalts:

Mit dem Bürgergeldgesetz wurde der Anpassungsmechanismus reformiert: Der bisher geltende Anpassungsmechanismus (Mischindex aus 70 Prozent Preis- und 30 Prozent Lohnentwicklung) wurde in dem neuen Verfahren zu einem ersten Anpassungsschritt („Basisfortschreibung“). Darauf setzt in einem zweiten Schritt eine ergänzende Fortschreibung auf, die der Veränderungsrate des regelsatzrelevanten Preisniveaus des 2. Quartals des laufenden Jahres zum Vorjahreszeitraum entspricht. Diese Neuregelung brachte den substanziellen Vorteil, dass die extremen Preissteigerungen der Jahre 2022 und 2023 besser berücksichtigt wurden als nach der alten Rechtslage. Der neue Mechanismus stellt aber nicht systematisch sicher, dass Preissteigerungen immer vollständig kompensiert werden – erst recht nicht zeitnah.⁶

Der Konstruktionsfehler besteht darin, dass die beiden Fortschreibungsschritte nicht am geltenden Regelsatz in Höhe von 563 Euro aufsetzen, sondern auf den Zwischenwert der letzten Fortschreibung, dem Ergebnis nach der Basisfortschreibung (= 512 Euro). Die Problematik ist im Schaubild auf der nächsten Seite dargestellt.

Wenn die Inflationsraten sinken – nicht jedoch die Preise! – kann die Konstellation eintreten, dass die nicht zu berücksichtigende ergänzende Fortschreibung aus dem Vorjahr höher ausfällt als die Summe aus der bevorstehenden Basisfortschreibung und der ergänzenden Fortschreibung. Diese Konstellation ist angesichts aktuell sinkender Inflationsraten für die Anpassung 2025 zu erwarten. Die ergänzende Fortschreibung betrug 2024 9,9 Prozent.

Beispielrechnung: Unterstellt man eine gegenüber dem Vorjahr unveränderte Lohnentwicklung in Höhe von 5,5 Prozent und einen Anstieg des regelbedarfsrelevanten Preisindex in ersten Halbjahr 2024 von 3 Prozent, so ergibt sich für Basisfortschreibung voraussichtlich nur ein Plus von 4,66 Prozent und eine ergänzende Fortschreibung von (maximal) 3 Prozent, zusammen also nur 7,66 Prozent. Rechnerisch ergibt sich daraus ein reduzierter Regelsatz.

⁶ Vgl. dazu: Irene Becker (a.a.O.) und dies. (2024): Regelbedarfsfortschreibungen – ein Vergleich mit faktischen Preisentwicklungen, in: Sozialer Fortschritt 2/2024

Anpassung 1.1.2024					
plus 9,07 % Basisfortschreibung					
Ausgangswert:	470 €	Zwischenwert:	512 €	Regelsatz 2024:	563 €
plus 9,9 % Ergänzende Fortschreibung					
Anpassung 1.1.2025 (Prognose*)					
plus 4,66 % Basisfortschreibung					
		Zwischenwert:	536 €	Regelsatz 2025	552 €
plus 3,0 % Ergänzende Fortschreibung					

* Annahmen: Veränderungsrate Löhne unverändert wie beim letzten Mal (+ 5,5 %), Anstieg der regelbedarfsrelevanten Preise in 2024 um 3,0 Prozent (aktuell verfügbare Daten für Dez. 2023: 3,1 %).