

Aktuelle Fragen der Regelbedarfsanpassung

**14. Hans Böckler Forum zum Arbeits- und
Sozialrecht**

am 22. und 23. Februar 2024 in Berlin

Prof. Dr. Anne Lenze

- Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 2010 aus dem Menschenwürdepostulat des Art. 1 Abs. 1 iVm dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 ein **Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimum** abgeleitet, das jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zusichert, die für seine physische Existenz und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind. Dieses **Grundrecht** ist dem Grunde nach **unverfügbar** und muss eingelöst werden, bedarf aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat (BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 ua, Rn. 136).

Das menschenwürdige Existenzminimum als wichtige Konstruktionslinie des deutschen Sozialstaats

- Das Verfahren zur Ermittlung der Regelbedarfe bestimmt die Höhe des
 - Bürgergeldes,
 - der Sozialhilfe und der
 - Asylbewerberleistungen,
- der steuerlichen Freibeträge,
- des Mindestunterhalts von Kindern gegenüber dem getrenntlebenden Elternteil,
- der Leistungen des Unterhaltsvorschussgesetzes,
- des Kinderzuschlags,
- zukünftig die Höhe der Kindergrundsicherung.

Regelbedarfe am Rande des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren

- Das Verfahren zur Ermittlung der Höhe des Existenzminimums ist in § 28 SGB XII umrissen und im Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz konkret ausbuchstabiert.
- Grundlage der Regelbedarfsermittlung ist die alle 5 Jahre durchzuführende Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS).
- Die Kritik am Verfahren bezieht sich auf
 - die besonders arme Referenzgruppe der untersten 15% der Einpersonen-Haushalte,
 - die in der Vergleichsgruppe enthaltenen verdeckt Armen,
 - die Herausnahme von als nicht regelsatzrelevant bewerteten Ausgaben der Referenzgruppe.
- Insbesondere letzteres sah das BVerfG in seiner Entscheidung von 2014 kritisch, befand aber, dass die Regelbedarfe seinerzeit „noch“ vereinbar mit dem Grundgesetz seien.
- Fazit: die Regelbedarfe bewegen sich bestenfalls am unteren Rand des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren, so dass es umso wichtiger ist, dass sie gegen einen Wertverlust durch Inflation zu schützen sind.

Inflation in der Rechtsprechung des BVerfG

- Für außergewöhnliche und plötzlich auftretende Preisentwicklungen hatte das BVerfG von vornherein dem Gesetzgeber besondere Pflichten auferlegt. Schon in seiner ersten Grundsatz-Entscheidung vom 9.2.2010 hatte das Gericht angemerkt, dass auf unvorhergesehene Preissprünge zeitnah zu reagieren ist, um zu jeder Zeit die Erfüllung des aktuellen Bedarfs sicherzustellen (BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 ua, Rn. 140).
- In seiner Entscheidung vom 23.7.2014 hatte es hinzugefügt, dass der Gesetzgeber nicht auf die reguläre Fortschreibung der Regelbedarfsstufen warten dürfe, wenn eine existenzgefährdende Unterdeckung durch unmittelbar auftretende extreme Preissteigerungen nicht auszuschließen sei (BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 ua, Rn. 144). Zutreffend ist auch die Feststellung des BVerfG, dass im Bereich des menschenwürdigen Existenzminimums auch kleinere Beträge bis zu 5 % des Einkommens eine intensive Belastung und einen intensiven Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG darstellen könnten (BVerfG 9.11.2011 – 1 BvR 665/0, Rn. 16; BVerfG 19.1.2022 – 1 BvR 1089/18, Rn. 25).

Anpassung der Grundsicherungsleistungen

- Die Regelsatzverordnung 2005 sah eine jährliche Anpassung entsprechend der Steigerung des aktuellen Rentenwerts vor.
- Dies hatte das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 9.2.2011 jedoch als einen „sachwidrigen Maßstabwechsel“ eingestuft, der keinen Bezug zum Existenzminimum aufweise. Der aktuelle Rentenwert bezwecke vielmehr die Steuerung und Dämpfung der Rentenzahlungen nach allgemeinen wirtschaftlichen Faktoren, eine Erhaltung der Liquidität der Träger der Rentenversicherung sowie die Rücksichtnahme auf das Verhältnis von aktiven Arbeitnehmern zu den Beziehern von Altersrenten und diene dazu, Teilhabegerechtigkeit in einem Umlagesystem zu gewährleisten. (BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 184).
- Mit dem Statistikmodell eher vereinbar hielt das Gericht eine Hochrechnung anhand der Preisentwicklung in den Ausgabepositionen, aus denen sich der regelleistungsrelevante Verbrauch zusammensetzt (ebd. Rn. 186).


Fortschreibung der Regelbedarfe nach § 28a a.F. SGB XII

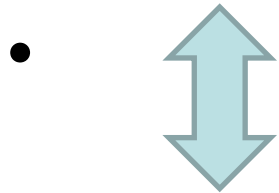
- Die Fortschreibung zum 1. Januar eines jedes Jahres erfolgt nach einem **Mischindex**. Dieser orientiert sich zu 70 % an der bundesdurchschnittlichen Entwicklung der Preise für regelbedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen und zu 30 % an der bundesdurchschnittlichen Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter je beschäftigten Arbeitnehmer nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.
- Die **durchschnittliche Entwicklung der Löhne und Gehälter** berücksichtigt dagegen nicht nur niedrige Erwerbseinkommen, sondern bezieht sich auf die der Gesamtheit aller abhängig Beschäftigten. Dies wird damit begründet, dass es keine andere Lohnstatistik von vergleichbarer Aktualität gebe (BT-Drs. 19/22750, S. 63).

Fortschreibung der Regelbedarfe nach § 28a a.F. SGB XII

- § 28 a Abs. 2 Satz 3 SGB XII: „Maßgeblich ist jeweils die Veränderungsrate, die sich aus der Veränderung in dem Zwölfmonatszeitraum, der mit dem 1. Juli des Vorvorjahres beginnt und mit dem 30. Juni des Vorjahres endet, gegenüber dem davorliegenden Zwölfmonatszeitraum ergibt.“

- Für die die Anpassung zum 1.1.2022 hatte dies bedeutet:

- 1.7.2020 bis 30.06.2021  1.7.2019 bis 30.6.2020



- Mehrwertsteuersenkung vom
- 1.7. bis 31.12.2020

Fortschreibung der Regelbedarfe nach § 28a a.F. SGB XII

- 2022 hatte die Regelbedarfe und Schulbedarfe zum 1.1.2022 mit einer Rate in Höhe von 0,76 % fortgeschrieben, obwohl die Inflation gegen Ende 2021 bereits gegen 5 % tendierte.
- Die geringe Anpassungsrate zum 1.1.2022 ging maßgeblich auf die niedrige Rate der Preisentwicklung im Zeitraum von Juli 2020 bis Juni 2021 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum (Juli 2019 bis Juni 2020) in Höhe von 0,1 % zurück, die wiederum vor allem durch die politisch herbeigeführte Senkung des Mehrwertsteuersatzes von 19 auf 16 % und von 7 auf 5 % in der Zeit vom 1.7. bis 31.12.2020 verursacht worden war (Statistisches Bundesamt, PM 022, 17.1.2023).
- Im Jahresdurchschnitt betrug die Inflation 2022 dann 7,9% mit einem Spitzenwert von 10,4% im Oktober 2022.
- Dadurch war es im Jahr 2021 und erst recht im Jahr 2022 zu einem **erheblichen Wertverlust der Regelbedarfe** gekommen.

- Der Gesetzgeber hatte mit einer Einmalzahlung für Leistungsbezieher*innen in den Grundsicherungssystemen für den Monat Juli 2022 reagiert. Die Einmalzahlung betrug 200 Euro. Der Entstehungsgeschichte ist jedoch zu entnehmen, dass zunächst nur ein Betrag von 100 Euro dazu bestimmt war, pandemiebedingte Mehraufwendungen zu kompensieren, wie zB Kosten für Masken, Schnelltests, Desinfektionsmittel etc. Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wurde der Betrag um weitere 100 Euro erhöht mit der Begründung, dass ein weitergehender unmittelbarer pauschaler Ausgleich für etwaige aktuell bestehende finanzielle Mehrbelastungen in Anbetracht aktueller Preissteigerungen geboten sei.
- Er wurde im Monat Juli 2022 zusammen mit dem Regelbedarf an die Leistungsberechtigten der RBSt 1 und 2 zur freien Verfügung überwiesen.


Verfassungswidrigkeit der Regelbedarfe in den Jahren 2021/22 ?

- In Verfahren vor Sozial- und Landessozialgerichten wurde schon frühzeitig die Frage geprüft, ob die Regelbedarfe in den Jahren 2021/22 verfassungswidrig seien und der Gesetzgeber nicht bereits im Sommer 2021 hätte reagieren müssen.
- Mit Hinweis auf die Einmalzahlung an Grundsicherungsempfänger*innen und die gesetzgeberischen Aktivitäten im Jahr 2022 zur Reform der Anpassungsformel wurden die Klagen abgewiesen (LSG Ba-Wü, 20.7.2022 - Urteil 20.07.2022 - L 3 AS 1169/22 – S. 4; LSG Ni-HB 24.8.2022 – L 8 SO 56/22 B ER – Rn. 15 f.; SchIHLSG; Beschluss 11.10.2022 – L 6 AS 87/22 B ER – S. 11 f.).
- Der Betrag ist normativ gesetzt und nicht empirisch ermittelt.
- In keinem der Verfahren wurde der Wertverlust der Regelbedarfe durch die Inflation quantifiziert.

Verfassungswidrigkeit der Regelbedarfe in den Jahren 2021/22 ?

- Für die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelbedarfe in den Jahren 2021 und 2022 ist zu prüfen, ob die Einmalzahlung im Juli 2022 in Höhe von 100 € zur Ausgleich der Inflation, die Energiepreispauschale im Fall von erwerbstätigen Leistungsbeziehenden und der Sofortzuschlag für Kinder ab Juli 2022 den Wertverlust durch Inflation ausgleichen konnten, denn die Anforderungen des Grundgesetzes, tatsächlich für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen, dürfen nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG „im Ergebnis nicht verfehlt werden“ (BVerfG 27.7.2016 – 1 BvR 371/11, Rn. 37; BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 u.a., Rn. 77)

Die ergänzende Fortschreibung nach § 28a Abs. 4 SGB XII ab 1.1.2023

- Die Fortschreibungsregel des § 28a SGB XII wurde umbenannt in *Basisfortschreibung* (Abs. 3) und um die *ergänzende Fortschreibung* erweitert. Letztere stellt zum einen allein auf die regelbedarfsrelevante Preisentwicklung ab und zum anderen auf einen zeitlich engeren Vergleichszeitraum. Verglichen wird der Dreimonatszeitraum vom 1.4. bis 30.6. des Vorjahres mit dem gleichen Zeitraum des Vorjahres“ (Abs. 4).
- Am Beispiel der Fortschreibung zum 1.1.2024 ist maßgeblich die Preisentwicklung für **regelbedarfsrelevante Güter** in dem Zeitraum vom
- 1.4. bis 30.6.2022  1.4. bis 30.6.2023
- Anpassung zum 1.1.2023 in Höhe von 11,75 %.
- Anpassung zum 1.1.2024 in Höhe von 12 %.

- Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !