

Verfassungsrechtliches Kurzgutachten zur Fortschreibung der Regelbedarfsstufen nach § 28a SGB XII zum 1.1.2022

Im vorliegenden Gutachten wird geprüft, ob der Gesetzgeber verfassungsrechtlich gehalten ist, bei der Fortschreibung der Regelbedarfsstufen zum 1.1.2022 die im Zeitraum ab Sommer 2021 einsetzende Inflation – entgegen den Regeln des § 28a SGB XII – *vorausschauend* zu berücksichtigen. Da die Beurteilung der Frage, ob die Sozialleistungen zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz *evident unzureichend* sind, nur **im Wege einer Gesamtschau** erfolgen kann¹, muss auch auf andere Berechnungselemente der Regelbedarfs-Ermittlung eingegangen werden.

I. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen

In seiner Grundsatz-Entscheidung vom 9.2.2010 hat sich das BVerfG erstmals mit dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum beschäftigt.² Das Gericht hat aus dem Menschenwürdepostulat des Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG 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.³

Weil eine Ergebniskontrolle der Höhe des Regelbedarfes am Maßstab des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nur begrenzt möglich ist, erstreckt sich der Grundrechtsschutz wesentlich auf das **Verfahren zur Ermittlung des**

¹ BVerfG 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 ua – Rn 81.

² BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, 3/09, 4/09, E 125, 175–260 = NJW 2010, 505.

³ BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 ua, Rn. 136

Existenzminimums. Um eine der Bedeutung des Grundrechts angemessene Nachvollziehbarkeit des Umfangs der gesetzlichen Hilfeleistungen sowie deren gerichtliche Kontrolle zu gewährleisten, müssen die Leistungen auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren tragfähig zu rechtfertigen sein.⁴ Zur Ermöglichung dieser verfassungsgerichtlichen Kontrolle besteht für den Gesetzgeber die Obliegenheit, die zur Bestimmung des Existenzminimums im Gesetzgebungsverfahren eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte nachvollziehbar, transparent und begründet offenzulegen. Kommt er dem nicht hinreichend nach, steht die Ermittlung des Existenzminimums bereits wegen dieser Mängel nicht mehr mit Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG in Einklang.⁵

Ferner hatte das BVerfG in seiner Entscheidung vom 9.2.2010 die **Statistikmethode**, wonach sich die Höhe der Regelleistung an den statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben der untersten Einkommensgruppen orientiert, nur unter der Prämisse für geeignet gehalten, *dass auch das Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen der Bevölkerung zu erkennen gibt, welche Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind.*⁶

Das Gericht hielt es in seiner Entscheidung vom 9.2.2010 auch für zulässig, dass nicht sämtliche Ausgaben der Referenzgruppe in die Bemessung der Regelleistung einfließen, sondern nur der **regelsatzrelevante Verbrauch**. Kürzungen von Ausgabepositionen der EVS bedürfen aber zu ihrer Rechtfertigung einer empirischen Grundlage.⁷ Auch muss ein *interner Ausgleich* möglich bleiben, indem Leistungsberechtigte einen überdurchschnittlichen Bedarf in einer Position durch einen unterdurchschnittlichen Bedarf in einer anderen Position ausgleichen können.⁸

⁴ BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 ua, Rn. 142.

⁵ BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 ua, Rn. 144. Diese strengen Maßstäbe wurden in der Entscheidung vom 23.7.2014 teilweise zurückgenommen. Nun hieß es, dass die sich aus der Verfassung ergebenden Anforderungen an die methodisch sachgerechte Bestimmung grundrechtlich garantierter Leistungen nicht auf das Verfahren der Gesetzgebung, sondern auf dessen Ergebnisse bezögen. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG bringe für den Gesetzgeber keine spezifischen Pflichten im Verfahren mit sich; entscheidend sei, ob sich die Höhe existenzsichernder Leistungen durch realitätsgerechte, schlüssige Berechnungen sachlich differenziert begründen lasse (BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 ua - Rn. 77).

⁶ BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 ua, Rn. 166.

⁷ BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 ua, Rn. 170 f.

⁸ BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 ua, Rn. 172.

II. Die Umsetzung durch den Gesetzgeber

Der Gesetzgeber hat diese Vorgaben rückwirkend zum 1.1.2011 umgesetzt. Das Verfahren zur Ermittlung der Regelbedarfe wird seitdem in § 28 SGB XII beschrieben und im Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz dezidiert vorgegeben. Allerdings sind die Grundsätze des BVerfG von Anfang an sehr restriktiv angewendet worden. Dies geschah unter anderem durch die Bildung der Referenzgruppe für Erwachsene anhand der Verbrauchsausgaben der untersten 15% der nach ihrem Einkommen geschichteten Einpersonenhaushalte in Deutschland und durch die Herausnahme von Waren und Dienstleistungen, die als nicht regelsatzrelevant definiert wurden. Weitere, die Höhe der Regelbedarfe limitierende Vorgehensweisen bestanden darin, dass die Gruppe der verdeckt Armen und die Haushalte, die aufstockende Grundsicherungsleistungen beziehen, weiterhin in der Referenzgruppe enthalten sind. Dies hatte und hat zur Folge, dass erwachsene Leistungsbezieher und auch Kinder und Jugendliche ein weitaus geringeres Konsumvermögen haben als die Referenzgruppe: Das BVerfG ging in seiner Entscheidung vom 23.7.2014 davon aus, dass bei Alleinstehenden 132 € weniger und damit insgesamt lediglich 72 %, und bei Kindern je nach Altersgruppe zwischen 69 € und 76 € weniger und damit 75 % beziehungsweise 78 % der in der EVS erfassten Konsumausgaben der den unteren Einkommensgruppen zugehörigen Referenzhaushalte als existenzsichernd anerkannt werden.⁹

Irene Becker kommt in ihrem Gutachten für die Diakonie zu dem Ergebnis, dass die Konsummöglichkeiten der alleinlebenden Bezieher*innen von Grundsicherungsleistungen nicht nur deutlich unter denen der Referenzgruppe der untersten 15% liegen, sondern sogar erheblich hinter denen der untersten 5% der nach ihrem Einkommen geschichteten Alleinlebenden zurückbleiben. Ähnliches wird in dem Gutachten auch für Paare mit einem Kind - differenziert nach dem Kindesalter - nachgewiesen. In dieser Arbeit wurden auf Basis der EVS 2013 die Rückstände der Regelbedarfsstufe 1 gegenüber den Konsumausgaben (ohne Kosten der Unterkunft und Heizung, ohne Rundfunk- und Fernsehgebühren) im mittleren Einkommensquintil den entsprechenden Rückständen von alternativen untersten Einkommensbereichen (unterste 5%, unterste 10% etc. nach Ausklammerung eines Teils der Aufstockenden/Statuswechsler und verdeckter Armut) gegenübergestellt. Dabei zeigte sich, dass die untersten Gruppen ein deutlich über der Regelbedarfsstufe 1 liegendes relatives Konsumniveau erreichen. Wenn die in der Studie ausgewiesenen relativen Ausgabenniveaus in absolute Zahlen umgerechnet werden, lag die Regelbedarfsstufe 1 im Jahr 2013 um 115 Euro unter den Konsumausgaben (ohne Kosten der Unterkunft und Heizung, ohne Rundfunk- und Fernsehgebühren) der untersten 5% der

⁹ BVerfG 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 ua – Rn. 121.

Alleinlebenden – eine Folge insbesondere der vielfältigen Streichungen von Ausgaben der Referenzgruppe.¹⁰

Diese Zahlen wecken Zweifel daran, ob das frühere Diktum des Bundesverwaltungsgerichts noch zu Zeiten des BSHG, wonach ein Hilfeempfänger in der Umgebung von Nichthilfeempfängern ähnlich wie diese leben können soll, ohne als solcher aufzufallen¹¹, sich noch realisieren lässt.¹²

Es muss zudem berücksichtigt werden, dass eine nicht unerhebliche Zahl von Personen im Leistungsbezug über lange Zeiträume unterhalb des Existenzminimums lebt. Personen, die erhöhte Wohnkosten aus dem Regelbedarf bestreiten müssen, und Bedarfsgemeinschaften, die über viele Monate aus dem Regelbedarf ein Darlehen zurückzahlen müssen, haben keine Mittel für den internen Ausgleich. Bei ihnen läuft auch die Ansparkonzeption des § 20 Abs. 1 SGB II/§ 27a Abs. 3 SGB XII vollkommen ins Leere.

- Die als **Wohnkostenlücke** bezeichnete Problematik betrifft Leistungsberechtigte, bei denen nicht ihre gesamten **Wohnkosten** als „angemessene“ im Rahmen von § 22 Abs. 1 SGB II berücksichtigt werden. Diese Haushalte müssen den Unterschiedsbetrag aus ihrem Regelbedarf bestreiten, weil sie keine neue Wohnung finden oder weil sie ihre Kinder nicht aus dem gewohnten Umfeld reißen und in einem sozialen Brennpunkt aufwachsen lassen wollen. 16,9 % aller Bedarfsgemeinschaften im SGB II hatten 2020 faktisch höhere Wohnkosten als die anerkannten Kosten. Im Durchschnitt aller Bedarfsgemeinschaften machte der Fehlbetrag, den sie selber aus ihren Regelbedarfen decken müssen, 87 € aus.¹³ Bezogen auf die Bedarfsgemeinschaften mit Kindern, in denen die tatsächlichen Kosten der Unterkunft und Heizung höher waren als die anerkannten Kosten, betrug die durchschnittliche Differenz 101 Euro.¹⁴
- Hinzu kommen jene Leistungsbezieher*innen, die einen vom Regelbedarf erfassten unabweisbaren Bedarf, z.B. für den Erwerb einer Waschmaschine, nicht decken können, und dafür ein **Darlehen** nach § 24 Abs. 1 SGB II bewilligt bekommen. Es spricht vieles dafür, dass die Positionen der sog. Weißen Ware nicht adäquat in der EVS erfasst werden können und daher nicht angemessen in den Regelbedarfen berücksichtigt sind. Für eine

¹⁰ Irene Becker u.a., Regelbedarfsbemessung – eine Alternative zum gesetzlichen Verfahren, 2020, S. 18-20.

¹¹ BVerwGE 36, 256. Dabei ist auf die herrschenden Lebensgewohnheiten abzustellen (BVerwGE 35, 178).

¹² Dieser Anspruch findet noch einen schwachen Nachhall in § 28 Abs. 4 SGB XII, wonach die Regelbedarfe eine einfache Lebensweise ermöglichen sollen, wie sie einkommensschwache Haushalte aufweisen, die ihren Lebensunterhalt nicht ausschließlich aus Grundsicherungsleistungen bestreiten.

¹³ Drucksache 19/31600, S. 4 f.

¹⁴ Drucksache 19/31600, S. 4 ff.

Waschmaschine sind z.B. monatlich 1,60 € als Ansparsumme im Regelbedarf enthalten. Dieser Betrag müsste theoretisch ca. 16 Jahre lang gespart werden, um den Artikel kaufen zu können. Es ist offensichtlich, dass der dafür auf Grundlage der EVS ermittelte monatliche Betrag viel zu niedrig ist.¹⁵ Auch der Bundesrat weist darauf hin, dass die EVS keine geeignete Grundlage für die sachgerechte Bedarfsermittlung für langlebige und kostenintensive Konsumgüter darstellt.¹⁶ Die Statistik-Methode kann diese nur sehr unregelmäßig anfallenden Anschaffungen offensichtlich nicht realitätsgerecht erfassen. Bei den Positionen der Weißen Ware stellt sich zudem ganz grundsätzlich die Frage, mit welchem anderen **unter**durchschnittlichen Bedarf sich diese hohen Aufwendungen ausgleichen ließen.¹⁷ Ist der vorhandene Herd defekt, sinken ja nicht im Gegenzug z.B. die täglichen Ernährungsbedarfe oder der Bedarf der Teilhabe am sozialen Leben.

Das beträchtliche Ausmaß der bei der Bundesagentur für Arbeit laufenden Darlehen ist ein Beleg dafür, dass die Regelbedarfe in der Gesamtschau zu niedrig sind. So liefen im Jahr 2020 allein bei den Jobcentern als gemeinsame Einrichtungen 688.603 Darlehen mit einer Tilgungszeit von unter einem Jahr, 1.067.581 Darlehen mit einer Tilgungszeit unter 3 Jahren, 1.142.640 Darlehen mit einer Tilgungszeit unter 5 Jahren und 41.798 Darlehen mit einer Tilgungszeit von über 5 Jahren.¹⁸ Diese Gruppen von Leistungsbezieher*innen leben teilweise jahrelang 10% unterhalb des staatlich festgelegten menschenwürdigen Existenzminimums.¹⁹

Dass die Ansparkonzeption des § 20 Abs. 1 Satz 4 SGB II schon lange einer Grundlage entbehrt, ergibt sich auch aus Daten des IAB, wonach 67,6 % der Familien im SGB II- Bezug keinen festen Betrag im Monat sparen können.²⁰

¹⁵ Ähnlich wie im Fall der Kosten der Schulbücher, wie vom BSG festgestellt (BSG vom 8.5.2019 – B 14 AS 13/18 R) und zwischenzeitlich vom Gesetzgeber in § 21 Abs. 6a SGB II korrigiert.

¹⁶ Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zu Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes: BR-Drucksache 486/20/Beschluss vom 9.10.2020, S. 5.

¹⁷ Becker, in: Soziale Sicherheit 2020, S. 363.

¹⁸ Drucksache 19/27669, S. 4.

¹⁹ Hinzu kommen noch die in diesen Zahlen nicht berücksichtigten Darlehen der zugelassenen, kommunalen Träger, d.h. der Jobcenter in den Optionskommunen und die Darlehen, die nach dem SGB XII vergeben werden.

²⁰ IAB, Kinder- und Familienarmut, 2015, S. 14

III. Regelbedarfe liegen an der untersten Grenze dessen, was verfassungsrechtlich gefordert ist (BVerfG 23.7.2014)

Das BVerfG hat in seinem Beschluss vom 23.7.2014 an insgesamt fünf Stellen grundlegende Zweifel dahingehend geäußert, dass nach dem Vorgehen des Gesetzgebers die Voraussetzungen für den internen Ausgleich noch gegeben sind.²¹

Entscheide sich der Gesetzgeber für das Statistikmodell, so müsse er Vorkehrungen gegen die damit einhergehenden spezifischen Risiken der Unterdeckung aktuell existenzsichernder Bedarfe treffen. Er sei von Verfassungs wegen nicht gehindert, aus der Statistik in Orientierung an einem Warenkorbmodell nachträglich einzelne Positionen wieder herauszunehmen. Wenn er aber in dieser Weise Elemente aus dem Warenkorbmodell in die Berechnung einführt, müsse er sicherstellen, dass das Existenzminimum gleichwohl tatsächlich gesichert sei. Die Leistungen müssten entweder insgesamt so bemessen sein, dass entstehende Unterdeckungen intern ausgeglichen werden können, oder dass Mittel zur Deckung unterschiedlicher Bedarfe eigenverantwortlich angespart und die Bedarfe so gedeckt werden, oder es müsse ein Anspruch auf den anderweitigen Ausgleich solcher Unterdeckungen bestehen.²² Aus der statistischen Berechnung des Regelbedarfs in Orientierung an den auf der Grundlage einer Stichprobe berechneten Verbrauchsausgaben eines Teils der Bevölkerung folge die Gefahr, dass mit der Festsetzung der Gesamtsumme für den Regelbedarf die Kosten für einzelne bedarfsrelevante Güter nicht durchgängig gedeckt seien. Dies gelte insbesondere, wenn wie hier aus der Gesamtsumme der ermittelten Verbrauchsausgaben nachträglich einzelne Positionen wie aus einem Warenkorb herausgenommen werden. Habe der Gesetzgeber jedoch Kenntnis von Unterdeckungen existentieller Bedarfe, müsse er darauf reagieren, um sicherzustellen, dass der aktuelle Bedarf gedeckt sei. Der Gesetzgeber könne im Rahmen seiner Ausgestaltungsfreiheit entscheiden, ob dieser Ausgleich durch zusätzliche Ansprüche auf Zuschüsse neben dem Regelbedarf erfolgen soll. Er könne auch einen internen Ausgleich vorsehen, müsse aber sicherstellen, dass dafür finanzieller Spielraum vorhanden sei.²³ Für einen internen Ausgleich dürfe auch nicht auf die Summen verwiesen werden, die den existenzsichernden soziokulturellen Bedarf decken sollen, da diese Bedarfe ebenfalls existenzsichernd zu decken seien.²⁴

So schließt das BVerfG mit dem Ergebnis: Obwohl die Regelbedarfe „derzeit noch“ verfassungsgemäß seien, komme der Gesetzgeber bei dem Umfang der praktizierten Herausnahme „jedoch an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert“ sei.²⁵ Das Gericht sah „beispielsweise“ die Gefahr einer

²¹ BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 ua. - Rn 115 – 121.

²² BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 ua. - Rn 84.

²³ BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 ua – Rn 115.

²⁴ BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 ua. – Rn. 118.

²⁵ BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 ua, Rn. 121.

Unterdeckung hinsichtlich der akut existenznotwendigen, aber langlebigen Konsumgüter, der sog. Weißen Ware, sowie bei Gesundheitsleistungen, wenn Sehhilfen weder im Rahmen des Regelbedarfs gedeckt noch anderweitig gesichert seien.²⁶ Auch müssten unvermittelt auftretende, extreme Preissteigerungen für Haushaltsstrom zeitnah berücksichtigt werden.²⁷ Künftig werde der Gesetzgeber auch mit Blick auf die Lebenshaltungskosten sicherzustellen haben, dass der existenznotwendige Mobilitätsbedarf außerhalb der Kernortschaften tatsächlich gedeckt werden könne.²⁸ Die Abzüge für alkoholische Getränke und Tabakwaren bei den Regelbedarfen von Jugendlichen erschienen dem Gericht zu hoch, weil es Hinweise auf einen Rückgang des anteiligen Konsums bei Jugendlichen gebe, dem könne der Gesetzgeber jedoch im Rahmen der nächsten regelmäßigen Anpassung der Höhe des Regelbedarfs Rechnung tragen.²⁹ Die Bildungs- und Teilhabeangebote müssten für Kinder und Jugendliche auch tatsächlich ohne weitere Kosten erreichbar sein.

Wichtig war ferner der Hinweis des BVerfG, dass auf ein nach § 24 Abs. 1 SGB II mögliches Anschaffungsdarlehen nur verwiesen werden kann, wenn die Regelbedarfsleistung so hoch bemessen ist, dass entsprechende Spielräume für die Rückzahlungen bestehen.³⁰ Daran muss im Kontext der Entscheidung aber mit Fug und Recht gezweifelt werden.³¹

Der Gesetzgeber hätte daher in Umsetzung der Entscheidung vom 23.7.2014 die Regelbedarfe spürbar anheben müssen, um die Voraussetzungen für einen internen Ausgleich überhaupt erst herzustellen. Oder er hätte zusätzliche Ansprüche, z.B. auf die Übernahme der Anschaffungskosten von sog. Weißer Ware, Sehhilfen etc. einführen müssen.³² Beides ist nicht geschehen. Im RBEG 2017 hat der Gesetzgeber zwar die dezidierten Aufträge abgearbeitet³³, sich aber dem grundlegenden Prüfauftrag der Erhöhung des finanziellen Spielraums für den internen Ausgleich entzogen. Stattdessen hat der Gesetzgeber in der Begründung des Gesetzentwurfes ausgeführt, dass keine Notwendigkeit ergänzender Regelungen zur Vermeidung von Bedarfsunterdeckungen im Einzelfall gesehen werde. Die Leistungsbezieher könnten die benötigten Waren gebraucht erwerben, das Produkt auf Ratenbasis erstehen oder es aus ihrem Schonvermögen bezahlen.³⁴

²⁶ BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 ua, Rn. 120.

²⁷ BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 ua, Rn. 111.

²⁸ BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 ua, Rn. 114.

²⁹ BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 ua, Rn. 129.

³⁰ BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 ua, Rn. 116

³¹ Lenze/Conradis, in: info also 3/2015, S. 99 ff.

³² Lenze in LPK-SGB II, 7. Aufl., zu § 20 Rn. 18

³³ Die Preisentwicklung beim Haushaltsstrom wurde nicht zeitnah, sondern erst zum 1.1.2017 berücksichtigt. Auch die Abzüge für Alkohol und Tabak bei den Regelbedarfen der Jugendlichen wurden erst mit zweijähriger Verzögerung eingeschränkt. Im RBEG 2017 wurden schließlich auch die Ausgaben für den Verkehr neu ermittelt.

³⁴ BT-Drs. 18/9984, 26.

IV. Die niedrige Anpassung der Regelbedarfe zum 1.1.2022 in Verbindung mit der anziehenden Inflation läutet eine neue Stufe der Unterschreitung des menschenwürdigen Existenzminimums ein.

Im Folgenden soll die Frage der Fortschreibung der Regelbedarfsstufen nach § 28a SGB XII zum 1.1.2022 nach dem Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2022 (RBSFV) bewertet werden.

Danach sollen die Regelbedarfe und die Schulbedarfe mit einer Anpassungsrate von 0,76 % fortgeschrieben werden. Diese niedrige Anpassungsrate geht maßgeblich auf die niedrige Rate der Preisentwicklung Juli 2020 bis Juni 2021 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum (Juli 2019 bis Juni 2020) in Höhe von 0,1 % zurück, dies wiederum ist 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. Mit der vorübergehenden Senkung der Mehrwertsteuer wollte die Bundesregierung in erster Linie den Konsum wieder ankurbeln und der durch die Corona-Pandemie in Mitleidenschaft gezogenen deutschen Wirtschaft neuen Schub geben. Unabhängig von der Frage, ob Händler und Dienstleister die niedrigere Mehrwertsteuer überhaupt an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben haben, da die Unternehmen dazu regelmäßig nicht verpflichtet waren, ist darauf hinzuweisen, dass die Bezieher*innen von Grundsicherungsleistungen in der Covid-19-Pandemie mit hohen Zusatzkosten belastet waren:

So schlossen von einem Tag auf den anderen die Tafeln, das kostenlose Schul-Mittagessen der Kinder entfiel, Obst und Gemüse verteuerten sich, es mussten internetfähige Endgeräte angeschafft werden, um die Beschulung der Kinder zu gewährleisten oder selber im Home-Office arbeiten zu können. Die eigene Wohnung wurde – gerade in den Wintermonaten – stärker genutzt als sonst, es fielen somit höhere Wohnnebenkosten an. Es ist ausgeschlossen, dass die Senkung der Mehrwertsteuer diese pandemiebedingten Mehrkosten auch nur ansatzweise auffangen konnte. Der im Mai 2021 an erwachsene Grundsicherungsempfänger ausgezahlte Corona-Bonus in Höhe von 150 € sollte einen Teil der coronabedingten Mehrkosten für die *zurückliegenden* 14 Monate kompensieren.³⁵ Es spricht allerdings vieles dafür, dass er dafür zu niedrig war.

Nun wird jedoch die vorübergehende Senkung der Mehrwertsteuer dazu führen, dass die Regelbedarfe für das Jahr 2022 mit einer Preisänderungsrate angepasst werden, die schon zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens offensichtlich unrealistisch ist. Es ist bekannt, dass die Inflation zurückgekehrt ist und schon im Monat Juli 2021 wieder 3,8% im Vergleich zum Vorjahresmonat und 0,9% zum Vormonat betragen hat.³⁶ Diese Entwicklung hat sich auch im

³⁵ Hinzu kam im Mai 2021 ein Kinderbonus in Höhe von 150 € für jedes kindergeldberechtigende Kind. Im Jahr zuvor war ein Kinderbonus i.H. von 300 € ausgezahlt worden, um die pandemiebedingten Mehrkosten der Familien auszugleichen.

³⁶ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung 377 vom 11.8.2021.

August 2021 fortgesetzt, als die Inflationsrate auf 3,9 % im Vergleich zum Vorjahresmonat stieg – dies war die höchste Rate seit Dezember 1993. Die Preise für Nahrungsmittel stiegen im August 2021 gegenüber dem Vorjahresmonat um 4,6 %, nach +4,3 % im Juli 2021. Teurer gegenüber August 2020 wurden vor allem Gemüse (+9,0 %) sowie Molkereiprodukte und Eier (+5,0 %). Darüber hinaus verteuerten sich neben den Verbrauchsgütern auch Gebrauchsgüter wie Fahrzeuge (+5,5 %) oder Möbel und Leuchten (+4,0 %) deutlich. Dagegen wurden nur wenige Waren billiger, zum Beispiel Fernsehgeräte und Ähnliches (-0,7 %).³⁷ Bundesbankpräsident Jens Weidmann hält eine Inflation für das kommende Jahr in Höhe von 5% für wahrscheinlich.³⁸ Dies wird mit den erwartbaren Preiserhöhungen durch die CO₂-Bepreisung begründet.

Die geringfügige Erhöhung der Regelbedarfe zum 1.1.2022 wird daher absehbar zu einer erheblichen Kaufkraftminderung der Grundsicherungsempfänger*innen führen.

Das BVerfG hat sich in seinen beiden Grundsatz-Entscheidungen mit der Gefahr plötzlicher Preissteigerungen beschäftigt. In seiner ersten Entscheidung vom 9.2.2010 führte es dazu aus:

*Der Gesetzgeber hat daher Vorkehrungen zu treffen, auf Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel Preissteigerungen oder Erhöhungen von Verbrauchsteuern, zeitnah zu reagieren, um zu jeder Zeit die Erfüllung des aktuellen Bedarfs sicherzustellen, insbesondere wenn er wie in § 20 Abs. 2 SGB II einen Festbetrag vorsieht.*³⁹

In seiner Entscheidung vom 23.7.2014 fordert das BVerfG, dass auf Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wie auf Preissteigerungen oder auf die Erhöhung von Verbrauchsteuern zeitnah reagiert werden müsse, um sicherzustellen, dass der aktuelle Bedarf gedeckt wird.⁴⁰ „Ist eine existenzgefährdende Unterdeckung durch unvermittelt auftretende, extreme Preissteigerungen nicht auszuschließen, darf der Gesetzgeber dabei nicht auf die reguläre Fortschreibung der Regelbedarfsstufen warten.“⁴¹

In dem Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 17.10.2016 führt die Bundesregierung selber aus: „Um auch kurzfristige Preisentwicklungen beobachten zu können, erhält das Bundesministerium für Arbeit und Soziales vom Statistischen Bundesamt nicht nur einmal jährlich die Veränderungsrate der regelbedarfsrelevanten Preise für die Fortschreibung der Regelbedarfe, sondern auch monatlich den aktuellen Indexwertwert für diesen Preisindex. Zudem veröffentlicht das Statistische Bundesamt monatlich zur Monatsmitte zusammen mit der Pressemitteilung zur Verbraucherpreisentwicklung Daten zur Entwicklung aller wichtigen Kategorien von Gütern und Dienstleistungen (Fachserie 17 Reihe 7). Auf Basis dieser Zahlen und der Struktur der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben (siehe Begründung zu Artikel 1 § 7) lassen sich

³⁷ Statistisches Bundesamt 10.09.2021.

³⁸ Handelsblatt, 5.9.2021.

³⁹ BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 ua, Rn. 140

⁴⁰ BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 ua., Rn. 85.

⁴¹ BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 ua, Rn. 144.

außergewöhnliche Preisentwicklungen und deren Auswirkungen auf das regelbedarfsrelevante Preisniveau unterjährig beobachten.“ Ein Einschreiten sei aber aufgrund der niedrigen Preisentwicklung der vorangegangenen Jahre nicht erforderlich gewesen.⁴²

Im Fall der steuerlichen Freistellung des menschenwürdigen Existenzminimums hat das BVerfG in einer Entscheidung vom 10.11.1998 zu Recht darauf hingewiesen, dass sich der Gesetzgeber nicht damit rechtfertigen könne, es seien Bedarfszahlen für die Zukunft festzulegen, ohne die künftige Entwicklung sicher voraussagen zu können. Der existenznotwendige Bedarf – so das BVerfG – sei nämlich in der Bundesrepublik in den vergangenen 50 Jahren regelmäßig gestiegen, nicht gesunken. Die Anpassung des einkommensteuerlichen Existenzminimums habe mit diesen Steigerungsraten regelmäßig nicht Schritt gehalten. Deswegen wäre allenfalls ein – vorsorgliches oder kompensierendes – Überschreiten der Mindestwerte geboten.⁴³ Diese Situation ist vorliegend gegeben. Die Inflation liegt seit August 2021 gegenüber dem gleichen Monat des Vorjahres bei 3,9 Prozent. Eine Anpassung der Regelbedarfe in Höhe von 0,76% zum 1.1.2022 führt evident zu einem spürbaren Kaufkraftverlust von Bezieher*innen von Grundsicherungsleistungen und zu einer Unterdeckung des menschenwürdigen Existenzminimums.

Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Ermittlung des menschenwürdigen Existenzminimums ist umso geringer, je weiter er seinen Spielraum in den zurückliegenden Jahren ausgeübt hat: Da die Regelbedarfe nach Auffassung des BVerfG in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2014 schon am untersten Rand des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren lagen, muss die absehbare Kaufkraftminderung durch die aktuelle Preisentwicklung, die aber nach der Regelung des § 28 SGB XII de lege lata noch nicht zu berücksichtigen ist, umso dringlicher abgewendet werden, um ein weiteres Absinken der Regelbedarfe unter die Schwelle des menschenwürdigen Existenzminimums abzuwenden.

Darmstadt, 30. September 2021

⁴² Drucksache 18/1984, S. 26 f.

⁴³ BVerfG 10.11.1998 - 2 BvL 42/93 - Rn. 66.