



Berlin, 04. Juni 2010

Inhalt des Urteils des BVerfG vom 9.2.2010 zur Höhe der Regelleistung nach SGB II/ Auswertung der Literatur zu den Auswirkungen¹

1. Urteilsinhalt

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) schafft ein neues Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, das in Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verortet ist. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wurde dies bisher überwiegend nicht so gesehen. Das Bundesverwaltungsgericht hat nach ständiger Rechtsprechung einen (auf Art. 20 Abs. 1 GG gestützten) Anspruch auf ein soziokulturelles Existenzminimum bejaht, aber keine Schlussfolgerungen iS. der Feststellung einer Unterdeckung gezogen (*Sartorius*).

Die Regelleistungen für Erwachsene und für Kinder sind laut BVerfG nicht evident unzureichend.

Das BVerfG hat aber im Wesentlichen 4 Punkte für verfassungswidrig gehalten:

- die begründungslosen Abschlüsse von den Regelsätzen („ins Blaue hinein“/reine Schätzung),
- die jährliche Anpassung der Regelsatzhöhe anhand des Rentenwerts (da Rentenwert nicht am Nettoeinkommen anknüpft, zudem durch Nachhaltigkeitsfaktor beeinflusst ist),
- die fehlende Ermittlung des kinderspezifischen Bedarfs („völliger Ermittlungsausfall“),
- das Fehlen einer Härtefallregelung, da die erhobenen Daten nur den Durchschnittsbedarf abbilden.

2. Grundsätzlich zum Verhältnis Gesetzgeber-- BVerfG

Laut BVerfG muss der Gesetzgeber die tatsächlichen Verhältnisse selbst beurteilen und muss den Bedarf zudem selbst wertend einschätzen.

Das BVerfG sieht daher für sich folgende Kontrollmöglichkeiten verbleibend:

- Evidenzkontrolle bzgl. Regelleistungs-Höhe (ob eine evidente Bedarfsunterdeckung besteht);
- Kontrolle ausreichender Transparenz (Offenlegung aller Methoden und Berechnungsschritte): Ein intransparentes Vorgehen ist schon deshalb verfassungswidrig, weil das Gericht seinen Prüfauftrag sonst nicht erfüllen kann;
- Kontrolle der Folgerichtigkeit bzw. der Methodenkohärenz: Der Gesetzgeber darf die Methode zur Bemessung des Verfahrens selbst wählen, darf von dieser aber ohne sachliche Rechtfertigung nicht mehr abweichen; im Einzelnen ist dabei zu prüfen:
 - ob das Ziel richtig erfasst ist im Hinblick auf Art. 1 Abs. 1 GG iVm. Art. 20 Abs. 1 GG,
 - ob das Berechnungsverfahren tauglich ist,

¹ Literatur:

Ralf Rothkegel: Ein Danaergeschenk für den Gesetzgeber. Zum Urteil des BVerfG vom 9.2.2010, ZFSH/SGB 2010, 135
Ulrich Wenner: Hartz IV-Regelsätze auf dem Prüfstand: Was folgt aus dem Urteil des BVerfGs? Soz.Sicherheit 2010, 69
Sönke Schulz: Neues zum Grundrecht auf Gewährung des menschenwürdigen Existenzminimums, SGB 2010, 201
Ulrich Sartorius: Verfassungswidrigkeit der Regelleistung des SGB II, ZAP Fach 18, 2010, 1119
Jonathan Fahlbusch: Regelsatz und Regelsatzbemessung – Das Urteil des BVerfG vom 9.2.2010, NDV, 2010, 101
Ronald Richter: Karlsruhe hat gesprochen: Neuberechnung der Hartz IV-Regelleistungen, NJW 2010, 10
Anne Lenze: Stellungnahme für die FES zum Urteil des BVerfG vom 9.2.2010
Volker Neumann/ Hans Michael Heinig: Menschenwürde und Existenzminimum im Verfassungsrecht (Vorträge 10.5.2010, FES)

- ob das Zahlenwerk und alle Berechnungsschritte im Rahmen dieses Verfahrens nachvollziehbar sind.

Damit weicht das BVerfG von der bisher herrschenden rechtswissenschaftlichen Meinung ab, die wegen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers kein überprüfbares Verfahren forderte („kein Rechtsanspruch auf eine statistisch-mathematisch nachvollziehbare Berechnungsmethode der Regelleistung“, so noch BSG im Vorlagebeschluss).

3. Im Einzelnen (Feststellungen des BVerfGs)

- Die **Statistikmethode** ist ein taugliches Berechnungsverfahren.
 - Die Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter liefert eine realitätsnahe Ermittlungsgrundlage. (Die EVS befragt rund 0,2 % der Haushalte im Fünfjahresturnus über Einnahmen und Ausgaben, Wohnsituation, Ausstattung mit technischen Gebrauchsgütern sowie über Vermögen und Schulden; die Teilnahme ist freiwillig.)
 - Die Auswahl des einkommensmäßig unteren Fünftels ist zulässig; die verdeckte Armut kann nicht aus der Referenzgruppe ausgeschieden werden, da hierüber keine verlässlichen Daten existieren.
- Dass die Referenzgruppe nur **Ein-Personen-Haushalte** umfasst, ist unbedenklich, denn es ist nicht ausgeschlossen, muss allerdings empirisch nachgewiesen werden, dass sich das Ausgabeverhalten der Ein-Personen-Haushalte auf Paare und Familien übertragen lässt. (*Lenze*: vieles spricht dagegen.)
- **Abschläge** von einzelnen Positionen der EVS sind zulässig, sie bedürfen aber zu ihrer Rechtfertigung einer empirischen Grundlage; Ausgaben die die Referenzgruppe tätigt, dürfen als nicht regelsatzrelevant eingestuft werden, wenn feststeht, dass sie anderweitig gedeckt werden oder zur Sicherung des Existenzminimums nicht notwendig sind.
 - Der Abzug der Ausgabenposition für als nicht regelsatzrelevant angesehene Pelze, Segelflugzeuge u.a. aus der Abteilung „Freizeit“ ist unzulässig, da nicht feststeht, dass diese Ausgaben auch vom einkommensmäßig unteren Bevölkerungsfünftel getätigt wurden (das gleiche gilt für Abzug der Ausgabenposition „Steuerberater“); eine nicht ausreichende Datengrundlage muss den Gesetzgeber veranlassen, auf nur geschätzte Abschläge zu verzichten.
 - Der 15%ige Abzug von der Ausgabenposition „Strom“ ist zwar grundsätzlich berechtigt, da manche Haushalte auch mit Strom heizen, die Kosten für Heizung aber durch Unterkunftskosten gedeckt sind; der Umfang des Abzugs ist aber nur geschätzt, damit unzulässig.
 - Der Abzug der Ausgabenposition „Ersatzteile und Zubehör für Privatfahrzeug“ ist grundsätzlich zulässig, da die Wertung, dass das Kfz für ein menschenwürdiges Existenzminimum nicht erforderlich ist, vertretbar ist; der Abschlag berücksichtigt aber nicht, dass bei Einsparung der Kosten eines Autos die Kosten für den öffentlichen Nahverkehr ansteigen.
 - Der Abzug der Ausgabenposition „Bildung“ unter Verweis auf die Länderzuständigkeit ist unzulässig, da aus der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der Länder für das Schul- und Bildungswesen keine Pflicht folgt, hilfebedürftige Personen, die Schulen besuchen und sonstige Bildungseinrichtungen benutzen, mit den dafür notwendigen finanziellen Mitteln auszustatten.
 - Der Abzug der Ausgabenposition „außerschulischer Unterricht in Sport/musischen Fächern“ ist unzulässig, da er nicht begründet ist.
- Der Bedarf kann in Form von **Sach- oder Geldleistungen** gedeckt werden.
- Die Festlegung anderer Beträge für die **Einkommensgrenzen der Prozesskostenhilfe** und für die **Pfändungsfreigrenzen** ist zulässig; der Gesetzgeber kann in anderen Bereichen unterschiedliche Wertungen nach der jeweiligen *ratio legis* treffen.

- Auch die Festlegung eines anderen Betrags für die **unterhaltsrechtlichen Verpflichtungen für Kinder** (und die entsprechende einkommenssteuerrechtliche Berücksichtigung für Aufwendungen für Kinder) ist unerheblich, da diese auf andere Grundrechte gestützt werden als der Anspruch auf ein Existenzminimum.
- Der **Umfang des Kinderregelsatzes und die Unterteilung in (früher) zwei Altersstufen** kann nicht mit dem Verweis auf eine Studie der OECD und auf eine Studie des Stat. Bundesamtes begründet werden, da die Studien andere Inhalte haben; der Zuschlag nach § 24a SGB II (zusätzliche Leistungen für die Schule iHv. 100€/Schuljahr) ist seiner Höhe nach ebenfalls nur geschätzt, zudem systemwidrig, da er die – für die Grundsicherung anspruchsbegründende – Bedürftigkeitsschwelle nicht erhöht.
- Insbesondere ist ein altersspezifischer **Bedarf für Kinder** zu berücksichtigen, **die die Schule besuchen**. Notwendige Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Pflichten gehören zu ihrem existentiellen Bedarf. Der Bundesgesetzgeber darf nur von der Gewährung von Leistungen für die Schule absehen, wenn sie durch landesrechtliche Ansprüche substituiert werden.

4. Unmittelbare Rechtsfolgen des Urteils

- Das Urteil wirkt nicht zurück (d.h. laufende Verfahren gegen Regelsatzhöhe werden verloren; das BVerfG ordnet aber an, seine Entscheidung zumindest bei Auferlegung der Kosten des Verfahrens zu berücksichtigen).
- Neubemessung der Regelsätze (und Härtefallregelung) bis 31.12.2010 erforderlich; wenn Neuregelung erst später kommt, gilt diese rückwirkend ab 1.1.2011.

5. Bedeutung des Urteils

- Begründungspflicht des Gesetzgebers und Transparenzgebot zur Ermöglichung parlamentarischer Kontrolle sind entscheidender Fortschritt und verfassungspolitisches Neuland (*Rothkegel*)
- Meilenstein auf dem Rechtsgebiet der existenzsichernden Leistungen (*Sartorius*)
- keine revolutionäre Neuerung, da Rechtslage in der Literatur schon h.M. (*Neumann*)
- Bedenken der Vorlage des Hessischen Landesgerichts wurden weitgehend aufgegriffen (*Sartorius*)
- Urteil widerspricht BSG, das fragliche Normen als verfassungsmäßig angesehen hatte; BSG hatte nur beanstandet, dass Kinderregelsätze nicht eigenständig berechnet wurden

6. Prognosen aus der Literatur zu Auswirkungen auf Regelsatzhöhe

- Die Neubemessung wird voraussichtlich zur Erhöhung der Regelleistung führen (da das BVerfG die Berücksichtigung von bisher nicht berücksichtigten Bedarfen verlangt) (*Rothkegel, Sartorius, Lenze, Wenner*).
- Die Regierung hat angekündigt, Regelsätze für Erwachsene nicht zu erhöhen; die Kinderregelsätze werden voraussichtlich höher ausfallen. Gegen ggf. gleichbleibende Regelsätze für Erwachsene wird dann erneut vor dem BVerfG geklagt werden (*Sartorius*).
- Zwingende Mehraufwendungen ergeben sich nicht; für Erwachsenenregelsätze muss nur eine Begründung geliefert werden (*Fahlbusch*).

7. Sonstige angenommene Konsequenzen aus dem Urteil

- Das **Lohnabstandsgebot ist nicht mehr anwendbar**, da laut BVerfG der gesetzl. Leistungsanspruch stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf decken muss und das einfache Recht verfassungswidrig ist, soweit der Gesetzgeber dieser Pflicht nicht nachkommt (*Rothkegel, Lenze, Wenner*).
- Eine **entsprechende Regelsatzhöhe wie im SGB II muss auch für das SGB XII beschlossen werden** (*Rothkegel*).

- Die Zusammensetzung der Leistungen nach dem **Asylbewerberleistungsgesetz** ist nach Maßstäben des Urteils nicht ausreichend nachvollziehbar (*Rothkegel*).
- Wegen des Gebots des BVerfGs, dass der Gesetzgeber zeitnah auf Preissteigerungen oder Erhöhungen von Verbrauchssteuern zu reagieren hat, muss anders als bisher z.B. eine 3%ige **Erhöhung der Mehrwertsteuer (wie Anfang 2008) zu einer Regelsatzerhöhung führen**; das gleiche gilt für Zusatzbeiträge in der Krankenversicherung, die wie plötzliche Preissteigerungen wirken (*Lenze*).
- Das BVerfG bewertet den **Bildungsbedarf** von Kindern und Jugendlichen als Bestandteil ihres Bedarfs zur Führung eines menschenwürdigen Lebens; dieser besondere kinderspezifische Bedarf muss nicht nur den durch Schulbesuch entstehenden Bedarf, sondern auch die Kosten des Besuchs von Kinderkrippen, Kindergärten und ähnl. Einrichtungen umfassen sowie Hilfen für Jugendförderung, Jugendbildung und für die Erziehung. Dieser Bedarf eignet sich ebenso wenig wie der Bedarf eines Schulkindes an Lernmaterial für eine Pauschalierung. Es sollten Sonderbedarfsregelungen für Kinder bestimmter Altersgruppen geschaffen werden (*Rothkegel*).
- Die **Sanktionen** in § 31 SGB II könnten unzulässig sein, insbesondere in Hinblick auf besonders einschneidende Folgen für 15- bis 25-Jährige (*Sartorius*).
- Der **Ausschluss von Auszubildenden** aus dem SGB II (§ 7 Abs. 5) könnte verfassungswidrig sein (*Sartorius*).
- **Der Gesetzgeber muss auf folgenden Handlungsfeldern tätig werden** (*Fahlbusch*):
 - Begründung des Erwachsenenregelsatzes,
 - Bemessung kinderspezifischer Bedarfe,
 - Entwicklung einer mit dem Statistikmodell vereinbaren Fortschreibungssystematik,
 - „Härtefallregelung“.

8. Offene Fragen

- **Zulässigkeit fiskalischer Erwägungen bei der Regelsatzbemessung** (BVerfG sagt hierzu nichts): Aber fiskalische Rücksichten haben im Rahmen staatlicher Sicherung einer menschenwürdigen Existenz nichts zu suchen, ansonsten verlangt der Gesetzgeber dem Einzelnen im Interesse anderer Staatsaufgaben einen dessen Existenzminimum berührenden Konsumverzicht ab (*Rothkegel*).
- **Welchen Freiraum lassen die laut BVerfG „unausweichlichen Wertungen“?** Zu vermuten ist, dass nicht auf eine Bewertung unmittelbar durch das Parlament verwiesen wird (da laut BVerfG der jeweilige Entwicklungsstand der Gesellschaft maßgeblich sein soll), sondern dass der Gesetzgeber empirische Erhebungen über die in der Gesellschaft vorherrschenden Wertungen hierzu anstellen muss (*Rothkegel*).
- **Wie ist die Pflicht umzusetzen, den gesetzgeberischen Weg zum gefundenen Ergebnis offenzulegen?** Viel spricht dafür, sie so zu verstehen, dass der Gesetzgeber sein Vorgehen veröffentlichen muss (*Rothkegel*).

9. Kritik am Urteil

- **Die unterschiedlichen Reichweiten des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums sind nicht gerechtfertigt.** Laut BVerfG ist der Gestaltungsspielraum beim physischen Existenzminimum kleiner als bei „dessen sozialer Seite“; diese Aufspaltung widerspricht der Aussage des BVerfGs im gleichen Urteil, dass es sich um eine „einheitliche Garantie“ handelt (*Rothkegel*).
- **Die Begründung, dass die Regelsatzhöhe nicht evident unzureichend ist, ist zu lapidar** (dass diese jahrzehntelang von BVerfG unbeanstandet blieb) (*Rothkegel*).
- **Das BVerfG hätte auch über die Höhe der Regelleistung unmittelbar urteilen sollen**, denn es sagt immer wieder: Die Kontrolldichte richtet sich nach der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter (dementsprechend intensive Kontrolle etwa bei Schutz werdenden Lebens, menschlicher Freiheit, der „Volksgesundheit“; ebenso wäre auch bei Mindestvoraussetzung für menschenwürdiges Leben intensive Kontrolle geboten) (*Rothkegel; ähnlich Wenner*).

- **Die Härtefallregelung ist verfassungsrechtlich nicht geboten**; die gewünschte Exaktheit der Leistungsbemessung geht an der Lebenswirklichkeit vorbei, ist eine Überziehung des Gedankens der Einzelfallgerechtigkeit (*Neumann*).
- **Die Verfahrens-Anforderungen sind zu streng („Überkonstitutionalisierung“)**; z.B. im Hinblick auf Anforderung, festzustellen, dass gerade das einkommensmäßig untere Fünftel Ausgaben für Pelze und Segelflugzeuge tätigt, um entsprechende Abschläge zu rechtfertigen; es bleibt zu wenig Raum für politischen Streit (*Heinig*).
- Wenn in der Referenzgruppe (einkommensmäßig unterstes Fünftel der Bevölkerung) nur Haushalte berücksichtigt werden dürfen, deren Nettoeinkommen *über* dem Niveau der SGB II- bzw. SGB XII-Leistungen liegt, **könne die Regelleistung nie sinken, obwohl nicht gewährleistet ist, dass die Wirtschaft immer weiter wächst** (*Heinig*).
- **Die Änderung der Fortschreibung** (d.h. nicht mehr Abstellen auf Rentenwert) kann kollaterale Folgen haben; wenn sich die Leistungsbeträge in den SGB II und SGB XII dynamischer als in der Rente entwickeln, bewirkt dies erhebliche Verschiebungen, die auch politische Folgen haben (*Fahlbusch*).

10. Empfehlung zur Umsetzung des Urteils

- Das BVerfG stellt auf „gesellschaftliche Anschauungen“ ab, und ob ein Bedarf anerkannt werden muss, hängt davon ab, ob er zur Sicherstellung der physischen Existenz und zur Verhinderung sozialer Ausgrenzung gedeckt werden muss. Maßgeblich muss demnach eine empirische Erhebung der „gesellschaftlichen Anschauung“ zu der Frage sein, wann eine Ausgrenzung stattfindet; Kriterium für eine Ausgrenzung bei dieser Erhebung muss sein, ob jemand, der einen Bedarf aus Geldmangel nicht decken kann, dadurch nach dem Urteil der Gesellschaft seine Mittellosigkeit offenbart und Gefahr läuft stigmatisiert zu werden (*Rothkegel*).
- Gegen eine Deckung des Bildungsbedarfs von Kindern durch Sachleistungen spricht: die Annahme, dass Eltern Geldleistungen, die für ihre Kinder bestimmt sind, für eigene Bedürfnisse zweckentfremden, ist nicht belegt; vielmehr legen Untersuchungen des Stat. Bundesamtes nahe, dass Eltern bei den Ausgaben für den privaten Konsum zuerst bei ihrer eigenen Lebenshaltung Abstriche machen ehe sie die Ausgaben für ihre Kinder einschränken. Sachleistungen untergraben zudem die Elternkompetenz, die durch fehlendes Erwerbseinkommen schon eingeschränkt ist. Zudem führen Sachleistungen zu einer Stigmatisierung (wenn z.B. alle „Hartz IV“-Kinder mit dem gleichen Schulranzen herumlaufen). Wenn Anhaltspunkte für Missbrauch der Leistungen bestehen, liegt ohnehin der Tatbestand der Kindeswohlgefährdung (§ 1666 BGB) vor; das Jugendamt würde dann vom Familiengericht beauftragt, die Bildungspauschale für das Kind zu verwalten (*Lenze*).

11. Bewertung zu den Folgen für den Erwachsenenregelsatz

Das BVerfG hat zwar sowohl in der Wortwahl als auch im Verhältnis zur bisherigen oberinstanzlichen Rechtsprechung teilweise weitgehende, in der Sache jedoch nur Minimal-Kritik geübt. Eine Abwendung von der Auffassung, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers es verbietet, zu kontrollieren, ob bei der Regelsatzbemessung richtig gerechnet wurde, war überfällig. Die neue Auffassung des BVerfGs ist nur deshalb rechtsdogmatisch so revolutionär, weil sie eben jahrzehntelang unter Hinweis auf den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers unterblieben ist. Es liegt jedoch auf der Hand, dass ein willkürliches Abweichen von der gewählten Berechnungsmethode diese wertlos macht, so dass der Betrag des Regelsatzes auch gleich von Anfang an willkürlich, d.h. ohne Begründung und ohne Bezug zur Empirie, gesetzt werden könnte (was offensichtlich verfassungsrechtlich höchst fragwürdig wäre).

Die im Urteil betonte Feststellung, dass die geltenden Regelsätze nicht evident unzureichend sind, wirkt als eine Art Puffer, um die mit der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Regelsätze verbundene „Schelte“ abzufedern. Auch zwischen den Vorlagen des BSG und des Hessischen Landesgerichts hat das BVerfG eine Ausgewogenheit hergestellt. Von den Kritikpunkten des Hessischen Landesgerichts hat das BVerfG zwar zahlreiche bestätigt, etwa ebensoviele Kritikpunkte hat es aber nicht nachvollzogen. Damit liegt das Urteil des BVerfG im Ergebnis etwa auf halber Linie zwischen der nur vorsichtigen Kritik des BSG und der sehr weitreichenden des Hessischen Landesgerichts.

Die interessanteste Frage wird nun sein, ob die Neubemessung den Vorgaben des BVerfGs nach Methodenkohärenz und Transparenz dadurch gerecht werden kann, dass an der geltenden Regelsatzhöhe für Erwachsene festgehalten wird und nur Begründungen für einzelne Abschläge nachträglich geliefert werden. Eigentlich erscheint es, auch nach Aussage zahlreicher Experten, ausgeschlossen, dass der Regelsatz für Erwachsene nicht erhöht wird, nachdem insbesondere die unbegründete Vornahme von Abschlägen Gegenstand der Kritik war. Eine neue, sinnvolle Begründung dieser Abschläge erscheint schwer möglich. Auch bisher schon gab es teilweise Begründungen (Abschläge für Pelze, Segelflugzeuge, da nicht für Existenzsicherung erforderlich, Abschläge für Kfz-Aufwendungen, da Kfz nicht für Existenzsicherung erforderlich), die das BVerfG jedoch wegen verschiedener Aspekte nicht hat gelten lassen; das BVerfG geht damit ersichtlich davon aus, dass die Begründungen kein Selbstzweck sind, sondern der (Selbst-)Kontrolle des Gesetzgebers dienen.

Das BVerfG hat dem Gesetzgeber mit dem Urteil erneut einen Vertrauensvorschuss eingeräumt. Nach Aussage von Sartorius im o.g. Aufsatz hätte es gute Gründe gegeben, die Regelsatzhöhe auch materiell zu überprüfen (und zu beanstanden). Der Gesetzgeber kann nun angemessen mit diesem neuen Vertrauensvorschuss umgehen oder erneut eine Bemessung vornehmen, die von der Absicht geleitet scheint, die Regelsätze im Hinblick auf Einspareffekte möglichst niedrig zu halten und unter diesem Aspekt nach verschiedenen Begründungen zu suchen, die am Ende diesem Ziel dienen.