



## **Regelleistungen nach dem SGB II verfassungswidrig**

Eine vorläufige Darstellung und Bewertung der Entscheidung des

Bundesverfassungsgerichtes

Johannes Lippert

Die Feststellung des Bundesverfassungsgerichtes, dass die Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes für Erwerbslose (und deren Angehörige) nicht verfassungsgemäß sind, kam nicht überraschend, sondern war allgemein erwartet worden. Selten ist auch eine verfassungsgerichtliche Entscheidung zu einer durchaus brisanten Fragestellung (welches Mindestmaß an gesellschaftlicher Solidarität garantiert das Grundgesetz den Armen) auf eine derart einhellige Zustimmung gestoßen. Die Richterinnen und Richter des Ersten Senats haben klare Regeln aufgestellt, welche Anforderungen erfüllt sein müssen, damit die Festsetzung des menschenwürdigen Existenzminimums den Vorgaben des Grundgesetzes entspricht. Die Tragweite der Entscheidung geht weit über die in der Berichterstattung der Medien und den Statements von Politikern und Verbandsvertretern in den Vordergrund gerückte Teilentscheidung zur Ermittlung der Regelleistung für Kinder und der Verpflichtung des Gesetzgebers, die Höhe der Regelleistung für erwachsene Bedürftige zu überprüfen, hinaus. Sie ist mit ihren unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen auch für die Klientinnen und Klienten der Wohnungslosenhilfe von erheblicher Bedeutung. Dieser Beitrag soll deshalb einen ersten Überblick über die zentralen Aussagen des Urteils und eine vorläufige Bewertung der sich daraus ergebenden Folgerungen geben.

Das Gericht hat seine ständige Rechtsprechung aufrechterhalten, dass der Umfang des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht aus der Verfassung abgeleitet werden kann, sondern durch den Gesetzgeber zu konkretisieren ist. Diesem steht ein Gestaltungsspielraum zu. Deshalb prüft das Verfassungsgericht nur, ob die Leistungen offenkundig völlig unzureichend sind und ob die Methode der Leistungsbemessung dem Ziel des Grundrechtes gerecht wird.

Aus den verfassungsrechtlichen Anforderungen folgt, dass die Festsetzung der Leistungen auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsmethoden in einem transparenten und sachgerechten Verfahren erfolgen muss. Basis und Verfahren müssen realitätsgerecht, also geeignet sein, den tatsächlichen Bedarf festzustellen.

Das Bundesverfassungsgericht ist der Auffassung, dass die Höhe der Regelleistungen in allen Regelsatzgruppen nicht offenkundig völlig unzureichend ist. Verfassungswidrig sind die einschlägigen Bestimmungen, weil sie teilweise die Anforderungen an Methode und Verfahren nicht erfüllen. Dies hat eine unmittelbare praktische Auswirkung für alle Leistungsbezieher. Trotz der Verfassungswidrigkeit der rechtlichen Normen besteht bis zum 31.12.2010 kein Anspruch auf Erhöhung der Regelleistung (zu dem Sonderfall eines außergewöhnlichen laufenden Bedarfes siehe weiter unten); es verbleibt bei den zurzeit geltenden Beträgen. Für die Zeit ab 1.1.2011 hat der Gesetzgeber die Regelleistungen neu nach einem Verfahren zu ermitteln, das den beschriebenen Anforderungen genügt. Der 1. Senat hat in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hingewiesen, dass damit nicht zwangsläufig die Festsetzung eines höheren Betrages verbunden ist.

Die gesetzlichen Bestimmungen sehen vor, dass auf statistische Daten über das tatsächliche Verbrauchsverhalten als Grundlage für die Bemessung der Regelsätze zurückgegriffen wird. Das Gericht hat dieses Statistikmodell ebenso als sachgerecht bewertet, wie die Beschränkung auf die Ausgaben der nach Herausnahme der Sozialhilfeempfänger nach ihren Einkommen zu den

untersten 20 % gehörenden Ein-Personen-Haushalte. Auch die (weitere) Beschränkung auf Ausgaben, die regelsatzrelevant, also für die Führung eines menschenwürdigen Lebens notwendig sind, hat es nicht beanstandet. Allerdings bedarf eine Einstufung als nicht regelsatzrelevant einer nachvollziehbaren und vertretbaren wertenden Entscheidung des Gesetzgebers, warum diese Ausgaben dem Grunde oder der Höhe nach zur Sicherung des Existenzminimums nicht notwendig sind. Kürzungen der Höhe der Ausgaben müssen ferner auf empirischer Grundlage erfolgen; willkürliche Schätzungen oder beliebige Annahmen rechtfertigen sie nicht. Die Verfassungswidrigkeit der Regelleistungen hat ergibt sich nach den Feststellungen des Gerichtes daraus, dass entweder, wie bei den Regelleistungen für Kinder, überhaupt keine sachgerechte empirische Grundlage herangezogen wurde oder den Kürzungen in einzelnen Verbrauchsgruppen keine plausiblen empirischen Erkenntnisse zugrunde liegen.

Dies bedeutet, dass auch in Zukunft die Höhe der Regelleistung im Einzelfall mit Aussicht auf Erfolg nicht mit Begründungen angegriffen werden kann, die eigene Wertungen an die Stelle der Entscheidung des Gesetzgebers setzen, indem z. B. andere empirische Grundlagen herangezogen werden, eine (vertretbare) Bewertung als nicht regelsatzrelevant in Frage gestellt oder ein (scheinbarer) Widerspruch zwischen der tatsächliche Höhe der Regelleistung oder deren einzelnen Bestandteilen zur allgemeinen Lebenserfahrung geltend gemacht wird. Es muss vielmehr im Vorfeld der gesetzgeberischen Entscheidung darauf hingewirkt werden, dass bei den Wertentscheidungen des Gesetzgebers, die eine Vielzahl von Folgeabwägungen und Gruppeninteressen berücksichtigt, die Situation der Hilfebedürftigen und deren Bedürfnisse das ihnen zukommende Gewicht erhalten.

In dieser Diskussion könnte eine eher beiläufige Feststellung des Ersten Senats für die Wohnungslosenhilfe besondere Bedeutung erlangen. Bei der Prüfung, ob die Höhe der Regelleistung offensichtlich unzureichend ist, hat er angemerkt, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der sozialen Seite des Existenzminimums weiter ist als bei der physischen. Neben der materiellen Armut ist die weitgehende Reduzierung der Teilnahme am gesellschaftlichen und sozialen Leben für die überwiegende Mehrheit der wohnungslosen Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (wie auch für viele andere Langzeitarbeitslose) der größte Risikofaktor für ein Abgleiten in ein menschenunwürdiges Leben. Dieser Gefahr kann nicht ausschließlich mit psychosozialen Maßnahmen begegnet werden, für die Teilnahme am gemeinschaftlichen und kulturellen Leben sind auch materielle Mittel notwendig. Ein Hauptaugenmerk der Wohnungslosenhilfe sollte deshalb in der anstehenden Diskussion darauf gerichtet sein, dass die Mittel zur sozialen Teilhabe nicht auf das absolut unumgängliche Maß gekürzt werden.

Gegenstand der Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht war aber nicht nur die Verfassungsmäßigkeit der Regelleistungen für den notwendigen Lebensunterhalt. Das SGB II enthält im Gegensatz zum SGB XII keine Regelung, die in Sonderfällen eine von der Regelleistung abweichende Festsetzung des Bedarfes zulässt. Leistungsberechtigte nach dem SGB II, deren laufender Bedarf der Höhe nach erheblich von dem durchschnittlichen Bedarf abweicht, hatten keinen Anspruch auf Erhöhung der Regelleistung. Eine Deckung des Bedarfsrestes durch Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII, wie sie bis zum Inkrafttreten des SGB II möglich war, konnte wegen des Aufstockungsverbotes (§ 5 Abs. 2 SGB II; § 21 SGB XII) nicht erfolgen. Dies hat seit Bestehen des SGB II in der Kritik gestanden. Wohnungslose haben wegen ihrer Lebenssituation häufig einen überdurchschnittlichen Bedarf. Die BAG Wohnungslosenhilfe hat deshalb bereits im Gesetzgebungsverfahren eine den Regelungen des SGB XII entsprechende Härtefallregelung auch für das SGB II gefordert und diese Forderung auch später immer wieder vorgetragen,

Das Gericht hat festgestellt, dass das Fehlen einer derartigen Härtefallklausel mit dem Grundgesetz unvereinbar ist. Da ein menschenwürdiges Existenzminimum in jedem Fall gesichert sein muss, die Regelleistung aber nur den durchschnittlichen Bedarf deckt, muss das Gesetz die Möglichkeit eröffnen, einen darüber hinausgehenden atypischen Bedarf zu decken. Der Gesetzgeber ist deshalb verpflichtet in das SGB II eine Regelung aufzunehmen, die eine abweichende Festsetzung des Bedarfes für Menschen vorsieht, die unabweisbar einen überdurchschnittlichen laufenden Bedarf haben.

Anders als bei der Regelleistung ist der 1. Senat zu dem Ergebnis gekommen, dass der gegenwärtige Rechtszustand offenkundig in den entsprechenden Fällen zu einer Verletzung der verfassungsmäßigen Garantie auf ein menschenwürdiges Existenzminimum führt und folglich auch nicht für eine Übergangszeit hingenommen werden kann. Deshalb hat er angeordnet, dass bis zu einer entsprechenden gesetzlichen Regelung die Betroffenen Ansprüche auf abweichende Festsetzung der Höhe des Bedarfes unmittelbar aus Artikel 1 Grundgesetz geltend machen können.

Dieser Teil des Urteils hat unmittelbare praktische Auswirkungen für alle Wohnungslosen, die nachweisen können, unabweisbar einen laufenden höheren Bedarf zu haben. Als mögliche Beispiele für einen derartigen Bedarf nennt das Bundesverfassungsgericht u. a. Kosten zur Ausübung des Umgangsrechtes mit entfernt lebenden Kindern oder Aufwendungen für die Beschaffung nicht verschreibungspflichtiger Medikamente. In der Literatur zu der entsprechenden Regelung im SGB XII werden als weitere Beispiele Mehrkosten für Bekleidung wegen Übergröße, Mehraufwand für Reinigungs- und Desinfektionsmittel bei einer HIV-Infektion oder regelmäßig entstehende Fahrkosten zu einer Substitutionsbehandlung erwähnt. Als für Wohnungslose typische Sondersituationen könnte der Aufwand für die Einlagerung von Gegenständen, höhere Aufwendungen für Körperpflege und Reinigung u. Ä. in Betracht kommen. Wohnungslose, die nachweislich einen derartigen laufenden Sonderbedarf haben, sollten deshalb unverzüglich einen Antrag auf Festsetzung eines höheren Bedarfes stellen.

Die Feststellungen des Bundesverfassungsgerichtes zur fehlenden Härtefallregelung im SGB II wirken aber auch in die Vergangenheit zurück. Bescheide der SGB II-Leistungsträger über die Bewilligung von Regelleistungen in Fällen eines erhöhten Regelbedarfes sind rechtswidrig, wenn dieser geltend gemacht wurde oder sich dem Leistungsträger aufdrängen musste. Soweit die Rechtsmittelfristen nicht verstrichen sind, können sie mit Widerspruch und Klage angefochten werden. Ist der Bescheid unanfechtbar, so ist stattdessen seine Rücknahme und Neubescheidung nach § 44 SGB X zu beantragen. Erhöhte Leistungen sind dann gegebenenfalls rückwirkend zu erbringen. Da die Rechtswidrigkeit auf einer Verletzung von Art. 1 Grundgesetz beruht, kann dem Berechtigten auch nicht entgegengehalten werden, der vergangene Bedarf bestehe nicht mehr oder sei anderweitig gedeckt worden.

Schließlich hat das Verfassungsgericht noch das Verfahren zur Fortschreibung der Höhe der Regelleistung als nicht verfassungskonform bewertet. Die Entwicklung der Renten stehe in keinem Zusammenhang mit der des existenznotwendigen Bedarfes. Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, auch hier eine andere Lösung zu finden.

Das Bundesverfassungsgericht hat aber auch Entscheidungen des Gesetzgebers im Zusammenhang mit der Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums als mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt, die bisher umstritten waren. Größere Bedeutung hat dieses Ergebnis für die Auswahl der Gruppe der Einkommensbezieher, deren Verbrauchsverhalten für die Ermittlung der Höhe der Regelleistung herangezogen wird (Referenzgruppe). Solange durch die Herausnahme der Sozialhilfebezieher und von anderen Haushalten, deren Einkommen unter dem Sozialhilfeniveau liegt, Zirkelschlüsse vermieden werden, können die Haushalte, deren Einkommen im unteren Fünftel der Einkünfte aller Teilnehmer der Einkommens- und Verbrauchsstatistik liegen als Referenzgruppe herangezogen werden. Ohne Verfassungsverstoß können auch die Mittel zur Deckung einmaliger Bedarfe in die Regelleistung einbezogen werden, zumal für einmalige Bedarfe das SGB II auch eine Härtefallregelung enthält. Die Höhe des dafür angesetzten Anteils an der Regelleistung ist in einer den Anforderungen des Grundgesetzes genügenden Weise ermittelt worden.

Die Debatte um die zukünftige Höhe der Regelleistung ist inzwischen voll entbrannt. Angesichts des bereits jetzt deutlich gewordenen Konfliktpotentials wird es wichtig sein darauf zu achten, dass die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes nicht nur dem Buchstaben, sondern auch dem Geiste nach erfüllt werden.

Johannes Lippert  
Referatsleiter, Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Münster  
Vorsitzender des Fachausschusses Sozialrecht der BAG Wohnungslosenhilfe e.V.