

position

**Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde der Frau ~~Barbara Hübner~~,
Akz.: 1 BvR 1523/08**

Höhe der Regelleistung (§ 20 SGB II)

November 2008

Ansprechpartner:

**Abteilung Arbeitsmarkt
Tel. +49 30 2033-1400
Abt_04@arbeitgeber.de**



Zusammenfassung:

Mit der Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin Frau ~~Stefanie ...~~ (Az.: 1 BvR 1523/08), wird ausschließlich die Verfassungswidrigkeit der Höhe der Regelleistung gemäß § 20 SGB II gerügt. Die Regelleistung ist Teil der Grundsicherung für Arbeitssuchende und daher in diesem Gesamtkontext zu bewerten.

Zu Recht stellt die Solidargemeinschaft denjenigen, die ihre Existenz und die ihrer Familie nicht aus eigenen Kräften sichern können, mit der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II, dem Sozialgeld für nicht erwerbsfähige Familienangehörige sowie den angemessenen Kosten der Unterkunft Existenz sichernde Leistungen zur Überbrückung der Zeit der Hilfebedürftigkeit zur Verfügung. Nicht mehr, aber auch nicht weniger, als zur Existenzsicherung erforderlich ist, soll durch die Grundsicherung für Arbeitssuchende bereitgestellt werden.

Zentrales Handlungsfeld bei der Ausgestaltung der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II ist nicht die Höhe der Geldleistungen, sondern die konsequente Ausrichtung auf die **Überwindung der Hilfebedürftigkeit** durch Beschäftigungsaufnahme bzw. Ausweitung des Arbeitseinsatzes. Die Fürsorgeleistung selbst sowie die Betreuung der Fürsorgeempfänger muss entsprechend konsequent auf die schnellstmögliche Aufnahme einer (ggf. auch gering entlohnten) Beschäftigung ausgerichtet werden. Dies muss auch bei der Ausgestaltung der Leistungshöhe im Blick gehalten werden, um **falsche Anreize** zum Verharren im Leistungsbezug zu **vermeiden**. Deshalb muss die Höhe des Regelsatzes von Arbeitslosengeld II und die Höhe des Sozialgelds nach **objektiven Kriterien** festgelegt werden, um nicht einerseits durch überhöhte Sozialtransfers die Aufnahme von Beschäftigung vor allem für gering qualifizierte Arbeitslose unattraktiv zu machen und andererseits nicht die Solidargemeinschaft mit überhöhten Lasten zu überfrachten. Eine objektive und streng bedürftigkeitsabhängige Festsetzung der Regelleistung ist insbesondere auch im Hinblick auf Arbeitnehmer mit geringen Einkommen geboten, die mit ihren Steuern zur Finanzierung der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II beitragen.

Grundlage für die Bemessung des Regelsatzes sollte wie bisher die **Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)** des Statistischen Bundesamtes sein, die alle fünf Jahre erhoben wird. Es bleibt richtig, am Gedanken der möglichst weitgehenden Pauschalierung von Sachleistungen festzuhalten.

Gemessen hieran bestehen gegen die aktuelle **Höhe des Regelsatzes** als Teil des Gesamtleistungssystems zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit **aus Sicht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)** **keine verfassungsrechtlichen Bedenken.**



Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde der Frau ~~Stefanie ...~~

Höhe der Regelleistung (§ 20 SGB II)

November 2008

II. Im Einzelnen:

1. Regelsatz nach objektiven Kriterien festsetzen

Damit die Grundsicherung für Arbeitsuchende ihren richtigen Zweck der Existenzsicherung im Falle der Bedürftigkeit erfüllen kann, ist es richtig, sowohl die Regelleistung des Arbeitslosengelds II als auch das Sozialgeld für nicht Erwerbsfähige strikt **nach objektiven Kriterien** festzulegen. Da die Bestimmung der Ausgaben, die für ein menschenwürdiges Dasein unter Einbeziehung des „soziokulturellen Existenzminimums“ notwendig sind, extrem wertungsabhängig ist, ist es Aufgabe des Gesetzgebers, im Rahmen seines erforderlichen weiten Gestaltungsspielraums Art und Umfang des sozialen Sicherungssystems nach sachgerechten Kriterien festzulegen.

Grundlage für die Ermittlung der Höhe des Regelsatzes muss die **Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)** des Statistischen Bundesamts bleiben, die einen repräsentativen Überblick über alle relevanten Verbrauchskosten liefern kann. Ansatzpunkt für die Bedarfsermittlung müssen insoweit richtigerweise die untersten 20 % der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte ohne Einbeziehung der Hilfeempfänger bleiben. Die Anpassung der Regelsatzverordnung durch Verordnung vom 20. November 2006 mit Wirkung zum 1. Januar 2007, bei der die EVS von 2003 zugrunde lag, zeigt, dass die EVS eine grundsätzlich tragfähige, in regelmäßigen Abständen aktualisierte Bemessungsgrundlage darstellt.

Mit dem derzeitigen Verfahren zur Regelsatzermittlung überschreitet der Gesetzgeber nicht seine Einschätzungsprärogative, so dass aufgrund des Verfahrens nicht auf eine Verfassungswidrigkeit geschlossen werden kann.

2. Pauschalierung der Hilfeleistung für Selbstverantwortung des Hilfesuchenden notwendig

Das SGB II kennt im Gegensatz zum Sozialhilferecht gerade keinen Individualisierungsgrundsatz. Die von der Beschwerdeführerin für die einzelnen Abteilungen der EVS vorgenommenen Detailbetrachtungen der ausgewiesenen Beträge, die in dieser Einzelbetrachtung zu niedrig erscheinen mögen, führen nicht weiter. Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerin ist nicht erforderlich, dass jede Einzelposition die tatsächlichen Kosten abdeckt, die für solche Güter oder Dienstleistungen marktüblich zu zahlen sind.

Die Pauschalierung der Hilfeleistung ist Ausdruck der **Selbstverantwortung** des Hilfesuchenden. Es gehört gerade zur Autonomie des Hilfebedürftigen, mit seiner Regelleistung verantwortlich umzugehen und den individuellen Bedarf an Konsumgütern und Dienstleistungen selbst zu bestimmen. Nicht gemeint ist hingegen, den statistischen Durchschnittsbetrag in jeder Abteilung der EVS voll auszuschöpfen. Diese durch den Zwang zum sparsamen Wirtschaften zwar nicht weitgehende aber dennoch vorhandene Wahlfreiheit bezüglich der konkreten Verwendung der Leistung versetzt den Hilfebedürftigen in die Lage, selbst zu entscheiden, für welche Bedürfnisse die überlassenen Mittel bevorzugt eingesetzt werden. Dass individuelle Einschränkungen bspw. im Bereich der Beherbergungsdienstleistungen oder eines Zeitungsabonnements (weil z.B. Tageszeitungen in nahe gelegenen öffentlichen Bibliotheken zugänglich sind) gemacht werden müssen, um stattdessen verstärkt Mittel für Bekleidung



Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde der Frau ~~Christa Damm~~

Höhe der Regelleistung (§ 20 SGB II)

November 2008

oder Telefongespräche aufzuwenden, entspricht dem Charakter einer Grundsicherung, die in Anlehnung an die Einkommens- und Verbrauchssituation der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise die Existenz sichert und gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht.

Die Beschwerdeführerin rügt ausschließlich eine Unterversorgung mit Waren und Dienstleistungen in einzelnen Abteilungen der EVS ohne Potentiale des Sparens in Erwägung zu ziehen. So verlangt sie die Berücksichtigung von Kosten für das Internet sowie die Bezahlung des Tageszeitungsabonnements und einer Fachzeitschrift. Bei einer einfachen und bescheidenen Lebensführung kann aber die Versorgung nur aus einer Informationsquelle zu fordern sein, zumal der Beschwerdeführerin nach ihrem eigenen Vortrag auch ein Fernseher zur Verfügung steht. Ebenso entfernt sich die Beschwerdeführerin vom Existenzminimum, wenn sie die Forderung nach einer Zahnversicherung und einer Ernährung mit Bioprodukten stellt. Es ist nicht einzusehen, warum Güter und Dienstleistungen, wie z. B. eine Zahnversicherung oder die Ernährung mit Bioprodukten, die nicht Bestandteil eines sinnvoll definierten, soziokulturellen Existenzminimums sein können, im Rahmen der Regelleistung von der Solidargemeinschaft bezahlt werden sollen.

Um das Prinzip einer möglichst selbstbestimmten, eigenverantwortlichen Lebensführung des Hilfebedürftigen zu verwirklichen und die Verwaltung von einer Vielzahl von Einzelberechnungen zu entlasten, ist es grundsätzlich sinnvoll, möglichst viele einmalige Bedarfe durch eine pauschale Erhöhung des Regelsatzes für den laufenden Bedarf einzubeziehen. Das Arbeitslosengeld II gewährt gegenüber der früher im Durchschnitt gezahlten Sozialhilfe bereits eine um 16 % höhere Regelleistung. Dies erscheint ausreichend, um Mehrbedarfe auszugleichen, die früher in Form einmaliger Leistungen übernommen worden. Dass durch die Pauschalierung der Einmalleistungen besondere Härten auftreten können, trägt der Gesetzgeber mit der darlehensweisen Gewährung von Sach- und Geldleistungen für unabwiesbare Bedarfe Rechnung. Außerdem werden ausdrücklich Leistungen für erhebliche Sonderbedarfe in speziellen Fällen (z.B. Erstaustattungen für die Wohnung, Erstaustattungen bei Schwangerschaft und Geburt, Leistungen für mehrtägige Klassenfahrten) gewährt.

3. Lohnabstandsgebot ist einzuhalten

Bei der Festsetzung steuerfinanzierter Bedürftigkeitsleistungen kann auch zukünftig nicht die Einkommenssituation von Menschen mit verhältnismäßig geringem Verdienst außer Acht gelassen werden. Zum einen folgt dies daraus, dass diese Bevölkerungsgruppe, wenn auch zu einem verhältnismäßig geringen Teil, selbst mit ihren Steuern zur Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende beiträgt. Zum anderen muss bei der Höhe von Sozialleistungen das **Lohnabstandsgebot** beachtet werden, um nicht durch ein erhöhtes Sozialleistungsniveau das zentrale Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu konterkarieren, schnellstmöglich durch Arbeitsaufnahme oder eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Dies ist auch mit Hinblick auf die Struktur der Leistungsempfänger dringlich: Jeder zweite der 2,1 Mio. Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II hat keine abgeschlossene Berufsausbildung, viele davon noch nicht einmal einen Schulabschluss. Für die meisten dieser Arbeitslosen kann eine (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt nur über eine einfache, entsprechend der geringen Produktivität auch nur geringer entlohnte Tätigkeit gelingen.



Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde der Frau
~~Prinz~~

Höhe der Regelleistung (§ 20 SGB II)

November 2008

Deshalb ist es konsequent, die Regelleistung so festzulegen, dass Hilfeempfänger weniger konsumieren können als die untersten 20 % der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte der EVS. Nur so kann das Ziel der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II erreicht werden, den Selbsthilfewillen und die Eigenverantwortung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger zu stärken. Eine Erhöhung des Regelsatzes zur vollständigen Befriedigung der Bedürfnisse aller Abteilungen der EVS, wie sie die Beschwerdeführerin fordert, würde in der Summe eine unverhältnismäßige, nicht zu rechtfertigende Anhebung des Fürsorgeniveaus bedeuten. Außerdem würden durch eine solche Erhöhung für viele Arbeitslosengeld II-Bezieher, die am ersten Arbeitsmarkt zunächst nur einen vergleichsweise niedrigen Erwerbslohn erwarten können, neue Beschäftigungshürden aufgebaut. In vielen Fällen wäre eine dauerhafte Einrichtung im Leistungsbezug attraktiver als die Annahme z. B. einer niedrig entlohnten Hilfsarbeitertätigkeit. Dies zu berücksichtigen ist umso wichtiger, als das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) festgestellt hat, dass bereits beim heutigen Niveau der Fürsorgeleistung – insbesondere für erwerbsfähige Hilfebedürftige in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern – das Arbeitslosengeld II Anspruchslöhne generiert, die dazu führen, dass „[...] gerade bei Personen mit geringer Qualifikation ein Lohnabstandsproblem zu erwarten [ist]“ (vgl. IAB-Forum 1/2007).

4. Gesamtleistungssystem zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit

Die Höhe der Regelleistung kann nicht isoliert betrachtet werden, sondern muss richtigerweise auf das Gesamtleistungssystem des SGB II abstellen. Dies hat auch das Bundessozialgericht zu Recht festgestellt (Urteil vom 23. November 2006, Az.: B 11b AS 1/06 R). Die Regelleistung ist nur Teil eines Gesamtkonzeptes, bei dem die Eingliederung in Arbeit im Mittelpunkt steht. Eine isolierte Betrachtung ihrer Höhe, wie dies in der Verfassungsbeschwerde vorgenommen wird, ist deshalb nicht zielführend. Einen weiteren wesentlichen Teil der Sicherung des Lebensunterhaltes stellen vor allem die Leistungen für Unterkunft und Heizung dar. Die Beschwerdeführerin kann zudem auf Leistungen zur Eingliederung seitens der Arbeitsverwaltung zurückgreifen und ist beitragsfrei krankenversichert. Sie hat die Möglichkeit durch eigene Erwerbstätigkeit (bspw. geringfügige Beschäftigung) Entgelt zur Fürsorgeleistung „hinzu zu verdienen“ und so das verfügbare Haushaltseinkommen zu erhöhen. Bereits mit einem Minijob auf 400 €-Basis, wie ihn die Beschwerdeführerin verrichtet, erhöht sich – unter Berücksichtigung der Freibetragsregelung beim Arbeitslosengeld II – das verfügbare Einkommen um 160 €. Dies entspricht fast 50 % der Regelleistung.

Eine auf die Höhe der Regelleistung begrenzte Betrachtung der Grundsicherung für Arbeitsuchende greift unter Berücksichtigung der o. g., ebenfalls zu berücksichtigenden Komponenten zu kurz und kann folglich eine Verfassungswidrigkeit der Höhe der Regelleistung nicht begründen. So stellt das Sozialgericht Mannheim erstinstanzlich zutreffend fest, dass der Beschwerdeführerin mit ihrem Zuverdienst monatlich 916, 51 € zur Verfügung stehen. Dies entspricht unter Zugrundelegung der Lohnsteuerklasse 1 für 2008 einem Bruttomonatslohn von ca. 1.230 € bzw. einem Bruttostundenlohn bei einer 38-Stunden-Woche von ca. 7,50 €. Dass mit Einkommen in dieser Höhe das Existenzminimum einer Alleinstehenden nicht gesichert ist, kann nicht nachvollzogen werden. Vielmehr kann hieraus für den Fall einer Erhöhung der Regelleistung geschlossen werden, dass die Anzahl der Beschäftigten in Vollzeit-



Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde der Frau ~~Arbeitslosengeld II~~

Höhe der Regelleistung (§ 20 SGB II)

November 2008

beitsverhältnissen, die ergänzend Arbeitslosengeld II beziehen können, massiv zu Lasten der Steuerzahler steigen würde.

Zuzugeben ist der Beschwerdeführerin hinsichtlich der Hinzuverdienstregelungen allerdings, dass diese objektiv Fehlanreize setzt. Derzeit ist es attraktiv, nur ein geringes Erwerbseinkommen als „Taschengeld“ zum Arbeitslosengeld II „hinzuverdienen“ und sich bei viel Freizeit dauerhaft im Leistungsbezug einzurichten. Ein Indiz dafür ist der überproportional hohe Anteil an Fürsorgeempfängern, die lediglich einem Minijob nachgehen. Nach den letzten Daten der Bundesagentur für Arbeit gingen im Juli 2008 von ca. 1,4 Mio. erwerbstätigen Leistungsbeziehern insgesamt mehr als die Hälfte einem „Minijob“ mit einem Einkommen von bis zu 400 € nach. Ein Drittel aller erwerbstätigen Leistungsbezieher erzielte sogar nur ein Einkommen bis zu 200 €. Dies ist nicht zuletzt eine Folge der gegenwärtigen Freibetragsregelung, die geringes Einkommen gegenüber höheren Einkommen bei der Anrechnung auf die Fürsorgeleistung privilegiert. Um dem Ziel „Überwindung der Hilfebedürftigkeit“ Rechnung zu tragen, fordert die BDA, die Hinzuverdienstregelung so auszugestalten, dass niedrige Verdienste nicht länger gegenüber höheren Einkommen überproportional begünstigt werden.



Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde der Frau
~~Ute Müller~~

Höhe der Regelleistung (§
20 SGB II)

November 2008