

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**
Bereich
Arbeits- und Sozialrecht

26.11.2008

Seite 1 von 7

Stellungnahme
des Deutschen Gewerkschaftsbundes
zur Verfassungsbeschwerde
1 BvR 1523/08

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**Bereich
Arbeits- und Sozialrecht

26.11.2008

Seite 2 von 7

I. Sachverhalt

Die 1958 geborene alleinstehende Beschwerdeführerin rügt mit ihrer Verfassungsbeschwerde die Verletzung von Artikel 20 Abs. 3 i. V. m. Art. 80 Abs. 1 und die sich daraus ergebende Verletzung der Grundrechte in Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG.

Der Verfassungsbeschwerde zugrunde liegt der Arbeitslosengeldbezug II in der Zeit vom 01.01.2005 bis zum 31.10.2005. In dieser Zeit erzielte die Klägerin neben den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende auch ein Einkommen aus einer geringfügigen Beschäftigung i. H. v. 400,00 € monatlich.

Die Klägerin stützt ihre Verfassungsbeschwerde auf einen Mangel im Gesetzgebungsverfahren sowie darauf, dass die Regelleistung i. H. v. 345,00 € zuzüglich der gewährten Kosten für Unterkunft und Heizung nicht zum Leben ausreichen. Die Beschwerdeführerin trägt dazu vor, dass nach der Erhebung der Grunddaten durch die Einkommens- und Verbraucherstichprobe eine Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 19 % stattgefunden hat. Bei der Festsetzung der Kosten für die Pflege und den Erhalt der Gesundheit seien die zusätzlichen Kosten für die Praxisgebühren und die Erhöhung der Kosten für Arzneimittel nicht berücksichtigt worden. Ihr ständen keine bzw. zu geringe Mittel für Kulturveranstaltungen zur Verfügung. Anhand einer Aufstellung belegt die Klägerin, dass ihre monatlichen Fixkosten ohne die Kosten für Unterkunft und Heizung bereits 288,22 € betragen. Davon fallen auf den Bereich Telefon und Internet 45,00 €, weitere Kosten für Zeitungen, Fachzeitschriften. Die Fahrkosten zur Arbeit betragen 72,00 €, für Versicherungen muss die Beschwerdeführerin für eine Unfallversicherung 11,41 €, für Mietrechtsschutz 6,42 € und für die private Rente 110,39 € aufwenden. Für Dienstleistungen wie Friseur, Schuhmacher und chemische Reinigung benötigt sie 43,00 €. Von der Regelleistung und dem Einkommen aus einem „Minijob“ müssen die Kosten für die Unterdeckung der Kosten für Unterkunft und Heizung, die Kosten für die Teilnahme am gemeinschaftlichen Leben, Lebensmittel, Bekleidung und Schuhe, Rücklagen für Möbel und Haushaltsgeräte sowie die Kosten für die Gesundheit, Bewerbungskosten oder Kleinreparaturen, für die sie laut Mietvertrag aufkommen muss, beglichen werden.

II. Stellungnahme**1) Verletzung von Grundrechten**

Der Gesetzgeber ist nach Artikel 20 Abs. 3 GG beim Erlass förmlicher Gesetze an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. Staatliche Machtäußerungen müssen messbar sein; insoweit enthält der Artikel 20 Abs. 3 GG im Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit ein Willkürverbot.¹

¹ Herzog in Maunz-Dürig Grundgesetzkommentar, Stand Februar 2005, Art. 20 VI. Rd.Nr. 16

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**

Bereich
Arbeits- und Sozialrecht

26.11.2008

Seite 3 von 7

Mit der Regelleistung bestimmt der Gesetzgeber über eine Lebensführung auf dem Niveau des soziokulturellen Minimums. Er eröffnet oder beschränkt damit die grundsätzlich geschützte Handlungsfreiheit ohne die Würde des Menschen zu verletzen. Würde dieser Maßstab durch die Regelleistung verletzt, so wäre auch die Beschwerdeführerin sowohl in ihrer Würde also auch in der Ausübung ihres allgemeinen Freiheitsrechtes betroffen, Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 GG.

2) Ermittlung des Existenzminimums nach den Grundsätzen des Rechtsstaates

Zunächst verweisen wir auch auf das Vorbringen der Beschwerdeführerin mit Schriftsatz vom 29. Juni 2007 und schließen uns diesen Ausführungen vollinhaltlich an.

Ergänzend dazu führen wir aus:

Das SGB II wurde durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt am 24.12.2003 im Bundestag verabschiedet. Bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens wurde nicht über die Gesetzesbegründung offengelegt wie die Regelleistung i. H. v. 345,00 € im Einzelnen zustande gekommen war.

In den Materialien zum Gesetzentwurf wird beschrieben:

„Die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts decken den Bedarf der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und der mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen. Die Leistungen werden bis auf die Kosten für Unterkunft und Heizung in aller Regel in pauschalierter Form erbracht.“²

In der weiteren Begründung wird ausgeführt:

„Die monatliche Regelleistung für Personen, die alleinstehend oder alleinerziehend sind, ergibt sich aus der vom Bundesminister für Gesundheit und Soziale Sicherung in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt erhobenen Auswertung der Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS) 1998, die auf den Stand 01.07.2003 hochgerechnet wurde. Hierbei gilt auf Grund der Regelung des § 29 Abs. 2 Satz 3 des SGB XII, dass die Eckregelleistung West (einschließlich Berlin-Ost) und die Eckregelleistung Ost um nicht mehr als 14,00 € differieren sollen.“³

Die Einkommens- und Verbraucherstichprobe diente auch als Grundlage der Regelsätze nach dem BSHG. § 22 Abs. 3 BSHG wurde wörtlich durch § 28 Abs. 3 SGB XII ersetzt. Auf dieser Grundlage wurde auch die Regelsatzverordnung vom 12.03.2004 mit dem Inkrafttreten zum 01.01.2005⁴ erlassen, die im Einzelnen vorgibt wie der Regelsatz i. S. des § 28 SGB XII zu bestimmen ist. Aus § 2 RegelsatzVO sowie aus der amtlichen Begründung des Verordnungsentwurfs ergeben sich die einzelnen Faktoren, nach denen der Regelsatz von 345,00 € festgelegt wurde. Da keine weiteren Angaben hinsichtlich der Festlegung im SGB II erfolgt sind, ist davon auszugehen, dass hier dieselben Erwägungen für die Bestimmung der Regelleistung nach § 20 Abs. 2 SGB II maßgebend waren. Eine Begründung für den Regel-

² BT-Drs. 15/1516, S. 55

³ BT-Drs. 15/1516, S. 56

⁴ Bundesgesetzblatt I, S. 1067

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**

Bereich
Arbeits- und Sozialrecht

26.11.2008

Seite 4 von 7

satz gab es folglich erst durch die Zustimmung des Bundesrates zur RegelsatzVO vom 14.05.2004.⁵

Im Gesetzgebungsverfahren stand jedoch schon zum Ende 2003 die Höhe der Regelleistung fest, obwohl die Grundsätze, wie ermittelt werden soll, erst mit der VO zum SGB XII in Kraft getreten sind. Dies entspricht nicht der gebotenen Transparenz. Es bestehen daher erhebliche Zweifel, ob die Regelleistung beim Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens nach den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit bestimmt worden ist.

3) Höhe des Existenzminimums

Wie das Existenzminimum zu berechnen ist, wurde bisher von der Rechtsprechung nicht entschieden. Da jedoch die Gewährung der Leistung zum Lebensunterhalt bei Bedürftigkeit keine staatliche Gnade ist, sondern die Verpflichtung des Staates besteht, ein menschwürdiges Leben zu ermöglichen, müssen die Leistungen nicht nur für die zum Überleben notwendige Nahrung, Kleidung und Behausung reichen, sondern auch die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft ermöglichen. Dies hebt § 9 Satz 1 SGB I auch ausdrücklich hervor.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Schutzbereich des Grundrechts auf Leben und Gesundheit nach Art. 2 Abs. 2 GG den Gesetzgeber als verpflichtet angesehen, vorhandene Risiken umfassend aufzuklären und ggf. eine Neuregelung zu treffen, sollten sich seine Einschätzungen als unzutreffend herausstellen.⁶ Diese vom Gesetzgeber geforderte Sorgfalt ist in gleicher Weise dann zu beachten, wenn es um die Wahrung der Menschenwürde eines nicht unerheblichen Teils der Bevölkerung geht. Folglich müssen die Findungsprozesse staatlicher Maßnahmen nachvollziehbar und, sobald sie auf Tatsachen beruhen, nachprüfbar sein.⁷

Das Bundesverfassungsgericht hat 1992 in einer Entscheidung⁸ dargelegt, dass es Aufgabe des Gesetzgebers ist, den in der Rechtsgemeinschaft anerkannten Mindestbedarf einzuschätzen. Ihm steht insoweit eine Einschätzungsprärogative zu. Dennoch müssen gesetzgeberische Entscheidungen entsprechend des Willkürverbotes auf einer größtmöglichen Rationalität beruhen. Nur so kann den im Grundgesetz verbürgten individuellen Freiheitsrechten i. S. des Art. 2 Abs. 1 GG – gemessen an dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit des Art. 20 Abs. 3 GG, der auf eben diese Verwirklichung der Freiheit der Bürger zielt, – Rechnung getragen werden.

Die Ermittlung des Existenzminimums beruht auf Erhebungen der Einkommens- und Verbraucherstichprobe aus dem Jahr 1998. Die Höhe der Regelleistung bestimmen daher Daten, die sieben Jahre vor der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhoben wurden. Dies ist schon bedenklich, denn innerhalb von sieben Jahren gehen erhebliche Veränderungen vor sich, wie schon allein die Einführung des Euro belegt. Diese Bedenken wer-

⁵ BT-Drs. 206/04

⁶ BVerfGE 49, 89 ff und 53, 30 ff

⁷ NJW 2004, 993 f, Däubler: Transparenz auch für den Gesetzgeber?

⁸ BVerfG v. 25.09.1992 – 2 BvL 5/91, 2 BvL 8/91, 2 BvL 14/91

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**

Bereich
Arbeits- und Sozialrecht

26.11.2008

Seite 5 von 7

den auch nicht durch die Tatsache ausgeräumt, dass die Werte für die Ausgaben „hochgerechnet“ wurden.

Nach § 2 Abs. 3 der RegelsatzVO werden die Verbrauchsausgaben der untersten 20 vom Hundert der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte ermittelt. Die Einkommens- und Verbraucherstichprobe ist in verschiedene „Abteilungen“, die die einzelnen Arten von Waren und Dienstleistungen zum Gegenstand haben, gegliedert. Die Ausgaben in den Abteilungen der Einkommens- und Verbraucherstichprobe werden jedoch nicht in vollem Umfang übernommen, sondern nach § 2 Abs. 2 der RegelsatzVO nur ein bestimmter Prozentsatz, je nach Abteilung in Höhe von 30 bis 96 %. Zudem liegen Anhaltspunkte vor, dass 1998 ein zu geringes Einkommen für die Ermittlung der Regelleistung zugrunde gelegt wurde und diese methodisch nicht korrekte Erhebung zu einem zu niedrigen Ausgangswert geführt hat, sodass bereits 1998 das soziokulturelle Minimum nicht gedeckt war.⁹

4) Konkrete Analyse

In ihrer Beschwerdeschrift legt die Beschwerdeführerin dar, dass die auf diese Art ermittelte Regelleistung für ihren Lebensbedarf nicht ausreicht.

Dem Vorbringen der Beschwerdeführerin ist insoweit zuzustimmen, dass seit der Erhebung der Grunddaten im Jahr 1998 einige Änderungen eingetreten sind, die die Lebenshaltungskosten wesentlich verteuert haben. Nach dem Verbraucherpreisindex haben sich die notwendigen Ausgaben in allen Abteilungen der EVS von 1998 bis 2004 um 7,6 % erhöht. Allein die Ausgaben für den Energiebedarf sind um 10 % angestiegen.

Die Beschwerdeführerin beruft sich auf die Erhöhung der Kosten im Gesundheitswesen. Seit Januar 2004 haben sich die Kosten für die Gesundheitspflege wesentlich – um 15 % – erhöht¹⁰. Zwar heißt es in der amtlichen Begründung zur RegelsatzVO, dass die Position „pharmazeutische Erzeugnisse, andere medizinische Erzeugnisse und therapeutische Geräte und Ausrüstungen“, die bisher nur teilweise berücksichtigt wurde, im Hinblick auf die Änderungen im vollen Umfang berücksichtigt würden. Es wurde jedoch nicht dargelegt, inwieweit zuvor die nur teilweise Berücksichtigung von pharmazeutischen Erzeugnissen gerechtfertigt wurde. Auch wird nicht deutlich, dass die neu entstandenen Verpflichtungen der Aufstockung im Bereich von pharmazeutischen Erzeugnissen entsprechen. Zudem werden verschiedene Dienstleistungen und stationäre Gesundheitsdienstleistungen nach wie vor nicht berücksichtigt. Darüber hinaus ist auch nicht ersichtlich, welche ärztlichen und zahnärztlichen Dienstleistungen eine Reduzierung dieses ausgewiesenen Anteils auf 64 % rechtfertigen.

Zu Recht ist auch der Beschwerdeführerin zuzustimmen, dass im Bereich der Abteilung 9 „Freizeit, Unterhaltung und Kultur“ der soziokulturelle Bedarf nicht ausreichend berücksichtigt wurde. Bedenken ergeben sich auch daraus, dass z. B. eine Mitgliedschaft im Verein nicht erwähnt wird. Ein Leistungsempfänger kann faktisch weder eine Ferienreise unternehmen,

⁹ siehe Schriftsatz der Beschwerdeführerin vom 29.6.07, S.9

¹⁰ Verbraucherindex für Deutschland

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**

Bereich
Arbeits- und Sozialrecht

26.11.2008

Seite 6 von 7

noch Fotos machen oder überhaupt einer anspruchsvolleren Freizeitbeschäftigung nachgehen. Der Besuch einer Oper, eines Schauspiels, Popkonzertes oder eines Fußballspiels ist nur sehr selten möglich, gezielt müsste auf den Kauf einer Eintrittskarte mehrere Monate gespart werden. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin, dass ein Besuch in einer Gaststätte kaum möglich ist, sind somit nachvollziehbar.

Die Restriktionen im Freizeitbereich betreffen jedoch ein Verhalten, das auch für Dritte unmittelbar wahrnehmbar ist, sodass die Gefahr einer Ausgrenzung in diesem Bereich ungleich größer ist als es beim Erwerb von gebrauchten Geräten oder gebrauchter Kleidung der Fall ist.

Der Beschwerdeführerin ist auch darin zuzustimmen, dass die Kosten für Telefon und Internet nicht ausreichender Höhe festgesetzt wurde. Sie hat an ihrem Wohnort keine Möglichkeit, ein Internetcafe zu besuchen. Dieser Umstand ist sicher kein Einzelfall, der zu vernachlässigen wäre, sondern wird auch auf andere Leistungsbezieher zutreffen. Die Kommunikation und Information durch Telefon und Internet gehört aber in der heutigen Zeit ebenso zu den Standards der Lebensführung wie ein Fernseher oder eine Waschmaschine. Die Ausgaben in Höhe von 45,00 Euro für diesen Bereich müssten daher in der vollen Höhe berücksichtigt werden, zumal ein Ausgleich aus den anderen Abteilungen nicht möglich ist.

5) Zusätzliche und einmalige Bedarfe

Neben der Regelleistung sind keine Leistungen mehr für einmalige Beihilfen vorgesehen. Ausgaben für einmalige Bedarfe oder größere Anschaffungen sollen angespart werden, dafür wurde die Regelleistung um 16,45 % erhöht.

Die pauschale Erhöhung lässt keine Rückschlüsse darauf zu, ob diese auf einer erfahrungsbasierten Datenerhebung beruht und alle Sonderfälle berücksichtigt. Zwar soll dieser pauschalen Erhöhung ein Erfahrungswert aus der Verwaltungspraxis zu Grunde liegen. Allerdings lassen diese Angaben diese Rückschlüsse nicht zu. Es wurde nicht dargelegt, welche Einzelheiten berücksichtigt wurden, z. B. wie und ob ein kurzzeitiger Leistungsbezug berücksichtigt wurde. Bei einem kurzzeitigen Leistungsbezug werden in der Regel keine einmaligen Beihilfen bewilligt. Die Festsetzung der Höhe der Pauschale lässt auch nicht erkennen, warum von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Existenzminimum vom 25.09.1992 abgewichen wurde, nach der 20 % als berücksichtigungsfähige Höhe für einmalige Leistungen seit dem Jahr 1986 anerkannt wurden¹¹. Hier wäre zumindest eine Begründung notwendig, warum von diesem Prozentsatz abgewichen wurde.

Die Vorschrift des § 12 Abs. 2 Nr. 4 SGB II, wonach ein Freibetrag für notwendige Anschaffungen i. H. v. 750,00 € für jeden, der in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Hilfebedürftigen besteht, ist zumindest dann ohne Bedeutung, wenn vor Eintritt der Hilfebedürftigkeit keine entsprechende materielle Ausstattung vorliegt. Mit der pauschalen Erhöhung der Leistung um 16,45 % können die Kosten für größere Anschaffungen nicht ausgeglichen werden. Insbesondere in Notsituationen, die dadurch entstehen, dass Einmalbedarfe gehäuft auftreten, kann dann das gebotene Existenzminimum nicht mehr als gesichert angesehen werden. Auch ist das in § 23 Abs. 1 SGB II vorgesehene Darlehen dann keine Lösung, da diese Re-

¹¹ BVerfG v. 25.09.1992 - 2 BvL 5/91, 2 BvL 8/91, 2 BvL 14/91

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**

Bereich
Arbeits- und Sozialrecht

26.11.2008

Seite 7 von 7

gelung nur dann eingreift, wenn im Einzelfall ein von der Regelleistung umfasster und nach den Umständen unabweisbarer Bedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts weder durch Rückgriff auf das Vermögen noch auf andere Weise gedeckt werden kann. Selbst wenn man voraussetzt, dass unter „unabweisbar“ jeder Bedarf zu verstehen ist, der sich aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG ableiten lässt – also bewilligt wird –, liegt das Problem in den Rechtsfolgen, da die Leistungen nach § 23 Abs. 1 SGB II nur als Darlehen gewährt und nach den Regelungen des § 43 SGB II dann mit den laufenden Leistungen aufgerechnet werden.

Wie die Beschwerdeführerin vorträgt, ist es ihr nicht möglich, Rücklagen für einmalig Bedarfe oder größere Anschaffungen anzusparen, vielmehr gibt sie an, dass sie, um ihr Existenzminimum zu gewährleisten, sich verschulden muss. Wie die Beschwerdeführerin glaubhaft vorträgt, wird hier eine Spirale der Verschuldung eingeleitet, die kein Ende hat.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Festlegung der Regelleistung nicht den rechtsstaatlichen Anforderungen für ein transparentes Gesetzgebungsverfahren entspricht. Es ist nicht ersichtlich, ob bei der Erhebung des Bedarfs die richtige Gruppe der Haushalte zugrunde gelegt wurde und ob die festgelegten Prozentsätze auf ausreichenden Erfahrungswerten beruhen, zudem die Erhebung der Daten zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des SGB II sieben Jahre zurück lagen.

Die Regelleistung für Alleinstehende nach § 20 Abs. 2 SGB II gewährleistet nicht das soziokulturelle Existenzminimum. Die Beschwerdeführerin hat dargelegt, dass die Leistungen nicht ausreichen. Der auffälligste Unterschied zu den unteren 20 % der Einkommensbezieher besteht gerade in den Bereichen, die der Gesundheit, der Kommunikation und dem Gemeinschaftsleben dienen. Die Reduzierung im Bereich Gesundheitsvorsorge scheint schon mit Rücksicht auf das Grundrecht auf Leben und Gesundheit nach Art. 2 Abs. 2 GG die Grenzen des Vertretbaren zu überschreiten. Die zu geringen Leistungen im Bereich der Kommunikation führen zum Rückzug aus dem gesellschaftlichen Leben und schließen eine Teilnahme an diesem aus. Die Leistungen führen daher zur Ausgrenzung.

Die vom Gesetzgeber angenommene Regelleistung bleibt insgesamt unter dem soziokulturellen Existenzminimum und ist damit nicht mit Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG vereinbar.