

Gunter Rudnik, Richter am Landessozialgericht Berlin-Brandenburg

Thesen und Vortragsskript zur Fachtagung

„Wie viel braucht der Mensch zum Leben?“

Thesen

1. Das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum folgt unmittelbar aus der Menschenwürde und dem Sozialstaatsgebot. Beide Aspekte unterliegen der Ewigkeitsklausel des Art 79 III GG. Das Grundrecht hat daher auch innerhalb der Verfassung einen herausgehobenen Rang. Es steht unter keinem Finanzierungsvorbehalt. Es gibt keinen anderen staatlichen Auftrag, der gegenüber diesem Grundrecht vorrangig zu erfüllen wäre.
2. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 09.02.2010 verlangt, dass der Gesetzgeber zur Konkretisierung des Anspruchs auf ein menschenwürdiges Existenzminimum alle existenznotwendigen Aufwendungen folgerichtig in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht, zu bemessen hat. Dabei ist es Obliegenheit des Gesetzgebers, die zugrunde gelegten Daten und Wertungen, zu denen er im Rahmen seines Gestaltungsspielraumes berechtigt und verpflichtet ist, offenzulegen. Von dieser Begründungspflicht ist das BVerfG in seiner Entscheidung zum AsylBewLG nicht abgewichen. Es hat lediglich klargestellt, dass für den Gesetzgeber selbstverständlich Raum für Kompromisse bleibt. Der Zeitpunkt und die Form der Erfüllung der Obliegenheiten stehen im Ermessen des Gesetzgebers.
3. Der Neuregelung der Regelbedarfe der Grundsicherungssysteme zum 1. Januar 2011 sind aus juristischer Sicht erhebliche Verletzungen dieser Obliegenheiten vorzuwerfen. Allein wegen der Verletzung der Begründungspflichten erscheinen die neuen Regelbedarfe für verfassungswidrig.
4. Der Gesetzgeber bedient sich der statistischen Methode, liefert aber keinen statistischen oder sonstigen Indikator, der erkennen lässt, dass mit den von ihm errechneten Leistungssätzen der verfassungsrechtlich zu deckende Bedarf befriedigt werden kann.
5. Das Gutachten Becker/Schüssler belegt nunmehr, dass an wesentlicher Stelle nicht nur schlicht formell die Begründungen fehlen oder nicht schlüssig sind, sondern die rudimentären Begründungen teilweise falsch sind. Dies gilt insbesondere bezüglich der Festlegung der Grenzen für die Referenzgruppe der Alleinstehenden.
6. Ein Lohnabstandsgebot ist kein denkbare Kriterium für die Bestimmung der Regelbedarfe. Die Höhe des Regelbedarfs hängt nicht vom Einkommensniveau der Haushalte ab, „die im unteren Einkommensbereich für ihren Lebensunterhalt selbst sorgen“ (so noch BT-Drs 17/3404 S 87). Wird das Grundsicherungsniveau zum Ausgangspunkt der Bestimmung des Mindestlohnes gemacht, wofür in der Situation der Einführung eines Mindestentgelts vieles spricht, kann dieses schlecht zur Grundlage der

Bemessung der Grundsicherung gemacht werden. Noch weniger gilt das, wenn noch nicht einmal existenzsichernde Löhne und Gehälter gezahlt werden.

7. Für Studenten und Auszubildende ist das menschenwürdige Existenzminimum nicht gewährleistet. Dies gilt insbesondere für Studenten und Azubis ab Vollendung des 25. Lebensjahres. Hier besteht dringender verfassungsrechtlicher und politischer Handlungsbedarf. Die Ausgestaltung der Einkommensanrechnung der BAB in der jetzigen Handhabung durch die Bundesagentur für Arbeit ist angesichts des gegebenen gesetzlichen Spielraums rechtswidrig.
8. Auch ausländischen Unionsbürgern gegenüber ist das Würdegebot umfassend sicherzustellen. Die umfassenden Leistungsausschlüsse für diesen Personenkreis sind weder im Lichte des Gebotes der Menschenwürde noch europarechtlich haltbar.

Vortragsskript

„Die Würde des Menschen ist sein Recht auf Entfaltung.“

Was der unbekannte Urheber dieses treffenden Satzes meint, ist Leitlinie der Rechtsprechung des BVerfG zur Ausgestaltung des Verfassungsgebotes der Menschenwürde.

1. Aus diesem und dem Sozialstaatsgebot folgt unmittelbar das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum. Beide Aspekte unterliegen der Ewigkeitsklausel des Art 79 III GG. Das Grundrecht hat daher auch innerhalb der Verfassung einen herausgehobenen Rang.

Es steht unter keinem Finanzierungsvorbehalt.

Es gibt keine staatliche Aufgabe, die mit Vorrang zu finanzieren wäre. Vielleicht gibt es ein paar, deren Finanzierung gleichrangig ist, aber: es ist vorrangig vor den meisten Aufgaben, die von der Verfassung und den einfachen Gesetzen vorgesehen werden, zu erfüllen.

Deshalb ist es dem Gesetzgeber verwehrt, bei der Regelung der Grundsicherungssysteme ans Sparen zu denken. Zwei Ausnahmen sind denkbar:

Zum einen: Der Gesetzgeber war früher mal großzügig – was er im Rahmen seines Gestaltungsspielraumes sein darf – und will nunmehr Begünstigungen beseitigen.

Zum anderen: Er macht sich Gedanken darüber, wie die Leistungsberechtigten von dem gewährten Mitteln Ansparen können.

Weil das Grundrecht selbst im Verfassungssystem einen so herausgehobenen Rang hat und unmittelbar dem Grunde nach dem Hilfebedürftigen einen Anspruch gewährt, muss die gesetzliche Ausgestaltung verfassungsrechtlich kontrollierbar sein. Daraus

hat das BVerfG in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 eine Begründungsobliegenheit abgeleitet.

2. Das BVerfG hat verlangt, dass der Gesetzgeber zur Konkretisierung des Anspruchs auf ein menschenwürdiges Existenzminimum alle existenznotwendigen Aufwendungen folgerichtig in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht, zu bemessen hat (BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 RdNr 139 mwN). Dabei müssen die Festsetzungen der Leistungen auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren tragfähig zu rechtfertigen sein (RdNr 142). Es ist Obliegenheit des Gesetzgebers, die zugrunde gelegten Daten und auch seine Wertungen, zu denen er im Rahmen seines Gestaltungsspielraumes berechtigt und verpflichtet ist, offenzulegen (BVerfG ebd RdNr 161). Die wertende Entscheidung, welche Ausgaben zum Existenzminimum zählen, hat der Normgeber sachgerecht und vertretbar zu treffen (RdNr 171). Damit geprüft werden kann, ob die vom Gesetzgeber getroffenen Wertungen und Entscheidungen der verfassungsrechtlichen Garantie eines menschenwürdigen Existenzminimums entsprechen, trifft den Normgeber die Obliegenheit, sie nachvollziehbar zu begründen (RdNr 171).

Die Begründungspflicht betrifft nach der Entscheidung also nicht nur die zugrunde gelegten Daten, sondern ausdrücklich auch die vorgenommenen Wertungen. Die vom Gesetzgeber auch insofern zu verlangende Offenlegung seiner Entscheidungsgründe muss nicht restlos überzeugend sein. Sie hat jedoch schlüssig und mit vertretbaren Argumenten zu zeigen, dass der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum erkannt und wertend genutzt hat. Die bloße Regelung, ohne deren Grundlagen hinreichend und vertretbar zu verdeutlichen, entspricht nicht den Vorgaben des BVerfG, die die Leistungsfestsetzung rechtfertigenden Wertungen offenzulegen.

Vom Gebot dieser Begründungspflicht ist das BVerfG in seiner Entscheidung zum AsylBewLG m. E. nicht abgewichen.

Das BVerfG hat dazu klargestellt, dass sich diese Anforderungen auf die Ergebnisse seiner Entscheidungen, nicht bereits auf das Verfahren beziehen (BVerfG, Urteil vom 18.07.2012, 1 BvL 10/10 + 1 BvL 2/11, RdNr 70). „Das Grundgesetz schreibt jedoch nicht vor, was, wie und wann genau im Gesetzgebungsverfahren zu begründen und berechnen ist. Es lässt Raum für Verhandlungen und für den politischen Kompromiss. Entscheidend ist, dass im Ergebnis die Anforderungen des Grundgesetzes nicht verfehlt werden, tatsächlich für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs.1 GG bringt insofern für den Gesetzgeber keine spezifischen Pflichten im Verfahren mit sich; entscheidend ist, ob sich der Rechtsanspruch auf existenzsichernde Leistungen durch realitätsgerechte, schlüssige Berechnungen sachlich differenziert begründen lässt.“ (ebd) Damit hat das BVerfG die Obliegenheiten des Gesetzgebers zur Offenlegung der relevanten Daten und Wertungen in keiner Weise reduziert, sondern lediglich klargestellt, dass es darauf ankommt, dass die Ergebnisse nachzuvollziehen sind. Es hat damit ebenfalls in das Ermessen des Gesetzgebers gestellt, wann und wo und in welcher Form die Obliegenheiten erfüllt werden, ohne auf deren Erfüllung zu verzichten.

Es hat lediglich klargestellt, dass für den Gesetzgeber selbstverständlich Raum für Verhandlungen und Kompromisse bleibt. Der Zeitpunkt und die Form der Erfüllung der Obliegenheiten stehen in seinem Ermessen. Die Ergebnisse müssen

nachvollziehbar sein; die Gründe müssen nicht bereits im Verfahren vorliegen. Im Verfahren sollen sie ja erst gefunden, diskutiert und abgewogen werden.

Sicherlich ist eine ausdrückliche Begründung dort entbehrlich, wo die Entscheidung unmittelbar einsichtig und einleuchtend ist und die Gründe auf der Hand liegen. Wo die Regelung indes auf Wertungen beruht oder auf Zahlenmaterial oder auf beidem, sind die für den Gesetzgeber entscheidenden Argumente im Rahmen seiner Obliegenheit transparent zu machen. Ob er dazu die Gesetzesmaterialien ausreichen lassen will oder – etwa bei Kompromissergebnissen – andere Formen wählt, ist ihm vom BVerfG nicht vorgegeben. Davon absehen darf er allerdings nicht.

Immerhin dürfte das Verlangen des BVerfG, die Entscheidungsgrundlagen und Wertungen offenzulegen, auch bei Kompromissverhandlungen die Beteiligten des politischen Prozesses stärker zur Konzentration auf die Sachfragen zwingen. Das halte ich durchaus nicht für bedauernswert.

Kommt der Gesetzgeber diesen Obliegenheiten nicht hinreichend nach, steht die Ermittlung des Existenzminimums bereits wegen dieser Mängel nicht mehr mit dem GG in Einklang (RdNr 144). Dieser Sanktionsmaßstab erleichtert die juristische Kontrolle.

3. Der Neuregelung der Regelbedarfe der Grundsicherungssysteme zum 1. Januar 2011 sind aus juristischer Sicht erhebliche Verletzungen dieser Obliegenheiten vorzuwerfen. Allein wegen der Verletzung der Begründungspflichten müssen die neuen Regelbedarfe für verfassungswidrig gehalten werden.

Es reichte zu zeigen, dass die vom Gesetzgeber offenbarten Gründe unzureichend waren. Das Gutachten Becker/Schüssler zeigt nunmehr, dass sich die Regelsätze – wie geschehen – auch nicht begründen lassen.

Soweit in der Stellungnahme der Bundesregierung zu den Vorlagebeschlüssen des SG Berlin ausgeführt ist, das SG habe hinsichtlich seiner Rüge hinsichtlich des Ausschlusses von Kosten für die Reparatur für Einrichtungsgegenstände eine zu 100 % berücksichtigte Position beanstandet (Seite 84 der Stellungnahme vom 30.10.2013), ist es der vom SG notierten Fundstelle der Gesetzesbegründung nicht nachgegangen. Tatsächlich liegt hier ein vollständiger Abzug vor, der Heimtextilien und Handwerkzeuge betrifft, und leider auch angesichts der Anlage zur Gesetzesbegründung nicht beziffert werden kann (BT-Drs 17/3404 S. 57 und S. 140 Zeilen 81 und 86)

4. Der Gesetzgeber bedient sich im Grundsatz zulässig der statistischen Methode. Er liefert aber keinen statistischen oder sonstigen Indikator, der erkennen lässt, dass mit den von ihm errechneten Leistungssätzen der verfassungsrechtlich zu deckende Bedarf befriedigt werden kann. Dies musste schon deshalb explizit in den Blick genommen werden, weil es um die

erstmalige verfassungsgemäße Bestimmung der Regelbedarfe ging, nachdem das BVerfG die vorherige Vorgehensweise aus verschiedenen Gründen verfassungsrechtlich beanstandet hatte.

Die Anwendung irgendeines Quantils sagt überhaupt nichts darüber aus, ob mit dem Durchschnittseinkommen dieser Bevölkerungsgruppe oder deren Ausgaben das Existenzminimum gesichert werden kann. Es gibt auf dieser Welt Staaten, in denen bereits das Medianeinkommen nicht existenzsichernd ist, also 50 Prozent der Bevölkerung nicht über die Mittel verfügen, ihre Existenz zu sichern. Aus irgendwelchen Quantilsgrenzen lässt sich daher ohne weitere Kriterien kein Schluss auf die Erfüllung der Aufgabe ziehen, den existenzsichernden Bedarf erfasst und korrekt abgebildet zu haben.

Sofern im Rahmen dieser Veranstaltung Prozentwerte als „Inklusionsanker“ vorgeschlagen werden, erscheint dies im Rahmen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers sicherlich zulässig, wenn gewährleistet ist, dass damit jedenfalls das soziokulturelle Existenzminimum sicher gestellt ist. Um diese Kontrollüberlegung käme der Gesetzgeber also auch dann wohl nicht umhin.

Solche weiteren Kriterien können statistische sein. Ich könnte mir z.B. vorstellen, dass als eine geeignete Grenze diejenige in Betracht gezogen werden könnte, an der Haushalte anfangen können zu sparen, also mehr oder mindestens das zur Verfügung haben, als zur Absicherung ihrer existenziellen Bedürfnisse benötigt. Das könne in einer Gesellschaft wie der unseren mit einem gewissen Konsumzwang aber ein sehr unsicheres Kriterium sein. Grenze könnte ebenso die umgekehrte Betrachtung sein, also an welcher Grenze der Overspend (die Differenz zwischen höheren Konsumausgaben im Verhältnis zu den Einkünften, also die relative Verschuldung) nicht mehr negativ ist. Andere Kriterien können aus dem Warenkorbmodell genommen werden. Also etwa die Kontrollüberlegung: Kann mit den erfassten Beträgen für die Ernährung ein Alleinstehender die von der Deutschen Ernährungsgesellschaft empfohlene gesunde Mischkost finanzieren, wenn er in günstigen Supermärkten die dort vorhandenen Packungsgrößen kauft und innerhalb der Verfallsfrist nutzt? Wird dieses Kriterium für den sehr wichtigen Bereich der Ernährung erfüllt kann dies m.E. auch Indiz für die zutreffende Wahl der Referenzgruppe sein.

Es sind verschiedene weitere Kriterien denkbar. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 9. Februar 2010 in der Sache eine Mischung zwischen allgemeiner Auffassung und hinreichend großzügiger Bestimmung der Referenzgruppe akzeptiert. Diese Ebene hat der Gesetzgeber jedoch durch die restriktive Vorgabe der Referenzgruppe verlassen, indem er diese für die Alleinstehenden auf 15 % reduziert hat und den Maßstab für die Ausklammerung von Zirkelschluss Haushalten massiv verschärft hat. Denn er hat jeden Haushalt in die Referenzgruppe einbezogen, der einen Euro Einkommen neben den Grundsicherungsleistungen hatte.

Wer die Gesetzesmaterialien zur Bestimmung der Referenzgruppe der Alleinstehenden liest, wird feststellen, dass der notwendige Bezug zur Deckung des existenznotwendigen Bedarfs **nirgends** hergestellt wird. Keines der Argumente ist

inhaltlich irgendwie geeignet, die Deckung des Bedarfs zu begründen. Die Gründe des Gesetzgebers sind daher im Hinblick auf den Regelungszweck nicht nachvollziehbar. Es drängt sich auch sonst nicht auf, dass der Gesetzgeber hier im Rahmen seines Gestaltungsspielraumes eine realitätsgerechte, folgerichtige oder sachgerechte Regelung gefunden haben könnte. Das springt gerade nicht ins Auge. Vielmehr entstand bei vielen Betrachtern des Prozesses und seiner Ergebnisse der Eindruck, es sei nur um ein fiskalisch günstiges Ergebnis gegangen.

So auch die Stellungnahme der Niedersächsischen Staatskanzlei vom 05.09.2013 zu den Vorlagebeschlüssen des SG Berlin, Schreiben an das BVerfG S. 10 zur unzureichenden Auseinandersetzung der Gesetzesbegründung mit dem Aspekt der Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen etwa bei der Streichung von Schnittblumen: „Insbesondere an diesen Stellen setzt sich der Gesetzgeber an die Stelle der Menschen in der Referenzgruppe und bemisst das Existenzminimum nicht nach dem humanen Verbraucherfaktor. Hier wird deutlich, dass es nicht um inhaltliche Auseinandersetzung mit der Lebenssituation der Menschen mit geringem Einkommen geht, sondern darum, das bereits vorab gefundene Endergebnis rechnerisch zu unterfüttern.“

5. Das Gutachten Becker/Schüssler belegt nunmehr, dass bei dem wesentlichen Aspekt der Festlegung der Größe und Lage der Referenzgruppe nicht nur schlicht formell die Begründungen fehlen oder nicht schlüssig sind, sondern die rudimentären Begründungen teilweise sogar falsch sind.
6. Ein Lohnabstandsgebot ist kein denkbare Kriterium für die Bestimmung der Regelbedarfe. Die Höhe des Regelbedarfs hängt nicht vom Einkommensniveau der Haushalte ab, „die im unteren Einkommensbereich für ihren Lebensunterhalt selbst sorgen“ (so noch BT-Drs 17/3404, S 87).

Die Behauptung der Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zu den Vorlagebeschlüssen des SG Berlin, ein Lohnabstandsgebot habe für die Ermittlung der Regelbedarfe keine Rolle gespielt, lässt sich angesichts der Gesetzesbegründung und der Äußerungen des zuständigen Staatssekretärs (BT-Drs 17/3404, S 87, Brauksiepe in BT 17. Wahlperiode 64. Sitzung, Plenarprotokolle S 6728 B) nicht halten. Aber immerhin scheint sich nunmehr auch in der Bundesregierung (der früheren Koalition) die Erkenntnis durchgesetzt zu haben, dass die Höhe des Regelbedarfs nicht vom Einkommensniveau der Haushalte abhängt, die ihre Unterhaltsgrundlage selbst erwirtschaften.

Wird das Grundsicherungsniveau zum Ausgangspunkt der Bestimmung des Mindestlohnes gemacht, wofür in der Situation der Einführung eines Mindestentgelts vieles spricht, kann dieses schlecht zur Grundlage der Bemessung der Grundsicherung gemacht werden. Noch weniger gilt das, wenn noch nicht einmal existenzsichernde Löhne und Gehälter gezahlt werden.

Zum Abschluss möchte ich das Thema der heutigen Veranstaltung aufgreifen und zwei weitere damit verbundene Aspekte ansprechen:

„Wie viel braucht der Mensch zum Leben?“

Wer ist der Mensch?

Ich behaupte: Auch Studenten und Azubis und Unionsbürger sind Menschen. Vielleicht kann mir darin ja die eine oder der andere beipflichten.

7. Für Studenten und Auszubildende ist das menschenwürdige Existenzminimum nicht gewährleistet.

Dies gilt insbesondere für Studenten und Azubis ab Vollendung des 25. Lebensjahres. Der hier gesetzlich vorgesehene Regelbedarf liegt derzeit unter demjenigen der Grundsicherungssysteme des SGB II und SGB XII - und das, obwohl der Regelbedarf des BAföG und der BAB nach dem SGB III auch noch in erheblichem Umfang Aufwendungen für die Ausbildung abdecken muss, nach der Rechtsprechung des BSG derzeit über 100 EUR monatlich. Hier besteht dringender verfassungsrechtlicher und politischer Handlungsbedarf.

Ab Vollendung des 25. Lebensjahres entfällt regelmäßig das Kindergeld, kann also auch nicht direkt an die Studenten oder Azubis abgezweigt werden. Und es besteht regelmäßig nicht mehr die Möglichkeit der Familienmitversicherung, so dass aus dem BAföG-Satz auch noch die Krankenversicherung bestritten werden muss. Für SGB II-Leistungsbezieher, werden die KV-Beiträge neben dem Regelbedarf separat erbracht. Studenten müssen diesen aus dem BAföG-Regelbedarf bestreiten, der sogar unter dem SGB II-Regelbedarf liegt.

Zudem muss die Bundesagentur ihre rechtswidrige Praxis beenden, den Durchschnitt der Lehrlingsentgelte für den jeweiligen Bewilligungszeitraum anzurechnen. Häufig sind die Lehrlingsentgelte über die Ausbildungszeit deutlich gestaffelt, im ersten Ausbildungsjahr also deutlich geringer als später, so dass die Anrechnung des Durchschnitts für einen Bewilligungszeitraum von 18 Monaten zu einer erheblichen Bedarfsunterdeckung im ersten Lehrjahr und in den ersten sechs Monaten der zweiten Lehrhälfte bei einer dreijährigen Ausbildung führt. Hier nutzt die Bundesagentur den ihr ausdrücklich eingeräumten gesetzlichen Spielraum nicht zugunsten der verfassungsrechtlich gebotenen Sicherstellung des Existenzminimums.

Welcher Jugendliche kann sich vernünftig auf die Ausbildung konzentrieren, wenn ihm monatlich mitunter 50 oder 70 EUR zur Sicherung seiner Existenz fehlen? Und dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass der geringere BAföG-Regelbedarf, der ja auch für die Berufsausbildungsbeihilfe gilt, erhebliche Anteile für Ausbildungsaufwendungen enthält. Diese müssten einen Regelbedarf, der kaum unter dem des SGB II liegen kann ergänzen, nicht umgekehrt.

8. Die umfassenden Leistungsausschlüsse für die Unionsbürger sind weder im Lichte des Gebotes der Menschenwürde noch europarechtlich haltbar. Insofern hoffen wir auf eine zügige Klärung durch den EuGH, der bekanntlich vom BSG dazu angerufen wurde.

Das Thema dieser Veranstaltung ist also höchst aktuell. Ich freue mich sehr, dass mit dem Arbeitspapier von Irene Becker und Reinhard Schüssler weiteres Licht in die wissenschaftliche und hoffentlich auch politische Diskussion gebracht wurde.