



**Stellungnahme
des Deutschen Caritasverbandes e. V.
als sachkundiger Dritter nach § 27 a BVerfGG**

Im Verfahren der Verfassungsbeschwerde der Frau Diana Henrich (Beschwerdeführerin) unmittelbar gegen den Beschluss des Bundessozialgerichts vom 15. April 2008 – B 14/11b AS 41/07 B, mittelbar gegen § 20 SGB II, nimmt der Deutsche Caritasverband e. V. wie folgt Stellung:

I.

Die alleinstehende Beschwerdeführerin bezog im Zeitraum vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Oktober 2005 Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sie übte während dieser Zeit eine geringfügige Beschäftigung mit einem Entgelt von 400 € monatlich aus. Im streitgegenständlichen Zeitraum betrug die Regelleistung für eine alleinstehende Person gemäß § 20 Abs. 2 SGB II 345 € monatlich. Unter Anrechnung des aus ihrer Beschäftigung erzielten Entgelts wurden der Beschwerdeführerin mit Bescheid vom 23. Dezember 2004 für den Zeitraum vom 1. Januar 2005 bis 30. April 2005 und mit Bescheid vom 2. Mai 2005 für den Zeitraum vom 1. Mai 2005 bis 31. Oktober 2005 Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts in Höhe von monatlich 104,73 € zzgl. Kosten der Unterkunft zugesprochen. Ihr Begehren auf hö-

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

Bearbeitung:
Dr. Clarita Schwengers

Telefon: 0761 200-165
Telefax: 0761 200-733
clarita.schwengers@caritas.de

Postfach 4 20, 79004 Freiburg i. Br.
Karlstraße 40, 79104 Freiburg i. Br.
Lorenz-Werthmann-Haus

here Regelleistungen blieb in den Widerspruchsverfahren und in allen anschließenden Instanzen erfolglos. Das Bundessozialgericht lehnte eine Nichtzulassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin mit Beschluss vom 15. April 2008 (B 14/11b AS 41/07 B) ab.

Die Beschwerdeführerin legte unmittelbar gegen diesen Beschluss des Bundessozialgerichts vom 15. April 2008 sowie mittelbar gegen § 20 SGB II Verfassungsbeschwerde ein.

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, wenn die in § 20 SGB II festgelegte Höhe der Regelleistung verfassungswidrig ist.

1.

Maßstab der verfassungsrechtlichen Prüfung im Rahmen der Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG ist vorliegend das Grundrecht der Beschwerdeführerin auf Sicherung ihrer Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein nach Art 1. Abs. 1 GG i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip (Artt. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehört die Fürsorge für Hilfebedürftige zu den selbstverständlichen Pflichten des Sozialstaats. Die staatliche Gemeinschaft muss ihnen jedenfalls die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein sichern und sich darüber hinaus bemühen, sie soweit möglich in die Gesellschaft einzugliedern (BVerfGE 40, 121, 133; 82,60,80; BVerfG info also 1991, 154). Allerdings bestehen nach dem Bundesverfassungsgericht viele Möglichkeiten, den gebotenen Schutz zu verwirklichen. Es liege grundsätzlich in der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, den ihm geeignet erscheinenden Weg zu bestimmen, besonders zwischen den verschiedenen Formen finanzieller Hilfe für den Unterhalt und die Betreuung gebrechlicher Menschen zu wählen und entsprechend die Anspruchsberechtigung festzulegen. Ebenso habe er, soweit es sich nicht um die bezeichneten Mindestvoraussetzungen handelt, zu entscheiden in welchem Umfang soziale Hilfe unter Berücksichtigung der vorhandenen Mittel und anderer gleichrangiger Staatsaufgaben gewährt werden kann und soll (BVerfG a.a.O.).

Ein Verstoß gegen Art. 1 Abs. 1 GG i. V. mit dem Sozialstaatsprinzip liegt vor, wenn durch die Leistungen des § 20 SGB II bei der Beschwerdeführerin die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein nicht gesichert sind und der o. g. Nichtannahmebeschluss des BSG dies verkennt.

Kernbereich der Menschenwürde sind daher die Mindestvoraussetzungen eines menschenwürdigen Daseins. Nach zutreffender Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Sozialhilfe beschränkt sich diese verfassungsrechtliche Gewährleistungspflicht nicht nur auf

die bloße Sicherung der körperlichen Existenz, sondern umfasst auch die Gewährleistung eines sog. „soziokulturellen Existenzminimums“ sowie einen Schutz vor Stigmatisierung und sozialer Ausgrenzung (BVerwGE 87, 212; 94, 326). Diese Ansicht setzt auch der Gesetzgeber des SGB II um, der in der Begründung zum Gesetzentwurf zu § 20 SGB II ausführt, dass die Regelleistung im Rahmen des Arbeitslosengeldes II das „soziokulturelle“ Existenzminimum der insoweit als Referenzsystem für alle bedarfsorientierten und bedürftigkeitsabhängigen staatlichen Fürsorgeleistungen fungierenden Sozialhilfe abbildet (BT-Drs. 15/1516 S. 56). Nicht gefolgt werden kann hingegen der Ansicht des 1. Senats des BSG, wonach die denkbar unterste verfassungsrechtliche Grenze bei der Ausgestaltung des Existenzminimums durch den Sozialgesetzgeber in Würdigung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und des Schutzgebotes aus Art. 2 Abs. 2 GG bei wirtschaftlichem Wohlstand in Deutschland, bei einer von Überfluss an materiellen Gütern geprägten Gesellschaft allein das zur physischen Existenz Unerlässliche – neben immaterieller Achtung - ist. Zu diesem das „nackte Überleben“ sichernde „physische Existenzminimum“ soll jedenfalls ausreichende Nahrung, Kleidung, Obdach sowie eine ausreichende medizinische Versorgung gehören (BSG, Urteil v. 22. April 2008, B 1 KR 10/07 R; offen gelassen wurde die Frage des Umfangs des verfassungsrechtlich geschützten Maßes des Existenzminimums durch den 11b. Senat des BSG, Urteil v. 23. November 2006 – B 11b AS 1/06).

Menschenwürdiges Leben ist indes mehr als ein rein auf die physischen Notwendigkeiten beschränktes Dasein. Das physiologisch Notwendige reduziert das Leben auf das bloße Dasein, dessen Kennzeichen die Alternativlosigkeit und die Fixierung auf den Kampf um das nackte Überleben ist (vgl. Neumann, Volker, Menschenwürde und Existenzminimum, Berlin 1995, S. 14f. = NVwZ 1995, 426). Ein menschenwürdiges Leben umfasst dagegen den Erhalt und die Eröffnung von Alternativen und Handlungsspielräumen und damit die Möglichkeit einer selbstbestimmten Teilhabe an der Gesellschaft (vgl. Neumann, a.a.O., S. 14 f. = NVwZ 1995, 426). Nach Rothkegel (Gagel, SGB III mit SGB II, vor §§ 19 ff, Rn. 18) ergibt sich aus dem Menschenwürdebezug der staatlichen Pflicht zur Existenzsicherung, dass nicht nur das „nackte Überleben“ gesichert werden muss, sondern darüber hinaus soziale Ausgrenzung als Folge von Mittellosigkeit verhindert werden muss. Es sei daher nicht Sache des Sozialstaatsprinzips und damit des legislatorischen Ermessens, ob Mittellosen ein über das physiologische Existenzminimum hinausgehender, ihrer Gemeinschaftsbezogenheit und -zugehörigkeit Rechnung tragender Anteil im Existenzminimum zugebilligt werde. Vom Menschenwürdegrundsatz geboten sei vielmehr eine wirtschaftliche Grundsicherung, die es dem Einzelnen ermöglicht, in der Umgebung von Nichthilfeempfängern ähnlich wie diese zu leben. Dazu gehöre ein Mindestmaß an Freiheit, die Existenzsicherung selbstbestimmt und eigenverantwortlich zu gestalten. Es ist daher die Aufgabe staatlichen Handelns, die zur Teilhabe notwendigen materiellen und institutionellen Bedingungen zu sichern, um gelingendes Leben einschließlich sozialer Teilhabe zu ermöglichen. Eine Beschränkung auf ein phy-

sisches Existenzminimum verkennt auf fundamentale Weise diese Verantwortung und damit auch die Würde der menschlichen Person.

Unstimmig ist auch der Bezug, den der 1. Senat des Bundessozialgerichts bzgl. der Ausgestaltung der „denkbar untersten verfassungsrechtlichen Grenze bei der Ausgestaltung des Existenzminimums“ zum wirtschaftlichen Wohlstand in Deutschland sowie zu der von Überfluss an materiellen Gütern geprägten Gesellschaft vornimmt. Zwar ist es richtig, dass die konkrete Höhe der existenzsichernden Leistungen sich nach den gesellschaftlichen Lebensstandards richtet. Allerdings ist nicht die Würde an sich historischen Wandlungen unterworfen, sondern nur das Urteil darüber, welche materiellen Voraussetzungen notwendig sind, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können (Neumann, a. a. O., S. 14).

2.

Entscheidungserheblich ist vor diesem Hintergrund, ob mit den Leistungen nach § 20 SGB II in Verbindung mit den übrigen Leistungen des SGB II das sog. „soziokulturelle Existenzminimum“ der Beschwerdeführerin gesichert ist sowie ein Schutz vor Stigmatisierung und sozialer Ausgrenzung gewährleistet ist. Der Gesetzgeber hat im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit, zwischen verschiedenen Formen finanzieller Hilfe zu wählen, in § 20 SGB II eine Regelleistung in Form einer Pauschale von monatlich 345 € eingeführt. Eine abweichende Festlegung der Regelleistung ist nicht möglich. Durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 20. Juli 2006 (BGBl I S. 1706 ff.) wurde dies in § 3 Abs. 3 S. 2 SGB II und § 23 Abs. 1 S. 4 SGB II klargestellt. Die Regelleistung wird ergänzt um eine abschließende Anzahl einmaliger Leistungen nach § 23 Abs. 3 SGB II sowie Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II. Weitergehende Bedarfe, die von der Regelleistung erfasst sind, können allenfalls nach § 23 Abs. 1 SGB II durch ein Darlehen gedeckt werden. Darüber hinaus übernimmt der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Beiträge für die Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung. Neben dem befristeten Zuschlag (§ 24 SGB II) II und dem Einstiegsgeld (§ 29) gibt es schließlich vereinzelte weitere Leistungen im SGB II.

Die Regelleistung ist vom Gesetzgeber mit Gesetz vom 24. Dezember 2003 (BGBl I, 2954) in Höhe von 345 € festgesetzt worden. In der Begründung führte der Gesetzgeber aus, dass die Vorschrift zur Regelleistung keine Regelung zu ihrer Bemessung enthalte, da hierfür die Regelungen im SGB XII einschließlich der Regelsatzverordnung einschlägig seien, die das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit erlassen werde. Die monatliche Regelleistung für Personen, die alleinstehend oder alleinerziehend seien, ergebe sich aus der vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt erhobenen Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1998, die auf den Stand 1. Juli 2003 hochgerechnet wurde (BT-Drs. 15/1516, S. 56).

Gegen die Ausgestaltung des Existenzminimums, insbesondere gegen die Höhe der Regelleistung bestehen indes verfassungsrechtliche Bedenken:

- a) Sog. Statistikmodell tauglicher Ansatz, aber verfassungsrechtlich bedenkliche Umsetzung

Zur Ermittlung der Höhe des Regelsatzes eines Alleinstehenden (Eckregelsatz) hat sich der Gesetzgeber für das sog. Statistikmodell entschieden. Zugrundegelegt werden die Verbrauchsausgaben der untersten 20 vom Hundert der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nach Herausnahme der Empfänger von Sozialhilfe (§ 2 Abs. 3 RegelsatzVO). Von den in einzelnen Abteilungen eingestellten Ausgaben für bestimmte Lebensgüter werden aufgrund einer Wertentscheidung des Ordnungsgebers bestimmte Abschläge gemacht. Die Summe der restlichen Ausgaben in den Abteilungen bildet den Eckregelsatz (§ 2 Abs. 2 RegelsatzVO).

Die Ableitung der Höhe des Regelsatzes vom Ausgabeverhalten von Haushalten im Niedrigeinkommensbereich ist grundsätzlich ein taugliches Verfahren. Allerdings ergeben sich aus der konkreten Umsetzung des Ansatzes durch den Ordnungsgeber Bedenken, ob das soziokulturelle Existenzminimum im oben verstandenen Sinne tatsächlich gewahrt ist:

- (1) Zirkelschluss: Sog. verdeckt Arme in der Referenzgruppe

Dem Statistikmodell liegt die Annahme zugrunde, dass die Personen in der Referenzgruppe mehr ausgeben, als sie zur Deckung ihres soziokulturellen Existenzminimums bedürften. Um diese Annahme nicht zu verfälschen, werden Sozialhilfeempfänger aus der Referenzgruppe herausgenommen. Tatsächlich gibt es auch noch eine weitere Gruppe von Personen, deren Ausgabeverhalten unterhalb desjenigen von Sozialhilfeempfängern liegt. Das sind Menschen, die – im hier maßgeblichen Jahr 1998 - aufgrund ihres sehr niedrigen Einkommens berechtigt gewesen wären, Sozialhilfe zu beantragen, dies aber (z. B. aus Scham oder Angst vor Rückgriff auf Verwandte) unterlassen haben. Die Berücksichtigung der Ausgaben dieser Personen in der Ermittlung des Eckregelsatzes durchbricht die Annahme, dass die gesamte Referenzgruppe oberhalb des Existenzminimums lebt. Die Zahl dieser Personen lässt sich nur schätzen: Aus der Caritasuntersuchung aus dem Jahr 1993 (Hauser, Hübinger: Arme unter uns, Freiburg im Breisgau 1993, Teil 1 S. 111 f.) hat sich ergeben, dass bei den Caritas-Klienten und ihren Haushaltsmitgliedern auf fünf Sozialhilfeempfänger mindestens drei Verdeckt Arme treffen, die Untergrenze für eine Dunkelziffer also bei etwa 38 Prozent liegt. Gerade um der verschämten Altersarmut zu begegnen, wurde 2001 das Grundsicherungsgesetz (GSiG) eingeführt. Auch beim Übergang vom BSHG zum SGB II und SGB XII gab es nach Schätzungen der Armutsforscherin Irene Becker 1,8 Mio. verdeckt Arme Personen

(Becker, Irene /Hauser, Richard, Gewinner und Verlierer von Hartz IV, neue caritas Heft 14/2006, 22, 24). Die Bestimmung der Referenzgruppe begegnet daher verfassungsrechtlichen Bedenken.

- (2) Wertungen des Ordnungsgebers bzgl. regelsatzrelevantem Bedarf z. T. systematisch falsch

Ausgehend von der Annahme, dass die Personen in der Referenzgruppe mehr ausgeben als für die Deckung des soziokulturellen Existenzminimums benötigt wird, wertet der Ordnungsgeber, welche dieser Ausgaben zum soziokulturellen Existenzminimum gehören. So werden von den Ausgaben in der Abteilung 07 „Verkehr“ lediglich die Ausgaben in Verbindung mit dem Kauf und Betrieb eines Fahrrades und sog. Fremden Verkehrsdienstleistungen anerkannt. Nicht anerkannt werden hingegen Aufwendungen für Kraftfahrzeuge und Motorräder und deren Reparaturen (vgl. Verordnung des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung, Verordnung zur Durchführung des § 28 SGB XII, BR-Drs. 206/04, S. 8). Zwar gehört das Kraftfahrzeug im SGB XII zum verwertbaren Vermögen, im SGB II jedoch nicht (vgl. § 12 Abs. 3 Nr. 2 SGB II). Das Verhältnis der Ausgaben zum Betrieb von Kraftfahrzeugen in der EVS 2003 (Kraftstoffe und Schmiermittel, durchschnittlich 18,45 € je Haushalt) zu den Ausgaben für Personenbeförderung/Verkehrsdienstleistungen (15,04 € je Haushalt) deutet darauf hin, dass in der Referenzgruppe eine ganze Reihe von Personen ein Kraftfahrzeug fährt (vgl. ebenso zum Ausgabeverhalten von Familien mit einem Kind im Niedrigeinkommensbereich Becker, Was kaufen Familien mit niedrigem Einkommen? In: neue caritas Heft 1/2008 S. 22 ff). Infolgedessen reduzieren sich die Ausgaben der Referenzgruppe für die Beförderung im öffentlichen Personennahverkehr sehr deutlich. Die Regelsatzberechnung bezieht diese Tatsache allerdings nicht mit ein. Da „Mobilität“ zum soziokulturellen Existenzminimum gehört, wird deren Sicherstellung durch den Regelsatz infolge dieses systematischen Fehlers nicht gewährleistet.

- (3) Fortschreibung der Regelsätze gemäß dem Rentenwert zwischen den Jahren der Ergebnisse der EVS höhlt Existenzminimum aus

Das aufwändige Verfahren der Ermittlung der Ausgaben der Referenzgruppe erfolgt nur alle fünf Jahre. Allein drei Jahre dauert es, bis die Ergebnisse einer Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ausgewertet sind und der Eckregelsatz festgesetzt wird. In den folgenden fünf Jahren verändert sich der Eckregelsatz jeweils zum 1. Juli eines Jahres um den Vomhundertsatz, um den sich der aktuelle Rentenwert in der gesetzlichen Rentenversicherung verändert (§ 4 RegelsatzVO). Dies erfolgt dadurch, dass der bisherige aktuelle Rentenwert mit den Faktoren für die Veränderung der Bruttolöhne und –gehälter je Arbeitnehmer, des Beitragssatzes zur allgemeinen Rentenversicherung und dem Nachhaltigkeitsfaktor ver-

vielfältigt wird (§ 68 SGB VI). Allerdings ist die Entwicklung des Rentenwerts nicht geeignet, die Preissteigerungen bei den regelsatzrelevanten Gütern aufzufangen. So hat sich der Rentenwert z.B. in den Jahren 2004 und 2005 nicht verändert, wohingegen die Inflationsrate 1,5 Prozent (2004) bzw. 1,6 Prozent (2005) betrug. Das liegt in erster Linie an der Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors, der für die Rentenversicherung seine Berechtigung hat, für das Existenzminimum jedoch systemfremd ist. Unberücksichtigt im Rahmen der Anpassung der Regelsätze an den Rentenwert blieb damit zugleich die Erhöhung der Mehrwertsteuer von 16 Prozent auf 19 Prozent zum 1. Januar 2007. Ähnliches gilt für die Entwicklung der Lebensmittel oder Strompreise, die in den vergangenen Jahren (zeitweilig) stark angestiegen sind, ohne dass diese Preiserhöhungen durch Preissenkungen bei anderen regelsatzrelevanten Gütern kompensiert werden konnten. Aufgrund der Anpassung der Regelsätze an die Entwicklung des Rentenwertes waren die Bezieher der Leistungen nach SGB II in diesen Jahren folglich nicht mehr in der Lage, ihr Existenzminimum in dem Maße zu decken, in dem es bei der Ermittlung der EVS als regelsatzrelevant anerkannt wurde. Sofern das im Zuge der Auswertung der EVS wertend ermittelte Maß an notwendigem Lebensunterhalt das verfassungsrechtliche Existenzminimum darstellte, war es in den folgenden Jahren unterschritten.

(4) Strenge, grenzenlose Relativität des Statistikmodells gefährdet tatsächliche Deckung des notwendigen Lebensunterhalts

Die strenge Ausrichtung der Höhe der Regelsätze am Ausgabeverhalten der untersten 20 Prozent der nach ihrem Nettoeinkommen gestaffelten Haushalte ohne Sozialhilfeempfänger birgt die Gefahr, dass faktisch das soziokulturelle Existenzminimum bzw. der notwendige Lebensunterhalt nicht mehr gesichert ist. Dies ist der Fall, wenn die Einkommen der Personen der Referenzgruppe schon nicht mehr ausreichen, um den notwendigen Bedarf an Ernährung, Kleidung, sozialer Teilhabe etc. sicherzustellen, also die Sicherungsfunktion der unteren Einkommensgruppen gegenüber sozialer Ausgrenzung nicht mehr ausreicht. Das Statistikmodell steht jedoch unter der Prämisse, dass auch unterhalb des Lebensstandards dieser Referenzgruppe ein menschenwürdiges Leben geführt werden kann (vgl. Rothkegel in: Gagel, SGB III mit SGB II § 20 Rn. 44). Sind indes auch die unteren Einkommensgruppen schon auf einem Einnahmen und Ausgabenniveau, in dem soziale Teilhabe nicht mehr gewährleistet ist, kann mit dem Statistikmodell auch der notwendige Lebensunterhalt bzw. das soziokulturelle Existenzminimum der Menschen in der Sozialhilfe oder in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht mehr gewährleistet werden. Das Statistikmodell gelangt folglich an seine Grenzen, wenn die ihm zugrundeliegende Annahme, dass die Personen in der Referenzgruppe mit ihren Ausgaben mehr Bedarfe decken als das soziokulturelle Existenzminimum umfasst, nicht mehr zutrifft. In der Folge bedeutet das, dass nach der Anwendung von Abschlägen auf diese Ausgaben die errechnete Regelleistung nicht mehr das soziokulturelle Existenzminimum deckt. Hierfür bestehen erste Anzeichen (vgl. unter b)).

(4) Erhebliche Veränderungen bei der Notwendigkeit der Beschaffung von regelsatzrelevanten Gütern

Im Hinblick auf die Notwendigkeit der Sicherstellung der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein weist das sog. Statistikmodell eine weitere Schwäche auf: drastische Veränderungen, die die Beschaffung von regelsatzrelevanten Gütern betreffen, bleiben zwischen den im fünfjährigen Zyklus stattfindenden Erhebungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe unberücksichtigt. Das betrifft insbesondere den Bereich der medizinischen Versorgung. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe wurde im Jahr 1998 und im Jahr 2003 erhoben. Dem Konsumverhalten im Bereich der gesundheitlichen Versorgung lag die Situation zugrunde, dass die Zahl verschreibungspflichtiger Medikamente relativ hoch war und auch für den Arztbesuch keine Zuzahlung erforderlich war. Dies prägte auch das Konsumverhalten der Referenzgruppe, die aufgrund der gesetzlichen Ausgangslage einige Ausgaben nicht tätigen musste. Bereits im Jahr 2004 wurde jedoch durch das GKV-Modernisierungsgesetz 2004 (GMG) die Pflicht eingeführt, anlässlich eines Arztbesuches vierteljährlich die sog. Praxisgebühr von 10 € zu zahlen. Ferner wurde der Katalog der verschreibungspflichtigen Medikamente erheblich reduziert. Die Empfänger von Leistungen nach dem SGB II waren daher seit dem Jahr 2005 gehalten, aus dem unter anderen Grundbedingungen ermittelten Anteil der Regelleistung für gesundheitliche Versorgung Praxisgebühr und nicht verschreibungspflichtige Medikamente zu entrichten. Auch hier vollzieht sich innerhalb des Statistikmodells ein Bruch, weil die Ausgaben der Referenzgruppe in diesem Bereich nicht geeignet sind, das soziokulturelle Existenzminimum in diesem Teilbereich sicherzustellen. Eine vergleichbare Situation wird im Jahr 2009 erneut entstehen, wenn die gesetzlichen Krankenkassen die Möglichkeit erhalten, einen sog. kassenindividuellen Zusatzbeitrag gemäß § 242 SGB V zu erheben, der für Arbeitslosengeld II-Empfänger monatlich 8 € betragen kann und der aus der Regelleistung zu begleichen ist.

b) Anzeichen dafür, dass die Regelleistung das soziokulturelle Existenzminimum nicht sicherstellt

Neben den dargestellten methodischen Schwächen im Verfahren zur Festsetzung des Eckregelsatzes bzw. der Regelleistung des alleinstehenden Erwachsenen nach dem sog. Statistikmodell enthalten auch die Lebensumstände der Beschwerdeführerin und der Gruppe der Empfänger von Arbeitslosengeld II insgesamt Hinweise darauf, dass das soziokulturelle Existenzminimum durch die Regelleistung nicht sichergestellt ist.

aa) Lebensstandard und Versorgung mit Lebensgütern von Empfängern von Leistungen nach dem SGB II

Ausgehend von der Formel des Bundesverwaltungsgerichts, dass sich die verfassungsrechtliche Gewährleistungspflicht nicht nur auf die bloße Sicherung der körperlichen Existenz beschränkt, sondern auch die Gewährleistung eines sog. „soziokulturellen Existenzminimums“ sowie einen Schutz vor Stigmatisierung und sozialer Ausgrenzung umfasst, ist maßgeblich, ob in der Realität die Leistungen des SGB II, insbesondere die Regelleistung in ihrer jetzigen Ausgestaltung dies tatsächlich sicherstellen.

Die Beschwerdeführerin trägt vor, dass die in der Regelleistung für Einzelposten vorgesehenen Beträge ihre Bedarfe nicht decken. So sei für die Reparatur eines Schuhs monatlich 0,64 € vorgesehen, obwohl der günstigste Schuhmacher für das Fertigen eines Schuhabsatzes 7 € verlange (Verfassungsbeschwerde, S. 4). Für einen Betrag von 3,14 € für private Brief- und Paketdienstleistungen könnten lediglich 2 Briefe zu 1,45 € oder 4 Briefe zu 0,55 € verschickt werden (a.a.O., S. 9). Zwar seien nach der Regelsatzverordnung Grundgebühr für Telefon, durchschnittlicher Verbrauch sowie Internetzugangskosten in den Regelsatz einzustellen, doch könne von 20,70 € monatlich nicht einmal die Grundgebühr für das Telefon oder den Internetzugang bezahlt werden. Die zu geringe Bewertung der Einzelpositionen der Regelsatzverordnung führe dazu, dass für einmalige Leistungen monatlich nicht angespart werden könne (a.a.O., S. 5). Zudem habe sie keine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, weil für diesen Bereich faktisch kein Geld zur Verfügung stehe, so dass Hilfeempfänger stigmatisiert und ausgegrenzt würden. Insbesondere habe die Beschwerdeführerin kein Geld für den Jahrespass der Bibliothek, den Besuch von Kulturveranstaltungen oder für die Mitgliedschaft im örtlichen Sportverein, welche 60 € jährlich koste (a.a.O. S. 5, 11). Eine Tageszeitung (DIE WELT) müsse in Höhe von 84 € je Vierteljahr aus der Regelleistung finanzierbar sein, weil nur so eine Teilhabe am politischen Leben möglich sei. Ferner sei eine Fachzeitschrift in Höhe von 6 € monatlich in Ansatz zu bringen, um sich beruflich weiterbilden zu können (a.a.O., S. 10). Die erfolgten Ausgaben für die Zeitungen hinderten sie indes daran, ins Kino oder Theater zu gehen (S. 11). Im Bereich Verkehr sei für den Kauf eines Fahrrads 0,67 € monatlich vorgesehen, hochgerechnet 8,04 € jährlich. Der Erwerb eines Fahrrads sei davon nicht zu finanzieren, da ein einfaches Modell beim Discounter nach exemplarischer Stichprobe 149 € koste. Für eine Monatskarte für den öffentlichen Nahverkehr von 90,50 € reiche ihre Regelleistung nicht. Auch die aufgrund des GMG 2004 notwendig gewordenen Kosten für gesundheitliche Versorgung (Praxisgebühr 10 €, Zuzahlungen bei Medikamenten und Zahnversicherung von 60 €) sowie die zu erwartenden Kosten beim bevorstehenden Krankenhausaufenthalt für Telefon, kostenpflichtige Getränke etc. seien aus der Regelleistung nicht finanzierbar. Ein Damenhaarschnitt koste 30 €, so dass die in der Regelleistung vorgesehenen 9,98 € hierfür nicht ausreichen.. Auch der Ansatz von 131,10 € für Nahrungs-

mittel und Getränke reiche nur bis zur Mitte des Monats. Die für Bekleidung und Schuhe vorgesehenen 34,50 € seien nur ausreichend, um Bekleidungsstücke auf Raten zu kaufen. Qualitätsware sei nicht finanzierbar. Besonders schwierig zu finanzieren sei ein Wintermantel.

Diese Ausführungen der Beschwerdeführerin zur eingeschränkten Möglichkeit der Deckung ihrer Bedarfe durch die Leistungen des SGB II werden auch durch weitere Untersuchungen einer größeren Gruppe von Empfängern von Arbeitslosengeld II gestützt:

- **IAB: Was fehlt bei Hartz IV**

In einer Studie Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) „Was fehlt bei Hartz IV? – Zum Lebensstandard der Empfänger von Leistungen nach dem SGB II“ (Bernard Christoph, ISI 40, Juli 2008 S. 7 ff.) wird mittels einer Befragung der Leistungsempfänger festgestellt, dass ALG II-Empfänger im Allgemeinen recht gut mit Gütern des elementaren Bedarfs (zur Definition der elementaren Güter vgl. im Folgenden) ausgestattet sind, der Lebensstandard der meisten ALG II-Empfänger jedoch kaum über eine Grundversorgung mit diesen elementaren Gütern hinausgeht. Das Institut legt seiner Untersuchung einen direkten Ansatz zur Armutsmessung zugrunde, der Armut an der Ausstattung des Haushalts mit für den Lebensstandard relevanten Gütern misst (Deprivationsansatz). Der Ansatz steht im Gegensatz zu Ansätzen zur sog. indirekten Messung von Armut, bei denen die zur Erreichung eines angemessenen Lebensstandards zur Verfügung stehenden Ressourcen – üblicherweise das Einkommen – erfasst werden. Datengrundlage ist die in den Jahren 2006/2007 durchgeführte erste Welle des „Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), bei der es sich um eine jährliche Wiederholungsbefragung von 18.954 Personen in 12.794 Haushalten handelt. Neben der allgemeinen Bevölkerungsstichprobe (9.568 Befragte/5.990 Haushalte) beinhaltete sie auch eine zweite Teilstichprobe (9.386 Befragte/6.804 Haushalte), die ausschließlich Haushalte umfasst, in denen zum Zeitpunkt der Stichprobenziehung mindestens eine Person Leistungen nach dem SGB II erhalten hat. (IAB, a. a. O., S. 7). Zu beachten ist, dass diese Personen wegen der Zuverdienstmöglichkeiten im SGB II auch ein Einkommen aus ergänzender Erwerbstätigkeit verfügen können, das über der reinen Regelleistung und anderen Leistungen des SGB II liegt. Grundlage der Untersuchung waren 26 Lebensstandardmerkmale aus den Bereichen Wohnung, Nahrung, Kleidung, Ausstattung mit Konsumgütern, allgemeine finanzielle Möglichkeiten und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben. In der Untersuchung wurde zunächst gefragt, welche der untersuchten Güter von der Bevölkerung in besonderer Weise als notwendig erachtet werden und welche nicht. Danach wurde ermittelt, in welchem Umfang und in welchen Bereichen nach Angaben der Befragten Einbußen hingenommen werden müssen und abschließend wurde untersucht, ob auf Grundlage dieser Befragungsergebnisse alle Leistungsempfänger über eine im Großen und Ganzen vergleich-

bare Güterausstattung verfügen oder nicht (IAB, a.a.O. S. 7). Als unbedingt notwendig erachteten die Befragten eine Grundversorgung mit Nahrung, Kleidung und Wohnung (incl. ihrer Qualität, Grundausrüstung mit Haushaltsgeräten, und Möglichkeit, Geld für Miete und Nebenkosten aufbringen zu können). Im Mittelfeld lagen ausreichender Wohnraum, Fernsehen, Auto und die Möglichkeit, Gesundheitskosten und unerwartete Ausgaben schultern zu können. Am Schluss standen höhere Konsumgüter, Balkon oder Terrasse oder weitreichende finanzielle Möglichkeiten sowie Güter aus dem Bereich der kulturellen Teilhabe (IAB, a. a. O., S. 7 f.). Im Ergebnis zeigte die Studie, dass ALG II-Bezieher nach eigenen Angaben mit Gütern des elementaren Bedarfs (s.o. erste Gruppe) relativ gut versorgt sind, aber selbst hier geben 6-8 Prozent der Leistungsempfänger an, sich keine warme Mahlzeit pro Tag leisten zu können, dass sie feuchte Wände in ihrer Wohnung haben oder Probleme bei der Bezahlung von rezeptfreien Medikamenten oder Nebenkosten haben. 14 Prozent teilen mit, dass sie über nicht ausreichend Zimmer verfügen und 17 Prozent geben an, sich keine angemessene Winterkleidung leisten zu können (IAB, a.a.O. S. 8). Würde man diese Versorgung mit elementaren Gütern mit dem oben zitierten, vom 1. Senat des Bundessozialgerichts definierten physischen Existenzminimum gleichsetzen, würde deutlich, dass dieses durch das SGB II weitgehend, aber nicht lückenlos gewährleistet ist. Bei der Gesamtbevölkerung kommen Einbußen in diesem Bereich der elementaren Versorgung nach den Ergebnissen der Studie hingegen fast nicht vor.

Größere Versorgungsdefizite zeigen sich in dem Bereich, der gerade über die elementare Versorgung hinausgeht und die finanziellen Möglichkeiten und soziale Teilhabe ausmacht. Etwa drei Viertel der Befragten können es sich nicht leisten, einmal im Monat ins Restaurant zu gehen. Und jeweils vier von fünf Leistungsempfängern geben an, dass sie sich keinen jährlichen Urlaub leisten oder keinen festen Geldbetrag pro Monat sparen können. Jeder Zweite kann weder das Geld für medizinische Zusatzleistungen aufbringen, die nicht von der Krankenkasse übernommen werden, noch unerwartet auftretende Ausgaben schultern. Ähnliches gilt für Kino- oder Konzertbesuche oder für das Einladen von Freunden (IAB, a. a. O., S. 8 f.).

Betrachtet man die Versorgung mit sog. „höheren“ Gütern, so finden sich auch hier Güter der sozialen Teilhabe, die z. T. auch im Hinblick auf Bildungschancen und einer damit verbundenen Möglichkeit zu einer Entwicklung aus dem Hilfebezug heraus relevant sind. So geben zwischen 40 Prozent und der Hälfte der Leistungsempfänger an, aus finanziellen Gründen nicht über einen Computer mit Internetanschluss zu verfügen. Im Hinblick auf ihre Mobilität geben ebenso viele an, finanziell nicht in der Lage zu sein, ein Auto zu besitzen oder neue Kleidung über den unmittelbaren Bedarf hinaus zu beschaffen (IAB, a.a.O., S. 9).

Im weiteren stellt die Studie fest, dass besonders Leistungsempfänger mittleren Alters (35 bis 49 Jahre) nach eigenen Angaben hohe Deprivationswerte aufweisen, während die jüngeren und älteren Leistungsbezieher sich als offenbar besser versorgt einschätzen. Auch beim Vergleich der Befragungsergebnisse verschiedener Haushaltstypen zeigt sich, dass Ein-Personen-Haushalte ihr Versorgungsniveau mit Abstand als am niedrigsten einschätzen (IAB, a. a. O. S. 9).

Abschließend lässt sich feststellen, dass der Lebensstandard der meisten Leistungsempfänger hinsichtlich einer Ausstattung mit Gütern des elementaren Bedarfs relativ gut gesichert ist, jedoch der darüber hinaus gehende Bereich der sozialen Teilhabe und die Möglichkeit, finanziell für unvorhergesehene, medizinisch notwendige oder einmalige Bedarfe, vorzusorgen oder anzusparen, kaum gewährleistet ist. Dieses Ergebnis der Studie steht letztlich im Einklang mit dem Vortrag der Beschwerdeführerin, die darstellt, dass gerade die im Regelsatz vorgesehenen Ausgabeposten in ihrem konkreten Fall nicht ausreichen, um die von ihr benannten Ausgabeposten im Bereich der sozialen Teilhabe (Telefon, Internet, Zeitung, Fachzeitschrift, Verein) und gesundheitlichen Versorgung bzw. Vorsorge (Praxisgebühr, Zahnversicherung) zu treffen (vgl. Verfassungsbeschwerde S. 215).

Als besonders problematisch wird vom IAB die bei 80 Prozent der Leistungsempfänger festgestellte fehlende Möglichkeit gewertet, Geld zu sparen, da es im ALG II im Gegensatz zur früheren Sozialhilfe kein Geld mehr für einmalig auftretende Bedarfe gebe und Leistungsempfänger gerade aufgefordert seien, sich über die Zeit etwas zurückzulegen, um bei Bedarf auch größere Ersatzanschaffungen zu tätigen. Die Tatsache, dass diese Rücklagenbildung den meisten Betroffenen offenbar nicht möglich ist, weist also bereits jetzt auf ein Problem hin, das bei längerfristigem Leistungsbezug zu verstärkter Unterversorgung auch im Bereich der grundlegenden Güter (elementare Versorgung) führen könnte (IAB, a. a. O. S. 10).

bb) Pauschalierung gefährdet soziokulturelles Existenzminimum

Ein weiteres Anzeichen dafür, dass das soziokulturelle Existenzminimum durch derzeitige Ausgestaltung der Regelleistung für den alleinstehenden Erwachsenen nicht gewahrt ist, ist die weitgehende Pauschalierung der Leistungen, aufgrund derer individuelle Bedarfslagen unberücksichtigt bleiben.

Wie einführend dargestellt werden die Bedarfe des notwendigen Lebensunterhalts in erster Linie durch die pauschalierte Regelleistung abgedeckt. Eine abweichende Festsetzung der Regelleistung – wie sie nach § 28 Abs. 1 S. 2 SGB XII für den Bereich der Sozialhilfe gesetzlich vorgesehen ist – ist nach § 3 Abs. 3 S. 2 SGB II und § 23 Abs. 1 S. 4 SGB II ausdrücklich ausgeschlossen. Dadurch werden Bedarfslagen, die von dem der Regelleistung zugrunde

gelegten gemittelten, durchschnittlichen und typischen Bedarf abweichend, nicht von der Regelleistung abgedeckt. Zu diesen Fällen zählen z. B. Personen, die regelmäßig auf nicht verschreibungspflichtige Medikamente angewiesen sind. Das sind z. B. Menschen, die unter einer schweren Neurodermitis leiden und regelmäßig Salben und Cremes zur Linderung ihrer Beschwerden benötigen. Besonders betroffen sind auch Personen, die regelmäßig aufgrund ihres gesundheitlichen Beeinträchtigungen in besonderem Maße ausgesetzten Lebensstils entweder immer wieder oder aufgrund von dauerhaften Erkrankungen langfristig auf die Versorgung mit diesen Medikamenten angewiesen sind. Hierzu zählen nach den Erfahrungen des Deutschen Caritasverbandes insbesondere wohnungslose Menschen, die unter chronischen Erkrankungen leiden, die über einen längeren Zeitraum eine regelmäßige Versorgung mit nicht verschreibungspflichtigen Medikamenten erfordern. Hierzu zählen z. B. Schuppenflechten oder Pilzerkrankungen, zu deren Behandlung Salben erforderlich sind, Gefäßerkrankungen, bei denen Verbände, Salben und Medikamente zur Fußpflege benötigt werden, Alkoholkrankheit, die die Versorgung mit Vitamin-, Mineral- oder Enzympräparaten erfordert oder Osteoporose, bei der Calcium- und Vitaminpräparate einzunehmen sind. Zum anderen führt die Wohnungslosigkeit zu häufig auftretenden bzw. wiederkehrenden Erkrankungen, bei denen ebenfalls sehr häufig eine Behandlung durch nicht verschreibungspflichtige Medikamente notwendig ist. Hier sind Verletzungen und Wundinfektionen zu nennen, bei denen Verbandmaterial, entzündungshemmende und schmerzstillende Mittel benötigt werden sowie Magen-/Darmerkrankungen, die die Behandlung mit Medikamenten gegen Durchfall bzw. Austrocknung erfordern. Weitere häufige Krankheiten, bei denen nicht verschreibungspflichtige Medikamente benötigt werden, sind Augenverletzungen und Bindehautentzündungen, Erkältungskrankheiten, Entzündungen im Mund/Zahnschmerzen sowie Beeinträchtigungen in der Sehfähigkeit, wo Brillen oder Lupen benötigt werden.

Eine ähnliche Problemlage stellt sich bei Angehörigen von Strafgefangenen, die regelmäßig nicht in der Lage sind, aus ihrer Regelleistung ihre Angehörigen in Haft (regelmäßig) zu besuchen. Zwar hat das Bundessozialgericht in seiner Entscheidung vom 7. November 2006 - B 7b AS 14/06 R - entschieden, dass es vor dem Hintergrund von Art. 6 GG verfassungsrechtlich geboten ist, dass die regelmäßigen Kosten zur Ausübung des Umgangsrechts vom Sozialhilfeträger auf Grundlage von § 73 SGB XII zu tragen sind. Unklar ist indes, inwieweit diese Regelung auch in anderen Fällen atypischer regelmäßiger Bedarfe eingreift. Die Praxis zeigt, dass die Träger der Sozialhilfe mit der Gewährung von Leistungen auf dieser Grundlage sehr zögerlich sind. Aufgrund dessen ist davon auszugehen, dass es derzeit rechtlich nicht möglich ist, individuelle Bedarfslagen von der Regelleistung zu decken. Das wäre nur dann verfassungsrechtlich unproblematisch, wenn die Pauschalierung der Leistung auf einem solchen Niveau stattfinden würde, dass von der Pauschale mehr als nur das soziokulturelle Existenzminimum gewährt würde und die Betroffenen auch in atypischen Bedarfslagen die Möglichkeit hätten, für diese Bedarfe aus der Pauschale anzusparen. Dies ist aber auf-

grund der oben bereits erhobenen Bedenken gegen die Höhe der Regelleistung nicht der Fall.

Neben der fehlenden Deckung regelmäßiger atypischer Bedarfe sieht das SGB II auch grundsätzlich nicht vor, dass einmalige Bedarfe durch eine einmalige Leistung gedeckt werden können. Einzige Ausnahme sind die in § 23 Abs. 3 Nr. 1 bis 3 SGB II abschließend geregelten Leistungen. Einmalige Bedarfe, die grundsätzlich durch die pauschale Regelleistung abgedeckt sind, werden nicht als Beihilfe, sondern lediglich als Darlehen nach § 23 Abs. 1 SGB II gewährt. Dies gilt insbesondere für notwendige Anschaffungen von defekten Elektrogeräten wie Waschmaschine, Herd oder Kühlschrank oder auch für Geschenke oder das Ausrichten von Feiern wie Geburtstage, Hochzeiten, Taufen, Kommunion etc. Auch für die Erstausstattung am Schuljahresanfang wurden bislang allenfalls Darlehen gewährt. Die Gewährung dieser Darlehen steht im Ermessen der Behörde. Die Darlehen sind in monatlichen Raten von bis zu 10 Prozent der an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die mit ihm in Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen jeweils zu zahlenden Regelleistung zurückzuzahlen. Bei hohen Leistungen oder bei gehäuften einmaligen Bedarfen führt die Rückzahlung zu einem dauerhaften Leben auf einem Niveau von 90 Prozent der Regelleistung. Die o.g. Untersuchung des IAB zeigt überdies, dass 80 Prozent der Leistungsempfänger nicht in der Lage sind, zu sparen. Folglich stehen einmalige Bedarfe mangels Ansparmöglichkeit langfristig in der Gefahr, nicht gedeckt werden zu können. Dies gilt erst umso mehr, wenn Haushalte schon vor dem Eintritt in den ALG II-Bezug verschuldet sind und daher zusätzlich noch Altschulden zu tilgen haben.

gez. Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

Kontakt: Clarita Schwengers

Telefon: 0761 200-165, Telefax: 0761 200-733

clarita.schwengers@caritas.de

Postfach 4 20, 79004 Freiburg i. Br.

Karlstraße 40, 79104 Freiburg i. Br.

Lorenz-Werthmann-Haus