

(Fachbeitrag zur Diskussion der Grundsicherungsgeld-Verordnung. Eine Weiterverwendung oder Übernahme von Inhalten bedarf der ausdrücklichen Zustimmung des Verfassers.)

**Zur Zulässigkeit und Angemessenheit pauschaler Regelungen bei der Ermittlung des Einkommens selbständiger Leistungsberechtigter im SGB II unter Berücksichtigung der geplanten Tragfähigkeitsprüfung (§ 10 Abs. 2 Nr. 5 SGB II n.F.)
Einleitung**

Die durch das 13. Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (13. SGB-II-ÄndG, BT-Drs. 21/3541) zum 1. Juli 2026 vorgesehene Umwandlung des Bürgergeldes in Grundsicherungsgeld markiert einen deutlichen Paradigmenwechsel im System der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die Reform verschiebt den Schwerpunkt vom Leitbild „Fördern und Fordern“ hin zu einem ausgeprägteren „Fordern statt Fördern“ und verstärkt den Druck auf eine zügige Beendigung der Hilfebedürftigkeit.

Kernstück dieser Neuausrichtung ist die Einführung einer verpflichtenden Tragfähigkeitsprüfung für selbständige Tätigkeiten nach spätestens einem Jahr Leistungsbezug (§ 10 Abs. 2 Nr. 5 SGB II n.F.). Diese Prüfung soll objektiv feststellen, ob die Fortsetzung der Selbstständigkeit auf Gewinn ausgerichtet ist und geeignet erscheint, die Hilfebedürftigkeit in einem angemessenen Zeitraum zu beenden.

Die operative Umsetzung der Einkommensermittlung – zentraler Baustein jeder Tragfähigkeitsprognose – obliegt der künftigen Grundsicherungsgeld-Verordnung, die voraussichtlich als Nachfolgerin der Bürgergeld-Verordnung auf der Grundlage von § 13 Abs. 1 SGB II erlassen wird. Im Mittelpunkt steht dabei § 3 der Verordnung, der die Berechnung des Einkommens aus selbständiger Tätigkeit konkretisieren soll.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Kardinalfrage, inwieweit pauschale Regelungen zur Anerkennung von Betriebsausgaben – etwa typisierte Sätze für Kfz-Kosten oder Bürokosten – zulässig und sachgerecht sind. Zu prüfen ist insbesondere, ob solche Pauschalen mit dem verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimumsschutz (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG), dem Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und dem Grundsatz materieller Richtigkeit vereinbar sind, wenn sie die Tragfähigkeitsprüfung in systematischer Weise beeinflussen oder verzerren.

Die nachfolgende Abhandlung analysiert das Für und Wider pauschaler Ansätze systematisch. Sie stützt sich auf eine verfassungsrechtliche Gewichtung, allgemeine verwaltungsrechtliche Grundgedanken sowie auf im Sozialleistungsrecht entwickelte Maßstäbe zur Zulässigkeit von Typisierungen. Abschließend wird eine verfassungs- und sozialrechtskonforme Ausgestaltung skizziert, die insbesondere den Anforderungen der künftigen Tragfähigkeitsprüfung Rechnung trägt.

I. Dogmatische und normative Ausgangslage

1. Einkommensermittlung als Voraussetzung der Tragfähigkeitsprüfung

Das anzurechnende Einkommen selbständiger Leistungsberechtigter bestimmt sich gemäß § 11 Abs. 1 SGB II als Differenz zwischen dem Gesamteinkommen und den notwendigen Betriebsausgaben. § 3 Bürgergeld-V konkretisiert dies, indem er die Erfassung der Betriebseinnahmen, den Abzug notwendiger und angemessener Ausgaben sowie die Verteilung des so ermittelten Gewinns auf den Bewilligungszeitraum regelt.

Die Notwendigkeit einer Ausgabe knüpft an ihre betriebszweckdienliche Funktion an; sie muss dem Betrieb tatsächlich dienen. Die Angemessenheit orientiert sich am Marktüblichen und am Betriebszweck, sodass insbesondere „Luxusausgaben“ von vornherein nicht als notwendige und angemessene Betriebsausgaben anerkannt werden können. Sie fallen damit bereits auf der Tatbestandsseite aus dem berücksichtigungsfähigen Ausgabenbegriff heraus.

Die Tragfähigkeitsprüfung nach § 10 Abs. 2 Nr. 5 SGB II n.F. setzt diese Einkommensermittlung zwingend voraus. Sie ist keine bloße formale Prüfung, sondern zielt auf eine objektive Prognose: Es ist zu beantworten, ob die selbständige Tätigkeit geeignet ist, den Bedarf zu decken und die Hilfebedürftigkeit in einem absehbaren Zeitraum zu überwinden. Dies verlangt eine differenzierte Gewinnermittlung, die sowohl branchen- als auch modellbezogene Besonderheiten abbildet und eine realitätsnahe Bewertung der wirtschaftlichen Lage ermöglicht.

2. Verordnungsermächtigung und Typisierungsspielraum

§ 13 Abs. 1 SGB II ermächtigt das zuständige Bundesministerium, „Einzelheiten der Einkommensberechnung“ durch Rechtsverordnung zu regeln. Damit eröffnet der Gesetzgeber ausdrücklich die Möglichkeit, bestimmte Aspekte der Einkommensermittlung – etwa die Bewertung einzelner Betriebsausgaben – typisierend zu ordnen.

Typisierungen sind dabei nur zulässig, soweit sie „angemessen realitätsnah“ ausgestaltet sind und typische Fallgestaltungen in vertretbarer Weise erfassen. Ihre Grenze findet die Typisierung im Grundsatz materieller Richtigkeit der Leistungsgewährung, der im Bereich der existenzsichernden Sozialleistungen durch den verfassungsrechtlich gewährleisteten Existenzminimumsschutz nochmals verstärkt wird. Pauschalierende Regelungen dürfen die tatsächliche wirtschaftliche Lage der Leistungsberechtigten nicht in einem Maße verfälschen, das zu strukturell fehlerhaften Leistungsentscheidungen führt.

II. Argumente für pauschale Regelungen (Pro)

Pauschalierende Regelungen sind im Sozialleistungsrecht keine verfassungsrechtliche Anomalie, sondern ein etabliertes Mittel zur Bewältigung komplexer und massenhaft anfallender Verwaltungsvorgänge. Im Kontext der Grundsicherungsreform und der neu eingeführten Tragfähigkeitsprüfung sprechen insbesondere drei Argumentationsstränge für den Einsatz von Pauschalen.

1. Verwaltungsökonomie und Effizienzgebot

Die Abrechnung und Kontrolle von Einkommen aus selbständiger Tätigkeit verursacht regelmäßig einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand als die Bearbeitung von Einkommen aus abhängiger Beschäftigung. Die Auswertung von Einnahmen-Überschuss-Rechnungen, die Prüfung von Belegen, die Bewertung der Notwendigkeit und Angemessenheit einzelner Ausgaben und die oftmals streitbefangene Zuordnung von gemischt genutzten Positionen (z.B. Kfz, Telekommunikation) binden erhebliche Ressourcen. In der Praxis kann dies pro Fall zu Prüfaufwänden von deutlich über zehn Stunden führen.

Pauschalen für klar abgrenzbare geringwertige Positionen (Kleinaufwände unterhalb eines bestimmten prozentualen Anteils am Gewinn, etwa < 5% oder < 10%) ermöglichen es dem Verwaltungsträger, diese Komplexität deutlich zu reduzieren. Sie verkürzen die Bearbeitungszeiten, entlasten die Sachbearbeitung und schaffen Freiräume, um sich auf die wirtschaftlich relevanten Kernfragen der Tragfähigkeitsprüfung zu konzentrieren.

Beispiele für sinnvolle Pauschalen in diesem Sinne sind etwa:

- eine Pauschale für Büromaterial bis zu einem bestimmten Prozentsatz der Betriebseinnahmen, begrenzt durch einen monatlichen Höchstbetrag (z.B. 5% der Einnahmen, maximal 100 Euro),
- eine typisierte monatliche Betriebsausgabenpauschale für Telekommunikation und Internet in Höhe eines festen Betrages,
- standardisierte Kilometerpauschalen für beruflich veranlasste Fahrten, um den Prüfaufwand für Kfz-Kosten deutlich zu reduzieren.

Im Kontext der Reform ist zudem zu berücksichtigen, dass die einjährige Tragfähigkeitsprüfung nur dann in der Masse der Fälle praktikabel durchgeführt werden kann, wenn die zugrunde liegende Einkommensermittlung hinreichend effizient organisiert ist. Pauschalen können hier einen wesentlichen Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung leisten, weil sie einheitliche und leicht überprüfbare Maßstäbe vorgeben.

2. Verhinderung von Missbrauch und Förderung von Rechtssicherheit

Neben dem Aspekt der Verwaltungsökonomie sollen Pauschalen auch der Eindämmung von Gestaltungsspielräumen dienen. In der Praxis bestehen vielfältige Möglichkeiten, den ausgewiesenen Gewinn durch die Geltendmachung hoher, schwer überprüfbarer Betriebsausgaben zu beeinflussen – etwa über Familienverträge mit überhöhten Entgelten, schwer nachprüfbar Beratungenleistungen oder luxuriöse Investitionen, die wirtschaftlich nicht zwingend geboten sind.

Pauschalen und Obergrenzen wirken hier als „harte Deckel“, indem sie die Anerkennung bestimmter Aufwendungen typisieren und auf ein sachgerechtes Maß begrenzen. Sie mindern Rechtsunsicherheit, indem sie sowohl für die Verwaltung als auch für die Leistungsberechtigten klar erkennen lassen, in welchem Umfang bestimmte Kostenpositionen typischerweise Berücksichtigung finden.

3. Teleologische Vereinbarkeit mit den Reformzielen

Schließlich sind Pauschalen mit der teleologischen Zielrichtung der Reform grundsätzlich vereinbar. Das 13. SGB-II-ÄndG zielt u.a. auf die Reduzierung von Daueraufstockungen und auf eine stärkere Ausrichtung der Leistungen am Ziel einer schnellen Überwindung der Hilfebedürftigkeit.

Typisierende Regelungen können dieses Ziel unterstützen, indem sie die Ermittlung des anrechenbaren Einkommens vereinheitlichen und damit zu einer größeren Vergleichbarkeit der Tragfähigkeitsprognosen beitragen. Richtig austariert tragen sie dazu bei, verdeckte Quersubventionierungen unwirtschaftlicher Geschäftsmodelle zu begrenzen und wirtschaftlich tragfähige Tätigkeiten stärker in den Vordergrund zu rücken.

III. Argumente gegen pauschale Regelungen (Contra)

Gegen eine flächendeckende oder zu weitgehende Pauschalierung sprechen gewichtige verfassungs- und sozialrechtliche Einwände, die zugleich aus der besonderen Funktion der Tragfähigkeitsprüfung resultieren.

1. Verletzung der materiellen Richtigkeit und der Prognosegenauigkeit

Die Tragfähigkeitsprüfung verlangt eine realitätsnahe Sachverhaltsaufklärung. Sie muss in der Lage sein, die wirtschaftliche Situation eines selbständig Tätigen so abzubilden, dass eine fundierte Prognose über die weitere Entwicklung und die Möglichkeit der Bedarfsdeckung getroffen werden kann.

Werden Betriebsausgaben in wesentlichen Bereichen pauschaliert, besteht die Gefahr, dass die Gewinnermittlung die tatsächlichen Verhältnisse systematisch verzerrt. Zu niedrige Pauschalen führen dazu, dass etwa Handwerksbetriebe mit hohen Materialkosten deutlich profitabler erscheinen, als sie es tatsächlich sind; die wirtschaftliche Tragfähigkeit wird überschätzt und eine Aufgabe der Selbstständigkeit als zumutbar angesehen, obwohl objektiv noch keine hinreichende Ertragskraft vorliegt.

Umgekehrt können zu hohe Pauschalen bei Berufsgruppen mit eher geringen Fixkosten (z.B. freiberufliche Dienstleister) zu „künstlichen Verlusten“ führen. Dies erzeugt falsch-negative Prognosen, verlängert den Leistungsbezug und konterkariert das Ziel, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden.

2. Verhältnismäßigkeit und Existenzminimumschutz

Pauschale Regelungen unterliegen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Sie müssen geeignet und erforderlich sein, um die verfolgten Verwaltungsziele (z.B. Vereinfachung, Missbrauchsbekämpfung) zu erreichen, und dürfen die Betroffenen nicht übermäßig belasten. Während Pauschalen für geringwertige Posten regelmäßig geeignet und erforderlich erscheinen, ist ihre Angemessenheit dort in Frage gestellt, wo sie eine Verzerrung des maßgeblichen Gewinns in einer Größenordnung hervorrufen, die als erheblich anzusehen ist. Als Orientierungsgröße kann insoweit etwa eine Gewinnabweichung von mehr als 10–15% dienen; wird diese Schwelle überschritten, drohen Fehlentscheidungen bei der Tragfähigkeitsprüfung in erheblichem Umfang.

Wird durch pauschalierende Regelungen der Anspruch auf existenzsichernde Leistungen strukturell unterschätzt, liegt ein Verstoß gegen den durch Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG gewährleisteten Anspruch auf Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums nahe.

3. Gleichheits- und Verhältnismäßigkeitserwägungen

Branchen weisen sehr unterschiedliche Kostenstrukturen auf. Handwerks- und Gewerbebetriebe haben typischerweise hohe Material- und Wareneinsatzquoten, während freiberufliche Dienstleister ihren Schwerpunkt eher im Bereich der Arbeitsleistung und weniger im Sachaufwand haben.

Eine einheitliche Pauschalierung ohne hinreichende Differenzierung führt dazu, dass bestimmte Geschäftsmodelle systematisch benachteiligt oder bevorzugt werden. Dies verstößt gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, wenn die Ungleichbehandlung nicht durch tragfähige Sachgründe gerechtfertigt werden kann. Pauschalen ohne Öffnungsklausel erweisen sich insoweit als unverhältnismäßig, weil sie atypische Fallgestaltungen nicht hinreichend erfassen und Korrekturen im Einzelfall ausschließen oder unzumutbar erschweren.

Gerade im Kontext der Tragfähigkeitsprüfung wiegt dieser Einwand schwer: Wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer selbständigen Tätigkeit auf der Grundlage verzerrter Pauschalen beurteilt, drohen Fehleinschätzungen sowohl zu Lasten der Leistungsberechtigten als auch der Solidargemeinschaft.

IV. Verfassungskonforme Ausgestaltung: Hybrides Modell mit Gewichtung

Vor dem skizzierten Hintergrund bietet sich für die Grundsicherungsgeld-Verordnung ein hybrides Modell an, das Typisierung und Einzelfallgerechtigkeit miteinander verbindet.

Die Dogmatik des BSG begreift Pauschalen dabei konsequenterweise nicht als abschließende Tatbestände, sondern als widerlegbare Schätzregeln. Typisierungen im Sozialleistungsrecht dürfen die tatsächliche wirtschaftliche Lage der Leistungsberechtigten nicht in unvertretbarer Weise verzerren und müssen im Einzelfall korrigierbar bleiben (vgl. BSG, B 14 AS 43/14 R vom 19.08.2015).

Da eine notwendige Ausgabe per Definition nicht vermeidbar ist, darf eine Verordnung diese nicht durch starre Obergrenzen unberücksichtigt lassen. Um der verfassungsrechtlich gebotenen Realitätsnähe gerecht zu werden, muss sich die Intensität der Prüfung an der wirtschaftlichen Relevanz der Kostenposition orientieren. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang das Gegenwärtigkeitsprinzip betont und klargestellt, dass bei der Beurteilung der Hilfebedürftigkeit grundsätzlich nur auf die gegenwärtige Lage abzustellen ist und eine realitätsnahe Erfassung der tatsächlich verfügbaren Mittel erforderlich ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2005 – 1 BvR 569/05).

1. Gestufte Pauschalen nach wirtschaftlicher Relevanz

Ein sachgerechter Ansatz differenziert nach der wirtschaftlichen Bedeutung der jeweiligen Kostenposition für die Gewinnermittlung:

- Geringwertige Kostenpositionen (z.B. < 10% des typischen Gewinns): Hier sind Vollpauschalen grundsätzlich vertretbar, etwa für Büromaterial oder Telekommunikationskosten. Die typisierende Erfassung dieser Posten führt in der Regel nicht zu erheblichen Verzerrungen der Gewinnsituation.
- Mittelrelevante Kostenpositionen (z.B. 10–25% des Gewinns): In diesem Bereich bietet sich eine Pauschale mit Nachweisoption an, etwa für Kfz-Kosten. Die Verwaltung arbeitet mit einer typisierten Regel, lässt aber bei substantiiertem Nachweis höherer notwendiger Ausgaben eine Abweichung zu.
- Wesentliche Kostenpositionen (z.B. > 25% des Gewinns): Hier ist eine reine Einzelprüfung geboten, etwa bei Miete für Betriebsräume oder beim Wareneinsatz im Handel. Pauschalen würden die wirtschaftliche Substanz der Tätigkeit zu stark überlagern und die Tragfähigkeitsprognose unvertretbar verzerren.

Die genannten Schwellenwerte verstehen sich als gesetzestechnische Orientierungen und nicht als starre mathematische Grenzen. Sie sollen den Verordnungsgeber bei der Ausgestaltung der Regelungen leiten und die Verwaltungspraxis für eine verfassungskonforme Anwendung sensibilisieren.

2. Öffnungsklausel als zentrale Sicherung

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Pauschalen ist eine Öffnungsklausel von zentraler Bedeutung. Sie muss vorsehen, dass von typisierenden Regelungen abgewichen werden kann – und im Einzelfall auch abgewichen werden muss –, soweit dies zur objektiven Feststellung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit erforderlich und nachvollziehbar ist.

Eine solche Öffnungsklausel dient dazu, atypische Konstellationen – insbesondere kapitalintensive Geschäftsmodelle mit längeren Anlaufphasen oder ausgeprägten branchenspezifischen Besonderheiten – verfassungskonform zu erfassen. Sie stellt sicher, dass die Tragfähigkeitsprüfung nicht an schematischen Pauschalen scheitert, sondern ihre Funktion als individualisierte, sachgerechte Prognoseentscheidung erfüllen kann.

Die verfassungsrechtliche Grenze jeder Typisierung liegt in der Wahrung des tatsächlichen Existenzminimums.

V. Schlussfolgerung und Handlungsempfehlung

Pauschalen bei der Ermittlung des Einkommens selbständiger Leistungsberechtigter im SGB II sind verfassungsrechtlich vertretbar, soweit sie geringwertige Positionen typisieren, deren pauschalierte Behandlung die wirtschaftliche Gesamtsituation nicht in erheblichem Umfang verzerrt. In diesen Fällen können sie einen wichtigen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung, zur Missbrauchsbekämpfung und zur Herstellung einheitlicher Verfahrensstandards leisten.

Eine flächendeckende Pauschalierung, die auch wesentlich tragfähigkeitsrelevante Kostenpositionen erfasst, verletzt hingegen den Grundsatz materieller Richtigkeit, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und den allgemeinen Gleichheitssatz. Sie gefährdet die verlässliche Feststellung des sozialrechtlichen Existenzminimums und führt zu strukturell fehleranfälligen Tragfähigkeitsprognosen.

Der Verordnungsgeber ist daher gehalten, ein hybrides Modell zu wählen, das Effizienzgewinne durch Pauschalen mit einer hinreichend genauen Abbildung der wirtschaftlichen Realität verbindet. Eine differenzierende Staffelung von Pauschalen nach wirtschaftlicher Relevanz und eine klar formulierte Öffnungsklausel bilden hierfür die entscheidenden Bausteine.

Andernfalls drohen – wie frühere Erfahrungen mit pauschalierenden Regelungen im Bereich der Grundsicherung zeigen – Massenklagen, erhebliche Rechtsunsicherheit und letztlich Reformrückschläge. Eine „Flächenpauschalierung“ würde die intendierte Steuerungswirkung der Tragfähigkeitsprüfung ad absurdum führen und das Reformprojekt mit verfassungsrechtlichen Risiken belasten.

Nur ein Modell, das die Pauschalierung konsequent als widerlegbare Schätzregel begreift und den Vorrang der materiellen Richtigkeit wahrt, wird den verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein menschenwürdiges Existenzminimum und eine rechtssichere Tragfähigkeitsprognose gleichermaßen gerecht. Letztlich darf die notwendige Verwaltungsvereinfachung nicht zu einer Fiktion von Einkommen führen; denn nur eine realitätsnahe Einkommensermittlung sichert die Akzeptanz der Tragfähigkeitsprüfung und schützt das Reformprojekt vor dem Scheitern an den verfassungsrechtlichen Grenzen der Typisierung. Ein ausgewogenes Verhältnis von Typisierung, Differenzierung und Flexibilität ist daher kein bloßer verwaltungstechnischer Kompromiss, sondern das unverzichtbare Korrektiv, um die existenzsichernde Funktion des SGB II auch im Rahmen einer verschärften Prüfung der Tragfähigkeit verfassungskonform und sachgerecht zu gewährleisten.