

DGB-Bundesvorstand

05.09.2011

Gutachten belegen: Hartz IV-Leistungen weiterhin verfassungswidrig -

DGB fordert Neuberechnung des Existenzminimums

Nach zwei neuen Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung sind die Regelbedarfe für Hartz IV- und Sozialhilfebezieher weiterhin verfassungswidrig. Der DGB fordert die Bundesregierung auf, eine verfassungskonforme Berechnung des Existenzminimums sicher zu stellen. Annelie Buntenbach: „Es ist ein Armutszeugnis für die Politik, wenn wiederholt im Hartz IV-System erst das Bundesverfassungsgericht eingreifen muss, bevor Gesetze verfassungskonform gestaltet werden. Der DGB wird sich auf der politischen **und** der gerichtlichen Ebene weiter für Existenz sichernde Regelbedarfe einsetzen. Notfalls werden wir den Weg nach Karlsruhe erneut beschreiten.“

Länger als zwei Monate ging das „Schauspiel“ im Vermittlungsausschuss Anfang dieses Jahres. Dann war der „Vorhang“ zu, die Regelbedarfe blieben wie von Schwarz-gelb zuvor im Bundestag beschlossen und die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen blieben offen.

Die Zweifel an der Verfassungskonformität der im Vermittlungsausschuss gefundenen Regelungen bestanden hinterher selbst bei vielen Mitgliedern dieses Gremiums. So verwies die SPD unmittelbar nach dem Vermittlungsverfahren auf die alleinige Verantwortung der Regierungskoalitionen bei einer erneuten Überprüfung durch das Verfassungsgericht¹. Die Grünen stiegen aus dem Poker im Vermittlungsausschuss bereits vorzeitig aus, als sich die ausbleibende Regelbedarfserhöhung abzeichnete.

Annelie Buntenbach: „Im Vermittlungsausschuss hat sich der Bund die Zustimmung der Länder erkaufte, indem er den Kommunen die Kosten der Grundsicherung im Alter schrittweise ab 2012 abnimmt. Das war ein Geschäft zu Lasten Dritter, nämlich der Hartz IV- und Sozialhilfeempfänger, deren Regelbedarfe nicht stiegen. Die dem Bund auf diese Weise entstehenden Kosten (ab 2014 knapp vier Milliarden Euro) werden perfiderweise durch

¹ Siehe dpa-Meldung 21.02.2011.

Kürzungen bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung finanziert. Das heißt: Arbeitslose müssen den Kuhhandel im Vermittlungsausschuss selbst finanzieren.“

Weil die verfassungsrechtlichen Fragen offen blieben, hat die Hans-Böckler-Stiftung unmittelbar nach dem Vermittlungsverfahren zwei Expertisen in Auftrag gegeben, die nun vorliegen. Die (verfassungs-)rechtliche Bewertung der gefundenen Regelungen wird von Professor Johannes Münder vorgenommen, basierend auf den empirisch-methodischen Ausführungen in dem Gutachten der Verteilungsforscherin Dr. Irene Becker. Im Zusammenspiel der Studien wird deutlich, wie fragwürdig sowohl das methodische Vorgehen der Bundesregierung als auch die gefundenen Regelungen in verfassungsrechtlicher Hinsicht sind.

In insgesamt zehn Punkten sind die novellierten Regelbedarfe danach weiterhin verfassungswidrig. Dies betrifft sowohl Punkte, die bereits im Vermittlungsausschuss als rechtlich kritisch diskutiert wurden, ohne dass für sie Lösungen gefunden worden wären, als auch neue Aspekte. Zu ersteren zählt insbesondere die Nichtherausnahme sogenannter verdeckter Armer aus der maßgeblichen Referenzgruppe der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), aus deren Verbrauchsverhalten die Regelbedarfe abgeleitet wurden. Zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens war es möglich - wie das Statistische Bundesamt in der Bundestagsanhörung im November 2010 zugestand - verdeckt Arme aus der Referenzgruppe zumindest näherungsweise herauszurechnen.

Zweitens blieben auch sogenannte erwerbstätige Hartz IV-Aufstocker in der Referenzgruppe, obwohl sich deren Lebensstandard bei geringem Einkommen nicht wesentlich von den Ärmsten der Gesellschaft unterscheidet. Damit liegt ein dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Februar 2010 widersprechender Zirkelschluss vor. Das Existenzminimum darf sich nicht aus dem Konsumverhalten von Menschen ableiten, die ihrerseits auf Sozialhilfe bzw. Hartz IV-Leistungen angewiesen sind. Der Gesetzgeber hat noch nicht einmal Personen mit einem Minieinkommen in Höhe von maximal 100 Euro aus der Referenzgruppe herausgerechnet hat. Diese Aufwendungen stehen jedoch als pauschaler Mehraufwandsersatz (Werbungskosten) allen erwerbstätigen Hartz IV-Beziehern zu. Sie verbessern den Lebensstandard nicht, sondern sollen nur die mit der Erwerbstätigkeit verbundenen Kosten abdecken.

Als „neue“, zusätzliche Punkte haben die beiden Wissenschaftler erarbeitet:

1. Aufgrund der Höhe der von einzelnen Verbrauchspositionen vorgenommenen Abschläge ist ein sogenannter interner Ausgleich nicht mehr möglich. Die Bundesregierung hat fiskalisch motiviert so hohe Abschläge von den mit der EVS

ermittelten Ausgaben (bei Alleinstehenden im Konsumbereich 132 Euro) vorgenommen, dass Hilfeempfänger keine Möglichkeit haben, einen höheren Bedarf bei bestimmten Verbrauchspositionen durch Einsparungen an anderer Stelle realistisch erwirtschaften zu können. Hier liegt ein Verstoß gegen ein Strukturprinzip des Statistikmodells vor. Hilfeempfänger können nicht mehr innerhalb eines ihnen gewährten Budgets eigenverantwortlich über ihre Lebensführung entscheiden.

2. In mehreren Einzelpunkten wurde handwerklich unsauber vorgegangen und gegen das Gebot einer transparenten, folgerichtigen und realitätsgerechten Ermittlung des Existenzminimums verstoßen. Ein Beispiel ist der Ausschluss bestimmter Verbrauchspositionen aus den EVS-Ergebnissen, die nicht oder nicht in diesem Umfang hätten ausgeschlossen werden dürfen. So z.B. Beispiel bei der Nichtberücksichtigung von Kosten für auswärtige Verpflegung. Hier ist der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass Restaurantbesuche nicht Teil des Existenzminimums sind und hat die entsprechenden Verbrauchspositionen in der EVS auf die Kosten gekürzt, die bei eigener Zubereitung von Mahlzeiten anfallen. Dabei wurde jedoch übersehen, dass auch Studenten (und deren Besuch von Mensen) und erwerbstätige Aufstocker (und deren Besuch von Kantinen) in der Referenzgruppe enthalten sind. Das heißt, die Kosten für Verpflegung wurden gekürzt, obwohl ein Teil der Referenzgruppe darauf zwingend angewiesen ist. Die Studenten bzw. Aufstocker gehen aber mit ihren angegebenen niedrigeren Werten für häusliche Verpflegung ebenfalls in die Berechnung des notwendigen Bedarfs für Ernährung ein. Ihre niedrigen Angaben an dieser Stelle (aufgrund der auswärtigen Verpflegung) führen aufgrund der Auswirkung auf die gesamte Referenzgruppe zu einer Senkung des (angeblichen) Bedarfs für Ernährung für alle in der Referenzgruppe. Dieser handwerkliche Fehler mindert damit den zuerkannten Ernährungsbedarf für die Gesamtheit der Leistungsempfänger.

Die gleiche Wirkung hat die normativ bedingte Nichtberücksichtigung von Alkohol und Tabak als Bedarf. Dies ist schon normativ fragwürdig (eine Weinflasche ist z.B. auch als Geschenk durchaus üblich), aber insbesondere handwerklich unsauber. Denn die Ausgaben für nur von einem Teil der Referenzgruppe konsumierten Güter werden als Durchschnittsausgaben auf die gesamte Referenzgruppe umgelegt und der Regelbedarf entsprechend gekürzt (um 5,12 Euro allein für Alkohol). Diese Kürzung trifft **alle** Leistungsempfänger, egal ob sie Alkohol konsumieren oder nicht. Zusätzlich ist der Gesetzgeber bei den Bedarfen für Jugendliche einfach davon ausgegangen, dass diese den gleichen Alkohol- bzw. Tabakkonsum wie Erwachsene haben, obwohl der Drogenbericht der Bundesregierung eine gegenteilige Sprache spricht und einen

rückläufigen Konsum von Alkohol und Tabak bei Jugendlichen konstatiert.

3. Einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsprinzip des Grundgesetzes sowie gegen das vom Bundesverfassungsgericht postulierte Gebot einer nachvollziehbaren Begründung sehen die Gutachten in der unterschiedlichen Behandlung von Erwachsenen in Ein-Personen-Haushalten und Familienhaushalten. Während bei den Ein-Personen-Haushalten die unteren 15 Prozent der Einkommenspyramide als Referenzgruppe, sind es bei Familienhaushalten die unteren 20 Prozent. Das heißt, der Bedarf Erwachsener wird anders als der der Kinder von einer ärmeren Referenzgruppe abgeleitet. Denn aus der 20-prozentigen Referenzgruppe wird nur der Kinderbedarf, nicht aber der Bedarf der Eltern abgeleitet. Dieser wird ebenfalls von der ärmeren Referenzgruppe der Ein-Personen-Haushalte abgeleitet. Damit werden Eltern genauso schlecht wie Alleinstehende behandelt und schlechter als Kinder. Ob der Bedarf von Eltern in Paarhaushalten oder von Alleinerziehenden aber gleich dem Bedarf von Ein-Personenhaushalten ist, wird nicht untersucht oder begründet.
4. Als regelbedarfsrelevantes Ergebnis des Vermittlungsausschusses wurde lediglich eine Erhöhung um drei Euro zum 1. Januar 2012 zusätzlich zu der dann fälligen regulären Anpassung vereinbart. Die Zeitverschiebung zeigt, wie rechtlich fragwürdig das Vermittlungsergebnis ist. Denn mit dieser Erhöhung soll die Preis- und Lohnentwicklung des zweiten Halbjahres 2009 sowie des ersten Halbjahres 2010 im Vergleich zum Kalenderjahr 2009 berücksichtigt werden. Damit wird den Hilfeempfängern bis dahin ein Ausgleich für die Preis- und Lohnentwicklung vorenthalten. Schon dieser Einzelpunkt zeigt, wie sehr die Kassen- statt die Verfassungslage für die Bundesregierung handlungsleitend war.
5. Verfassungsrechtlich kritisiert wird dabei auch das so genannte Bildungspaket, mit dem die Bundesregierung Bildungsleistungen für Kinder gegen eine allgemeine Anhebung der Regelsätze auszuspielen versucht hat. Dieses Ablenkungsmanöver ist nicht nur politisch gescheitert, wie die geringe Inanspruchnahme der neuen, etwas verbesserten Leistungen im Bildungs- und Teilhabebereich zeigt, sondern auch verfassungsrechtlich fragwürdig. Denn dort, wo insbesondere in strukturschwachen Regionen keine Bildungs- und Teilhabeangebote für Kinder gemacht werden (können), besteht nach der Systematik des Gesetzes auch kein Anspruch auf Leistungen. Als wäre diese „Logik“ nicht schlimm genug, werden alle Kinder noch zusätzlich dadurch gestraft, dass ihre Bildungsanteile im Regelsatz gekürzt werden, da diese doch über das Bildungspaket abzudecken seien. Das heißt, wenn ein Sportverein oder eine Musikschule vor Ort nicht

besteht, wird das Kind zusätzlich in seinen Möglichkeiten beschnitten, privat Sport zu treiben oder zu musizieren.

Die beiden Gutachten zeigen die grundsätzlichen Mängel der Regelsatzfestlegung. Nachdem die Politik es nicht verstanden hat, zu einem überzeugenden Verfahren der Regelbedarfsfestsetzung zu gelangen, obliegt es jetzt wieder den Gerichten, die Verfassungskonformität sicherzustellen und ein menschenwürdiges Existenzminimum durchzusetzen.

Die Frage der Regelbedarfsbemessung geht dabei in ihrer Bedeutung weit über den Kreis der Hartz-IV- bzw. Sozialhilfebezieher hinaus. Dies betrifft einerseits steuerliche Gesichtspunkte, denn mit jeder Erhöhung des Existenzminimums erhöht sich der steuerfreie Grundfreibetrag. Buntenbach: „Arbeitsmarktpolitisch sind niedrige Regelsätze nur für diejenigen sinnvoll, die Druck auf Erwerbstätige **und** Erwerbslose ausüben wollen. Wer einen breiten Niedriglohnsektor befürwortet und wer die Angst von Arbeitnehmern vor dem Sturz in das Hartz IV-System hochhalten will, muss folgerichtig die Regelbedarfe niedrig halten. Aus gewerkschaftlicher Sicht sieht es genau umgekehrt aus: Hier sind höhere Regelbedarfe sowohl für Erwerbslose als auch für Arbeitnehmer von erheblicher Bedeutung.“

Hintergrund:

Gut ein Jahr nach dem wegweisenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 09. Februar 2010 zur Verfassungswidrigkeit der Regelsätze im Hartz IV-System und in der Sozialhilfe hat der Gesetzgeber die Regelsätze (im Gesetz jetzt „Regelbedarfe“ genannt) novelliert. Vorausgegangen waren länger als zweimonatige Verhandlungen im Vermittlungsausschuss. Die Regelbedarfe selbst blieben danach unverändert im Vergleich zum Bundestagsbeschluss vom Dezember 2010.

Die Bundesregierung hatte im Zuge des Gesetzgebungsprozesses verschiedene Modellrechnungen zur EVS-Auswertung mit unterschiedlich großen Referenzgruppen durchführen lassen. Die dann ausgewählten Referenzgruppen der unteren 15 Prozent der Einkommenspyramide bei Alleinstehenden bzw. 20 Prozent bei Familien sind eine mit Blick auf die Finanzen eine gesetzte Größe. Zusätzlich wurden von den in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ausgewiesenen Ausgaben Abzüge bis hin zur völligen Streichung von Verbrauchspositionen vorgenommen. Damit wurde das normative Prinzip eines Warenkorb quasi durch die Hintertür mit dem Statistikmodell der EVS-Auswertung vermischt. Dies geschah in einer Form, die nach Auffassung breiter Expertenkreise nicht in

Einklang mit den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts steht, und zwar hinsichtlich Transparenz und Begründungspflicht bei Abweichungen vom Statistikmodell.

Das Grunddilemma der EVS als Datengrundlage der Regelbedarfsbestimmung wurde gar nicht erst adressiert. Die EVS ermittelt nicht, was ein Mensch zum Leben braucht (lebensnotwendige Bedarfe), sondern sie erfasst nur, was Haushalte für ihre Lebensführung ausgeben (**können**). Die Bezugnahme auf die ärmste Gruppe der Einkommenspyramide misst deshalb weniger Bedarfe, sondern sie spiegelt gerade den Mangel an Möglichkeiten zur Bedarfsdeckung wider. Wenn die Ärmsten an Ausgaben etwa für Vereinsbeiträge (soziale Teilhabe) sparen, tauchen solche Positionen nicht als „Bedarf“ auf und werden entsprechend nicht bei der Regelbedarfsbemessung berücksichtigt.