

Keine Zirkelschlüsse und keine Willkür beim Regelsatz

Positionspapier der Fraktion DIE LINKE. im Bundestag für die Verhandlungen in der Unterarbeitsgruppe Regelsatz 19.01.2011

Der bei der Hartz-IV-Reform durch die Bundesregierung ermittelte Regelsatz ist weder sachgerecht noch genügt er den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Die völlig unzureichende Höhe des Regelsatzes ergibt sich aus der Missachtung konkreter Vorgaben des Verfassungsgerichtsurteils vom 9. Februar 2010 und einer Reihe regelsatzsenkender willkürlicher Eingriffe des Bundesministeriums in das etablierte Berechnungsverfahren.

So wurden - ungeachtet des ausdrücklichen Auftrags des Verfassungsgerichts - arme Haushalte nicht aus der Referenzgruppe herausgenommen. Desweiteren wurde das bisherige Verfahren willkürlich und mit dem erkennbaren Willen, den Regelsatz zu senken, verändert. Dazu gehören vor allem der Wechsel der Referenzgruppe von den untersten 20 auf die untersten 15 Prozent der Haushalte, gemessen an ihren Einkommen, sowie und die oftmals verweigerte Anerkennung von Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe als „regelsatzrelevant“.

Die Fraktion DIE LINKE hatte deshalb bereits Ende 2010 eine Sonderauswertung beim Statistischen Bundesamt erstellen lassen. Diese stützt sich auf die unteren 20 Prozent der Haushalte und legt eine Mindesteinkommensgrenze in Höhe der Grundsicherung fest, um die verdeckt Armen nicht in die Berechnungen einzubeziehen. Dieses Herangehen ergibt einen Regelsatz von 392 Euro als verfassungsrechtlich absolut zwingendes Minimum für eine alleinstehende Person. Ohne eine substantielle Erhöhung des Regelsatzes kann also kein verfassungskonformes Gesetz verabschiedet werden.

Bei den Regelsätzen für weitere Haushaltsangehörige („Regelbedarfsstufe 2 und 3“) fehlt im vom Bundestag verabschiedeten Gesetz nach wie vor eine eigenständige Ermittlung deren Bedarfe. Die Kritik des Bundesverfassungsgerichts bei der Festlegung der Regelsätze für Kinder und Jugendliche, dass keine Schätzungen ohne empirische Grundlagen „ins Blaue hinein“ erfolgen dürfen (BVerfG, 1 BvL 1/09), gilt analog für weitere Haushaltsangehörige.

Hinsichtlich der Regelsätze für Kinder und Jugendliche sind die Berechnungen weiterhin ungenügend. Zum einen ist die Datengrundlage unzureichend, um die altersspezifischen Regelbedarfe zu ermitteln. Zum anderen zeigt eine aktuelle Expertise, die im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im Dezember 2010 zu den Ernährungskosten – größter Einzelposten bei der Regelsatzbemessung – erstellt wurde, dass eine gesunde Ernährung von Kindern und Jugendlichen faktisch nicht möglich ist.

1. Keine Bedarfsdeckung und kein interner Ausgleich

Die Ermittlung des Regelsatzes dient der Gewährleistung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum. Die Menschenwürde begründet diesen Anspruch (BVerfG a.a.O., Absatz-Nr. 133). Das Grundrecht gewährleistet das gesamte Existenzminimum, also „sowohl die physische Existenz des Menschen (...) als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben (...), denn der Mensch existiert notwendig in sozialen Bezügen“ (BVerfG a.a.O. Absatz-Nr. 135).

Das Bundesverfassungsgericht akzeptiert das Statistikmodell als ein geeignetes Verfahren zur Ermittlung des menschenwürdigen Existenzminimums. Das Bundesverfassungsgericht formuliert aber sowohl eine Voraussetzung als auch eine Bedingung für die Anwendung des Statistikmodells.

Zunächst fordert das Bundesverfassungsgericht als Voraussetzung („Prämisse“) für die Eignung des Statistikmodells, dass „das Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen der Bevölkerung zu erkennen gibt, welche Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind.“ (BVerfG a.a.O. Absatz-Nr. 166). Zudem verlangt das Gericht, dass der Gesamtbetrag der Regelleistung es ermöglicht, einen überdurchschnittlichen Bedarf in einer Position durch einen unterdurchschnittlichen Bedarf in einer anderen auszugleichen. Die Möglichkeit eines „internen Ausgleichs“ zwischen den einzelnen Verbrauchsposten wird als notwendiger Bestandteil des Statistikmodells vorausgesetzt (BVerfG a.a.O. Absatz-Nr. 172).

Beide Bedingungen werden verletzt mit der konkreten Bildung der Referenzgruppe durch die Bundesregierung – durch die Bezugnahme auf die unterste 15 Prozent und den Verzicht auf die Herausnahme von „verdeckt Armen“ aus der Referenzgruppe. Dies veranschaulicht ein kurzer Blick auf die soziale Situation der Referenzgruppe:

- Von den hochgerechnet 2,1 Mio. Haushalten der Referenzgruppe für Alleinstehende sind etwa 20 Prozent SGB II-leistungsberechtigt (Bundestagsdrucksache 17/3256, S. 51). So wird vom Verbrauchsverhalten von Hartz IV-Leistungsberechtigten auf das Existenzminimum geschlossen – ein Zirkelschluss.
- Das durchschnittliche Nettoeinkommen der Referenzgruppe (Alleinstehende) beträgt nach Angaben der Bundesregierung 716 Euro je Monat; die Verbrauchsausgaben betragen demgegenüber 843,27 Euro / Monat. Bereits im Durchschnitt betrachtet ist ein monatliches Defizit von über 120 Euro zu konstatieren. Bei über der Hälfte der Haushalte in der Referenzgruppe bei den Alleinstehenden übersteigt der private Konsum die Nettoeinnahmen (vgl. Bundestagsdrucksache 17/3834). Der Großteil der Haushalte in der Referenzgruppe muss demnach systematisch – wenn überhaupt möglich - restliches Vermögen abbauen oder sich verschulden.
- Der Anteil der Haushalte mit geringeren Nettoeinnahmen als -Ausgaben für den privaten Verbrauch lag in der Referenzgruppe 2003 noch bei 22,5 Prozent (Bundestagsdrucksache 17/2811). Der Anteil der finanziell „defizitären“ Haushalte hat sich damit gegenüber 2003 mehr als verdoppelt. Diese dramatische Verschiebung ist in erster Linie auf die veränderte Festlegung der Referenzgruppe zurückzuführen.
- Von den – unter diesen äußerst restriktiven Bedingungen getätigten – Verbrauchsausgaben bei der gesetzlich definierten Referenzgruppe 2008 werden – ohne Betrachtung der Ausgaben für Unterkunft und Heizung – lediglich etwas mehr als 70 Prozent der Ausgaben als „regelsatzrelevant“ anerkannt.

Angesichts der Vielzahl der Haushalte in der Referenzgruppe (2008), die deutlich mehr Ausgaben als Einnahmen haben, ist die Prämisse, dass das Verbrauchsverhalten dieser Gruppe plausibel zu „erkennen gibt, welche Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind“ (BVerfG a.a.O. Absatz-Nr. 166) nicht mehr erfüllt. Wenn darüber hinaus – wie von der Bundesregierung im Gesetzentwurf praktiziert – von den Verbrauchsausgaben der so definierten Referenzgruppe nur ein Anteil von etwas mehr als 70 Prozent als regelsatzrelevant

erklärt wird, ist offensichtlich, dass der so ermittelte Regelsatz weder bedarfsdeckend ist noch einen internen Ausgleich zwischen den verschiedenen Ausgabepositionen gestattet.

2. Verfassungsgemäße Bestimmung der Referenzgruppe: Vorgaben und Ergebnis

Aus diesen Gründen ist eine alternative Definition und Bestimmung der Referenzgruppe verfassungsrechtlich zwingend. Aus dieser Überzeugung heraus hat die Fraktion DIE LINKE bereits am 20. Oktober 2010 im Ausschuss für Arbeit und Soziales einen Antrag gestellt, zusätzliche Sonderauswertungen der EVS 2008 dem Parlament als Grundlage für eine sachgerechte Gesetzgebung zu veranlassen und zur Verfügung zu stellen (Ausschussdrucksache 17(11)289).

Der Antrag fand die Unterstützung der Abgeordneten der anderen Oppositionsparteien, wurde aber von den Mitgliedern der CDU/CSU und FDP überstimmt. Dies ist äußerst bedauerlich, da hierdurch in erheblichem Ausmaß Zeit verschwendet wurde. Die Informationen wären für eine schnelle Entscheidung zur Festlegung eines sachgerechten menschenwürdigen Existenzminimums im Vermittlungsausschuss eine notwendige Voraussetzung gewesen. Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales tragen daher die Verantwortung für die zeitliche Verzögerung bei der Einigung auf einen verfassungsfesten und sachgerechten Regelsatz.

Die Fraktion DIE LINKE sah sich daher gezwungen, einen eigenen Auftrag an das Statistische Bundesamt auszulösen (dokumentiert als: Ausschussdrucksache 17(11)361) sowie im Internet unter: <http://www.linksfraktion.de/nachrichten/statistisches-bundesamt-legt-auftrag-fraktion-linke-neue-auswertung-einkommens-verbrauchsstichproben-2008/>).

Der Auftrag der Fraktion DIE LINKE beschränkt sich auf zwei wesentliche Aspekte zur Festlegung der Referenzgruppe, die sich unmittelbar aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 ergeben. Beauftragt wurde das Statistische Bundesamt mit der Ermittlung der vollständigen Verbrauchsausgaben der so definierten Referenzgruppe und mit der Ermittlung der regelsatzrelevanten Ausgaben nach den Vorgaben des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung.

a. Das Bundesverfassungsgericht schreibt in seinem Urteil ausdrücklich, dass sog. Zirkelschlüsse bei der Festlegung der Regelsätze zu vermeiden sind. Zirkelschlüsse ergeben sich, wenn von Menschen, die auf oder unter dem Niveau von Grundsicherungsbeziehenden leben, auf das menschenwürdige Existenzminimum geschlossen wird. Dies ist nicht zulässig. Das BMAS hat diesen Auftrag ignoriert und lässt keine Anstrengungen erkennen, diesen eindeutigen Auftrag auszuführen. Stattdessen wurde von Seiten des BMAS auf Schwierigkeiten hingewiesen und für Begründungen zur Rechtfertigung der Unterlassung gesucht.

Die Argumente des BMAS und der regierenden Koalition ignorieren regelmäßig, dass das Bundesverfassungsgericht nicht nur den Grundsatz der Vermeidung von Zirkelschlüssen bestätigt hat, sondern auch die Art und Weise der konkreten Umsetzung mit geliefert hat. Wörtlich heißt es in dem Urteil, dass der Gesetzgeber verpflichtet sei, „bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben darauf zu achten, dass Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch und dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschieden werden.“ (BVerfG, 1 BvL 1/09, Absatz-Nr. 169).

Diesen Auftrag griff die Fraktion DIE LINKE auf und vollzog die vorgegebene Operationalisierung in Form einer Mindesteinkommensgrenze. Diese errechnet sich wie folgt:

- Der durchschnittliche Regelsatz im Jahr 2008 betrug 349 Euro (bis zum 30. Juni 347 Euro, ab 1. Juli 351 Euro). Hinzu kamen die durchschnittlichen anerkannten Leistungen für Unterkunft und Heizung (nicht zu verwechseln mit den tatsächlich durch die Grundsicherungsträger gezahlten Leistungen für Unterkunft und Heizung, die z.B. aufgrund anzurechnender Einkommen geringer ausfallen). Die anerkannten Leistungen betragen 2008 nach Berechnungen von Dr. Johannes Steffen von der Arbeitnehmerkammer Bremen etwa 290 Euro für das SGB II (vgl. Johannes Steffen: Bedarfsdeckende Bruttoentgelte, Bremen August 2009, S. 4).
- Die anerkannten Kosten für Unterkunft und Heizung für Leistungsberechtigte nach dem SGB XII liegen nach den Angaben des Dritten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung mit 275 Euro Kaltmiete plus 59 Euro Heizkosten deutlich höher (BMAS: Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 2008, S. 333).

In der Summe ergibt sich aus dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts eine Mindesteinkommensgrenze von 639 Euro (Regelsatz + KdU SGB II). Die vorgegebene Mindesteinkommensgrenze von 639 Euro ist dabei angesichts der KdU im SGB XII eher an der unteren Grenze kalkuliert.

b. Der Auftrag der Fraktion DIE LINKE an das Statistische Bundesamt hält zudem fest an der etablierten Orientierung an den untersten 20 Prozent der Haushalte bei der Abgrenzung der unteren Einkommensschichten. Die Bundesregierung weicht in ihrem Gesetzesentwurf von dem etablierten Standard ab. Für die Begrenzung der Referenzhaushalte auf die untersten 15 Prozent der Haushalte gibt es – wie die Anhörung der Sachverständigen im Ausschuss für Arbeit und Soziales am 22.11.2010 deutlich gemacht hat - keine sachliche Begründung.

Der Deutsche Verein nennt die offizielle Begründung im Gesetzestext „trivial“ und schreibt: „Es besteht daher die Vermutung, dass die bisherige Konvention zielorientiert aufgegeben wurde, um einen signifikanten Anstieg der Regelbedarfe zu vermeiden.“ (Bundestagsausschussdrucksache 17(11)316, S. 4). Der Sachverständige Höft-Dzemski vom Deutschen Verein bekräftigt in der Anhörung noch einmal: „Es fehlt im Gesetzesentwurf jede inhaltliche Begründung für diesen Paradigmenwechsel.“ (Protokoll, S. 10).

Die einzige erkennbare Rechtfertigung für die Abkehr von etablierten Standards ist die Vermeidung höherer Regelsätze. Nun widerspricht ein derartiges Vorgehen – Manipulation des etablierten Verfahrens, um einen niedrigeren Regelsatz zu ermitteln – dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum.

Ralf Rothkegel, Bundesrichter a.D., betont in diesem Zusammenhang überzeugend, dass Probleme der Finanzierbarkeit kein zulässiges Argument in der Grundsicherung sind: „Fiskalische Rücksichten („Das lässt sich nicht finanzieren“) haben im Rahmen staatlicher Sicherung einer menschenwürdigen Existenz aber nichts zu suchen. (...) Die Bekämpfung von Armut durch staatliche Sicherung gehört allein schon wegen des Bezugs zur Menschenwürdegarantie zu den ganz vordringlichen Staatsaufgaben.“ (Ralf Rothkegel: Ein Danaergeschenk für den Gesetzgeber. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 -1 BvL 1, 3, 4/09 -, in: ZFSH SGB 3/2010, S. 144).

Da eine inhaltlich nachvollziehbare Begründung nicht zu erkennen ist, ist die Abkehr von den etablierten Standards auch verfassungsrechtlich nicht zu legitimieren.

Die Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts für Fraktion DIE LINKE ergibt, dass unter Berücksichtigung der beiden genannten Faktoren der Regelsatz 2008 bei 389,71 Euro hätte lie-

gen müssen. Wird dieser Wert nach den - kritikwürdigen - Vorgaben des Gesetzesentwurfs auf den 1.1.2011 fortgeschrieben, ergeben sich 392 Euro. Der so ermittelte Regelsatz für einen Einpersonenhaushalt liegt damit bereits um 28 Euro höher als der durch die Bundesregierung ermittelte Regelsatz. Hinzu kommen weitere notwendige Korrekturen bei den offensichtlich ebenfalls fiskalisch motivierten Abschlägen und Kürzungen bei den Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe.

Überlegungen und Berechnungen hierzu hat DIE LINKE ebenfalls vorgelegt. Zu verweisen ist auf die Expertise „Existenzminimum kleingerechnet. Alternative Berechnungen zu Hartz-IV-Regelsätzen“ (<http://dokumente.linksfraktion.de/inhalt/20101129-alternative-berechnungen-hartz-regelsatz.pdf>). Hier wird ausführlich begründet, dass ein sachgerechter Regelsatz, der auf willkürliche Abschläge verzichtet, nicht unter 465 Euro liegen kann. Wird das Statistikmodell in seiner reinen Form umgesetzt, so ergibt sich ein Regelsatz in Höhe von etwa 500 Euro. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch Dr. Irene Becker in ihrem Gutachten für die Diakonie (<http://www.diakonie-rwl.de/hartz4>).

DIE LINKE geht davon aus, dass diese Informationen nicht ohne Auswirkungen auf die Diskussionen zur Festlegung des Regelsatzes im Vermittlungsausschuss bleiben können. Sollte der Regelsatz – gegenüber dem Vorschlag der Bundesregierung - nicht deutlich angehoben werden, wäre dies eine Einigung auf einen – erneuten – Verfassungsbruch bei Hartz IV.

3. Kinderregelsätze

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Ermittlung der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche wird ebenfalls den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht.

- Es besteht unter Fachleuten ein Konsens, dass die vorhandene Datengrundlage nicht geeignet ist, auf statistisch verlässlicher Grundlage den Bedarf von Kindern und Jugendlichen zu ermitteln. Bei den Paarhaushalten mit einem Kind ist die statistische Fehlerwahrscheinlichkeit extrem hoch. Nach einer Auswertung des Paritätischen Gesamtverbandes liegt für die Kinder und Jugendlichen der Anteil der statistisch unsicheren Einzelpositionen an den regelsatzrelevanten Einzelpositionen insgesamt zwischen 64 (0-6 Jahre) und 91 Prozent (14-18 Jahre). Die Summe der Einzelpositionen mit hoher statistischer Unsicherheit liegt je nach Haushaltstyp zwischen 45,70 Euro (0-6 Jahre) und 142,87 Euro (14-18 Jahre); dies entspricht 22 (0-6 Jahre) bis 52 Prozent (14-18 Jahre) des errechneten Regelbedarfs. Die Datenbasis ist daher in der Bewertung des Paritätischen „nur eingeschränkt aussagekräftig“.
- Die ehemalige Mitarbeiterin des Statistischen Bundesamtes Dr. Margot Münnich fordert daher in ihrer Stellungnahme für den Ausschuss Arbeit und Soziales die Referenzgruppe auf die untersten 30 Prozent der Haushalte auszuweiten (Bundestagsausschuss-Drucksache 17(11)309, S. 283).
- Die soziale Situation der Referenzgruppe stellt sich bei den Paaren mit Kind ähnlich dar wie bei den Alleinstehenden:
 - a) Bei einem Drittel der Haushalte der Referenzgruppe übersteigen die Ausgaben für den privaten Konsum die Nettoeinkommen (Bundestagsdrucksache 17/3834). Diese Haushalte müssen sich zu einem erheblichen Teil „entsparen“ oder verschulden, um ihren Bedarf zu decken.
 - b) Fast 40 Prozent der Haushalte in der Referenzgruppe Paar mit Kind sind selbst SGB II-Leistungsbeziehende (Bundestagsdrucksache 17/3256, S. 51). Auch bei den Paaren mit Kindern findet demnach ein Zirkelschluss statt.

- c) Die Nicht-Anerkennung von Verbrauchsausgaben als regelsatzrelevant schlägt sich analog auch bei der Referenzgruppe der Paare mit Kind nieder.
- Verdeckt Arme sind bei der Referenzgruppe Paare mit einem Kind nicht ausgeschlossen worden. Diese Forderung des Bundesverfassungsgerichts wurde auch bei der Ermittlung der Regelsätze für Kinder und Jugendliche ignoriert.
 - In der Summe wird die zwingende Bedarfsdeckung somit nicht erreicht. Dies wird zusätzlich belegt durch eine neue Expertise von dem Forschungsinstitut für Kinderernährung in Dortmund für die Fraktion DIE LINKE zu den Ernährungskosten für Kinder und Jugendliche. Diese zeigt, dass eine gesunde Ernährung mit den Regelbedarfssätzen für Kinder und insbesondere Jugendlichen faktisch nicht möglich ist. Nur unter der vollständig unrealistischen Voraussetzung, dass die preiswertesten Angebote der verschiedenen Einkaufsstätten optimal kombiniert werden, ist eine Bedarfsdeckung theoretisch denkbar – aber nur unter der weiteren Voraussetzung geringer körperlicher Aktivität. Bei realistischen Annahmen zur Einkaufspraxis und sozial gewünschten körperlicher Aktivitäten steigen die notwendigen Ausgaben deutlich über die verfügbaren Mittel hinaus. Da die Einzelabteilung Ernährung der größte Einzelposten ist, ist eine Kompensation durch andere Ausgabepositionen faktisch nicht möglich. Die Expertise wird den Mitgliedern der Unterarbeitsgruppe Regelsätze zur Verfügung gestellt.

4. Fazit

DIE LINKE betont, dass die Regelsätze sowohl verfassungsrechtlichen Ansprüchen genügen müssen und sachgerecht ermittelt werden müssen. Die entsprechenden Forderungen sind in diesem Positionspapier ausgeführt, begründet und für einen Einpersonenhaushalt auch mit konkreten Zahlen unterlegt.

Die Sonderauswertung der EVS 2008 im Auftrag der Fraktion DIE LINKE zeigt, dass bereits die Korrektur von lediglich zwei verfassungswidrigen Eingriffen in die Ermittlung des Existenzminimums eine Erhöhung des Regelsatzes auf über 390 Euro bedeutet.

Ein sachgerechter Regelsatz, der auf willkürliche Kürzungen und Abschläge verzichtet, kann nicht unter 465 Euro liegen; bei der Umsetzung eines „reinen“ Statistikmodells ergibt sich ein Regelsatz von etwa 500 Euro.

Hinsichtlich der Ermittlung der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche sind zumindest neue Sonderauswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe mit einer erweiterten Referenzgruppe notwendig.

DIE LINKE plädiert dafür, zunächst vorläufige Regelsätze festzusetzen und parallel eine Expertenkommission einzusetzen. Diese Kommission soll den Auftrag erhalten, verfassungsgemäße und sachgerechte Vorschläge zur Ermittlung des menschenwürdigen Existenzminimums vorzulegen.