

## Menschenwürdiges Existenzminimum ist weiterhin nicht gewährleistet. Wie weiter mit den Hartz IV- Regelbedarfen?

Zum Jahresanfang 2012 werden die Regelsätze (formell: Regelbedarfe) im Hartz IV-System und in der Sozialhilfe etwas erhöht. Dies ist mitnichten eine effektive Besserstellung der Einkommensschwächsten in unserer Gesellschaft und keine Neubemessung des sozio-kulturellen Existenzminimums. Die Erhöhung gibt allein die Preis- und Lohnentwicklung seit Anfang 2010 bis zur Jahresmitte 2011 weiter und kommt somit der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach. Die Zeitverzögerung bei der Weitergabe der Preis- und Lohnentwicklung an die Leistungsbedürftigen ist einer der Punkte, die politisch und verfassungsrechtlich fragwürdig sind.

Als regelbedarfsrelevantes Ergebnis des Vermittlungsausschusses Anfang 2011 wurde lediglich eine Erhöhung um drei Euro zum 01. Januar 2012 zusätzlich zu der dann fälligen regulären Anpassung<sup>1</sup> an die Preis- und Lohnentwicklung 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 in den Jahren 2010 und 2011 vorenthalten.

Wie wenig es sich um eine faktische Besserstellung der Hartz IV- bzw. Sozialhilfebezieher handelt, zeigt folgende Aufstellung. Faktisch sind die Regelsätze seit 2005 bis 2010 um über vier Prozentpunkte hinter der allgemeinen Preisentwicklung zurück geblieben; beim Vergleich mit den Preisen für Nahrungsmittel sogar noch deutlicher. Den höheren Regelbedarfsanpassungen 2011 und 2012 steht auch eine entsprechende Preisentwicklung gegenüber. Die Verkürzung des Rückstands durch die

### **Gliederung:**

1. Die Situation nach der Novellierung der Regelbedarfe
2. Zusammenfassung der verfassungsrechtlichen Gutachten Münder und Becker
3. Gutachten der HBS finden positive Unterstützung
4. Wie geht es weiter?

Anhang: Abschlüsse bei Regelbedarfen

<sup>1</sup> Die jährliche Anpassung der Bedarfe zum 1. Januar berücksichtigt zu 70 Prozent die Preis- und zu 30 Prozent die (Netto-)Lohnentwicklung. Dabei wird für die Anpassung zum 1.1.2012 der Zeitraum vom 1.7.2010 bis zum 30.06.2011 mit dem Vorjahreszeitraum (1.7.2009 bis 30.06.2010) verglichen. Das letzte halbe Jahr vor dem Anpassungstermin (2. Halbjahr 2011) wird zunächst nicht berücksichtigt und erst bei der folgenden Anpassung (zum 1. Januar 2013) mit erfasst. Das *time lag* zieht sich durch bis zur nächsten EVS-Auswertung.

überfällige Neuregelung der Anpassung<sup>2</sup> (sog. Mischindex, siehe Fußnote 1) ist deshalb nur ein sehr relativer „Erfolg“.

<i>Entwicklung von Regelsätzen und Preisen</i>					
<i>Tabelle 1</i>	<b>Eckregelsatz (zum 1.07. des Jahres bzw. 1.01.2012)</b>	<b>Steigerung zum Vorjahr</b>	<b>Steigerung kumuliert</b>	<b>Verbraucherpreisindex (VPI) Gesamt</b>	<b>VPI Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke</b>
2005	345 €	-	100	100	100
2006	345 €	0	100	101,6	102,0
2007	347 €	0,58 %	100,58	103,9	105,9
2008	351 €	1,15 %	101,74	106,6	112,3
2009	359 €	2,28 %	104,06	107,0	110,9
2010	359 €	0	104,06	108,2	112,5
2011	364 €	1,39 %	105,51		
2012	374 €	2,75 %	108,41		

Quellen: BA, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

## 1. Die Situation nach der Novellierung der Regelbedarfe

Nachdem das Bundesverfassungsgericht am 09. Februar 2010 die Verfassungswidrigkeit der bisherigen Regelbedarfe feststellte, hat der Gesetzgeber Ende Februar 2011 die Regelbedarfe rückwirkend zum 01. Januar 2011 neu festgesetzt. Wie so oft wurde im Vermittlungsausschuss ein „Kompromiss“ gefunden, indem weitere Politikfelder einbezogen wurden und insbesondere fiskalische Erwägungen von Bund und Ländern eine erhebliche Rolle spielten.

Im Ergebnis blieben die Regelbedarfe gegenüber dem Beschluss des Bundestags vom Dezember 2010 unverändert, obwohl unverändert erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel an den gefundenen Regelungen bestanden. Die Grünen beendeten ihre Mitwirkung in der Arbeitsgruppe des Vermittlungsausschusses vorzeitig, nachdem sich die ausbleibende Regelbedarfserhöhung abzeichnete. Die SPD-Seite wies unmittelbar nach Abschluss des Verfahrens auf die alleinige Verantwortung der schwarz-gelben Regierung bei einer erneuten Überprüfung durch das Verfassungsgericht hin.

**Enttäuschendes  
Vermittlungsergebnis**

Obwohl im Rahmen der Beratungen im Vermittlungsausschuss diverse Vergleichsrechnungen mit anderen Referenzgruppen der EVS durchgeführt wurden, blieb es ohne breite Diskussion am Ende bei der faktisch zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens vom Bundesarbeitsministerium vorgelegten Fassung.

Bereits der genannte Einzelaspekt zeigt, wie sehr die Kassenlage handlungsleitend für die Bundesregierung war. Diesen Vorwurf bestätigt *nolens volens* ein an der Erarbeitung des Gesetzentwurfs beteiligter Mitarbeiter des BMAS.

<sup>2</sup> Für die aktuelle Regelbedarfsanpassung maßgeblich ist ein spezieller Preisindex regelsatzrelevanter Güter, nicht der allgemeine, in der obigen Tabelle dargestellte Verbraucherpreisindex.

„Politisch mag man das nun Betätigen dieser Stellschrauben (Abgrenzung der Referenzgruppen nach oben und nach unten, Ausschluss einzelner EVS-Positionen) als Trickserei bezeichnen. Tatsächlich wäre es unverantwortlich, würde der Gesetzgeber von vornherein ein bestimmtes System verbindlich vorgeben und sich nach der Datenauswertung vom Ergebnis überraschen lassen. Dies entspräche kaum den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Haushaltswirtschaft in Zeiten der Schuldenbremse.“<sup>3</sup>

Wenn aber die Haushaltslage des Bundes und Erwägungen wie die Einhaltung der (noch gar nicht greifenden) Schuldenbremse eine maßgebliche Erwägung bei der Bestimmung der Regelbedarfe waren, bestehen allergrößte Zweifel, ob das Grundrecht auf Wahrung eines menschenwürdigen Existenzminimums ausreichend beachtet wurde. Die Menschenwürde sollte und darf nicht von einer ordnungsgemäßen Haushaltswirtschaft nach Definition des Bundesarbeits- oder Bundesfinanzministerium abhängig sein.

Keine Überraschung ist es, dass durch den unechten Kompromiss im Vermittlungsausschuss keine politische Befriedung und kein Rechtsfriede erreicht wurden. Die minimale Erhöhung der Regelbedarfe um 5 Euro bei den Erwachsenen bei gleichzeitiger Stagnation der Geldleistungen für Kinder wurde von den Betroffenen als entwürdigend empfunden. Auch der im BA-Vorstand für das Hartz IV-System zuständige Heinrich Alt erklärte, dass nur „Lebenskünstler“ von 364 Euro auf Dauer leben können<sup>4</sup>. Da jedoch Hartz IV-Leistungen keineswegs nur zur Überbrückung von kurzen Notlagen dienen, hat dieses Argument Gültigkeit. 1,4 Mio. erwerbsfähige Menschen erhalten seit dem Start des Hartz IV-Systems 2005 lückenlos diese Leistung.

**Regelbedarfe nur für „Lebenskünstler“?**

<i>Tabelle 2</i>		<b>Regelbedarfsstufen</b>	
<b>Stufe</b>	<b>Beschreibung</b>	<b>Betrag zum 1.01.2011</b>	<b>Betrag zum 1.01.2012</b>
1	Alleinstehende oder alleinerziehende Leistungsberechtigte	364 €	374 €
2	Ehegatten und Lebenspartner, sowie andere erwachsene Leistungsberechtigte, die in einem gemeinsamen Haushalt leben und gemeinsam wirtschaften	328 €	337 €
3	Erwachsene Leistungsberechtigte, die keinen eigenen Haushalt führen, weil sie im Haushalt anderer Personen leben	291 €	299 €
4	Jugendliche von 14 bis 17 Jahren	287 €	287 €
5	Kinder von 6 bis 13 Jahren	251 €	251 €
6	Kinder bis einschließlich 5 Jahre	215 €	219 €

Für den DGB und die Gewerkschaften bleibt das Thema auf der Tagesordnung, schon auf Grund der immensen Bedeutung der Regelbedarfe. Sie bestimmen nicht „nur“ das zum Leben Notwendige für rund ein Zehntel der Bevölkerung, sondern sie haben Rückwirkungen auf das Unterhaltsrecht, Pfändungsfreibeträge sowie insbesondere das

<sup>3</sup> Groth, Neue Zeitschrift für Sozialrecht, 2011, Seiten 571 – 575 (573)

<sup>4</sup> Tagesspiegel, 29.4.2011

Steuerrecht und damit auch für Beschäftigte. Die Rückwirkung auf das Steuerrecht (bei der Festsetzung der steuerfreien Grundbeträge für Erwachsene wie für Kinder) verdeutlicht die hohe fiskalpolitische Bedeutung des Themas.

Hinzu kommt die arbeitsmarktpolitische Bedeutung des Abstands zwischen den (unteren) Löhnen und der faktischen Sozialhilfeleistung Hartz IV. Das sogenannte Lohnabstandsgebot ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts rechtlich obsolet, hat gleichwohl aber unverändert große politische Bedeutung. Befürworter eines breiten Niedriglohnssektors sind bemüht, durch niedrige Regelbedarfe den Abstand zu wahren. Umgekehrt müssen auf auskömmliche Arbeitsbedingungen ausgerichtete Bemühungen der Gewerkschaften höhere Regelsätze und anständige (Mindest-) Löhne als zwei Seiten derselben Medaille betrachten.

Die politische Frage einer existenzsichernden Bestimmung des Existenzminimums ist also ungelöst und wird es auf Grund der großen politischen Bedeutung voraussichtlich in der verbleibenden Regierungszeit der schwarz-gelben Koalition auch bleiben. Die Frage ist nunmehr, ob es gelingt, über die rechtliche Ebene erneute Bewegung in die Regelbedarfsbestimmung zu bekommen. Ziel muss sein, das Thema im politischen Raum wieder als „ungelöst“ aufzuwerfen und gleichzeitig den Rechtsschutz betroffener Menschen zu verbessern mit dem letztlichen Ziel einer erneuten Vorlage in Karlsruhe.

## 2. Zusammenfassung der verfassungsrechtlichen Gutachten Münder und Becker

Unmittelbar nach Abschluss des Vermittlungsverfahrens hat die Hans-Böckler-Stiftung zwei Gutachten zur verfassungsrechtlichen Einschätzung der Neuregelung in Auftrag gegeben. In insgesamt zehn Punkten sind die novellierten Regelbedarfe nach den Gutachten des Rechtsprofessors Dr. Johannes Münder und der Verteilungsforscherin Dr. Irene Becker verfassungswidrig<sup>5</sup>. 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 dies zumindest annäherungsweise möglich.

Zweitens blieben auch sog. 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 Mini-Erwerbseinkommen in Höhe von max. 100 Euro aus der Referenzgruppe herausgerechnet. Diese Aufwendungen stehen jedoch als pauschaler Mehraufwandsersatz (Werbungskosten) allen erwerbstätigen Hartz IV-

**Verfassungswidrigkeit in zehn Punkten**

<sup>5</sup> Die beiden Gutachten sind in einer Sonderausgabe der Zeitschrift *Sozialen Sicherheit* (Sept. 2011) zusammengefasst; Bezug über Bund-Verlag, abodienste@bund-verlag.de.

Beziehern zu. Sie verbessern den Lebensstandard nicht, sondern sollen die mit der Erwerbstätigkeit verbundenen Kosten abdecken<sup>6</sup>.

Als „neue“, bisher weniger diskutierte Punkte haben die beiden Wissenschaftler insbesondere erarbeitet:

1. Aufgrund der Höhe der von einzelnen Verbrauchspositionen vorgenommenen Abschläge ist ein sogenannter interner Ausgleich nicht mehr in ausreichendem Maße möglich. Die Bundesregierung hat fiskalisch motiviert so hohe Abschläge von den mit der EVS ermittelten Ausgaben (bei Alleinstehenden im Konsumbereich 132 Euro<sup>7</sup>) vorgenommen, dass Hilfeempfänger keine Möglichkeit haben, einen höheren Bedarf bei bestimmten Verbrauchspositionen durch Einsparungen an anderer Stelle realistisch ausgleichen zu können. Hier liegt ein Verstoß gegen das 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 zum 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.

---

<sup>6</sup> Laut Gutachten Becker sollten zumindest Personen mit Erwerbseinkommen unterhalb von 100 Euro aus der Referenzgruppe herausgenommen werden, da dieser Betrag den mit der Erwerbstätigkeit verbundenen Mehraufwand wie Fahrtkosten pauschal abgelastet (§ 11b Abs. 2 SGB II). Im Gutachten Münder wird als Minimalanforderung aufgestellt, Personen mit Erwerbseinkommen bis 73 Euro herauszurechnen, da dieser Betrag die Lebensumstände noch nicht verbessere, sondern Kosten im Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit darstelle. Dabei nutzt Münder die Argumentation des Gesetzgebers hinsichtlich der Regelbedarfsstufe 3 für über 25-jährige Haushaltsangehörige. Diese erhalten in der Sozialhilfe (SGB XII) als Erwerbsunfähige lediglich 80% des vollen Regelbedarfs mit der Begründung, ihnen entstünden keine Kosten im Zusammenhang mit der Erwerbsfähigkeit (siehe Ausführungen zur „Prüfklausel“ in Kap. 4.

<sup>7</sup> Siehe die Tabelle im Anhang: Überblick über (angeblich) nicht regelsatzrelevante Ausgaben der Referenzgruppe.

Die gleiche Wirkung hat die normativ bedingte Nichtberücksichtigung von Alkohol und Tabak als Bedarf. Dieses Vorgehen 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% der Einkommenspyramide als Referenzgruppe dienen, sind es bei Familienhaushalten die unteren 20%. Das heißt, der Bedarf Erwachsener wird anders als der der Kinder von einer ärmeren Referenzgruppe abgeleitet. Denn aus der 20%igen 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. Verfassungsrechtlich kritisiert wird dabei auch das so genannte Bildungspaket. Gutscheine im Wert bis zu 10 Euro/Monat sind zweckgebunden und ermöglichen keine freie Entfaltung von Bildungs- und Teilhabeinteressen. Außerdem ist die Leistung nicht sicher gestellt. 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.

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) rückwirkend zum 01.01.2011 novelliert. Vorausgegangen waren mehr 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 Größe der Referenzgruppe (Stichwort „Signifikanz“) und auf die fiskalische Wirkung gesetzte Größe. In einem zweiten Schritt hat das BMAS 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.

### 3. Gutachten der HBS finden positive Unterstützung

Die Gutachten von Professor Johannes Münder und Frau Dr. Irene Becker wurden einem Fachpublikum auf einer gemeinsamen Veranstaltung von Hans-Böckler-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung und DGB vorgestellt. Die Gutachten erfuhren eine sehr positive Aufnahme. Sie wurden als „Benchmark“ bezeichnet hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Einschätzung der Neuregelung der Regelbedarfe. Insbesondere das Zusammenwirken und die Verzahnung verfassungsrechtlicher und empirischer Argumente durch die beiden Gutachter wurden gewürdigt. Insgesamt überzeugte die Fülle und die Sorgfalt der vorgetragenen Argumente. Auch wenn keiner der zehn von Prof. Münder ermittelten verfassungswidrigen Regelungen nach eigener Aussage ein „Pauenschlag“ für die öffentliche Diskussion ist, so bietet doch jeder der vorgetragenen zehn Punkte ausreichend Material zur weiteren politischen und rechtlichen Diskussion. Die Summe der jeweils zu Ungunsten der Hilfebezieher getroffenen Regelungen macht eine erneute Verfassungswidrigkeit – zumindest in einzelnen Punkten – wahrscheinlich.

Fachtagung am 05.  
September 2011

Denn die teils vorgetragene (Schutz-) Behauptung, das Bundesverfassungsgericht habe im Februar 2010 keine Aussagen zur Höhe des Existenzminimums gemacht, mithin habe der Gesetzgeber einen breiten Beurteilungsspielraum, vermag nicht zu überzeugen. Denn tatsächlich hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil teils sehr detailliert auf das Verfahren der Regelsatzbestimmung abgestellt. Dabei hat es eine Reihe von konkreten Punkten erörtert und dem Gesetzgeber Vorgaben gemacht.

Prominentestes Beispiel ist die Herausrechnung verdeckt Armer (d.h. Menschen, die einen ihnen zustehenden Sozialhilfeanspruch nicht realisieren) aus der maßgeblichen Referenzgruppe der EVS zur Vermeidung von Zirkelschlüssen bei der Bestimmung des lebensnotwendigen Konsums. Der Gesetzgeber hat sich dieser Vorgabe im Gesetzgebungsverfahren entledigt, indem er pauschal darauf hinwies, eine verlässliche Methode zur Herausrechnung verdeckt Armer existiere nicht. Dies wurde jedoch u.a. von der Vertreterin des Statistischen Bundesamts in der Bundestagsanhörung am 22.11.2010 anders dargestellt. Die HBS-Gutachterin Becker weist in ihrem Gutachten erneut nach, wie solch eine Einkommensuntergrenze zur Herausrechnung verdeckt Armer ausgestaltet werden könnte. Damit würden zumindest annäherungsweise die verdeckt Armen aus der Referenzgruppe herausgerechnet. Die Maximalposition des Bundesarbeitsministeriums (*ganz oder gar nicht*) mit der sich dieses der verfassungsrechtlichen Obliegenheit entledigen will, vermag nicht zu überzeugen. Die substantiell klaren Ansagen des Bundesverfassungsgerichts stellen denn auch nach Auffassung von Prof. Münder an dieser Stelle keinen „Freifahrtschein“ für den Gesetzgeber dar.

**Vermeidung von  
Zirkelschlüssen**

Die Gutachten summieren die vorgebrachten Argumente gegen die Regelbedarfsneufestsetzung in voller Breite. Insofern ist die auf der Tagung geäußerte Bewertung einer Richterin des Landessozialgerichts Baden-Württembergs, die Gutachten enthielten Maximalanforderungen, nachvollziehbar. Faktisch würde allerdings allein die Verfassungswidrigkeit in einem der ausgeführten zehn Punkte zur Nachbesserung des Gesetzes zwingen und damit neue politische Handlungsspielräume im Gesetzgebungsverfahren eröffnen.

Ein erneuter Gang nach Karlsruhe wird erschwert durch ein dafür eher ungünstiges politisches Klima. Nicht nur hat das Bundesverfassungsgericht sich dezidiert und konkreter als vielfach erwartet zur Frage des Existenzminimums geäußert, sondern in jüngerer Vergangenheit auch weitere (umstrittene) Beschlüsse etwa zum Euro-Rettungsschirm und zur Sicherungsverwahrung von Straftätern getätigt. Die dabei wissenschaftlich und publizistisch geäußerte Frage, inwieweit das Bundesverfassungsgericht sich in den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers einmischen darf bzw. sollte, ist dabei aufgeworfen, ohne bisher überzeugend beantwortet werden zu können. So sprach sich Prof. Hans Michael Heinig im Tenor für eine zurückhaltende Befassung des Bundesverfassungsgerichts mit der Frage der Definition des Existenzminimums aus.

**Bundesverfassungs-  
gericht als  
„Ersatzgesetzgeber“?**

Diese Position fand jedoch bereits auf der Tagung umgehend Widerspruch. Rechtswissenschaft und Jurisdiktion dürften sich nicht in den Bereich der Rechtsphilosophie zurückziehen, sondern müssten sich auch den „Mühen der Ebene“ stellen hinsichtlich einer letztlich materiellen Definition des Existenzminimums. Dies gilt umso mehr, als dass das Bundesverfassungsgericht in anderen, insbesondere steuerrechtlichen Fragen, sehr dezidiert und konkret dem Gesetzgeber Vorgaben machte.

Dies betrifft etwa steuerliche Freibeträge im Rahmen des Familienlastenausgleichs (Kinderfreibeträge, Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung).

Für den Betrachter ist jedoch deutlich zu erkennen, dass die Hürden für eine erneute Vorlage beim Bundesverfassungsgericht nicht niedrig sind. Bei einer erneuten Vorlage würde das Bundesverfassungsgericht die im Urteil von 10.02.2009 aufgestellten Maßstäbe anzuwenden haben. Dabei ist entscheidend, wie streng diese Maßstäbe angewendet werden und welcher Beurteilungsspielraum dem Gesetzgeber eingeräumt wird. Da das Verfassungsgericht das Statistikmodell als ein geeignetes Modell bewertet hat, gleichzeitig aber normative Erwägungen durch Abschlüsse für zulässig angesehen hat, sofern hierfür stichhaltige Begründungen vorliegen, wird es wesentlich um die Anforderungen der empirischen Begründung für Abschlüsse bzw. der Nichtberücksichtigung von Verbrauchspositionen gehen. Wo liegt die verfassungsrechtliche Grenze der Aushöhlung des Statistikmodells? Dabei wird der Gesetzgeber Probleme haben, Abschlüsse zu rechtfertigen, die noch bei der EVS 2003 nicht vorgenommen wurden. Damals wurde z. B. noch ein mäßiger Alkoholkonsum als angemessen auch für eine einfache Lebensführung angesehen.

**Grenzen des  
gesetzgeberischen  
Spielraums**

Die Frage der Begründetheit einzelner Abschlüsse überlagernd ist die Tatsache, dass die Summe der Abschlüsse (132 Euro, siehe Tabelle im Anhang) dazu führt, dass Sozialhilfebezieher fast 30 Prozent weniger zum Leben haben als die untersten 15% der Einkommenspyramide an Konsumausgaben im Monat getätigt haben (463 Euro). Das bedeutet, dass durch die normative „Bereinigung“ der EVS-Ergebnisse die Einkommensärmsten in unserer Gesellschaft weiter abgehängt werden von der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung. Ob dies noch den Grundsätzen unserer Verfassung entspricht, ist die entscheidende Frage.

#### **4. Wie geht es weiter?**

Aus gewerkschaftlicher Sicht sollen zwei Aspekte hervorgehoben werden. Einerseits sollte Politik nicht aus der Verantwortung für ein menschenwürdiges Existenzminimum gelassen werden. Dies gilt nicht zuletzt im Hinblick auf die nächste Bundestagswahl. Zugleich gilt es aktuell mit Blick auf die Betroffenen den Rechtsweg zu suchen und zu ebnen. Dazu bietet das Münder-Becker-Gutachten eine hervorragende Basis.

Auch wenn die schwarz-gelbe Bundesregierung nicht erkennen lässt, das Thema wieder aufgreifen zu wollen, so bleibt sie erster Adressat gewerkschaftlicher Forderungen. Anknüpfungspunkt kann eine bisher wenig beachtete Regelung in § 10 Regelbedarfsermittlungsgesetz sein. Diese Klausel greift einige, auch im Vermittlungsverfahren strittig diskutierte Elemente der Regelbedarfsermittlung im Sinne einer Prüfregelung auf. Das Bundesarbeitsministerium soll unter Mitwirkung von „Sachverständigen“ sowie des Statistischen Bundesamts bis Mitte 2013 – also kurz vor der nächsten Bundestagswahl – einen Bericht über die Weiterentwicklung der Regelbedarfsermittlung vorlegen. Dieser soll insbesondere drei Aspekte erörtern:

1. die Referenzgruppenbestimmung,
2. die Weiterentwicklung der personalen Verteilungsschlüssel von Konsumposten in Haushalten mit Kindern
3. sowie zur Regelbedarfsermittlung in Haushalten mit weiteren Erwachsenen. Bei letzterem steht die Frage im Vordergrund, ob erwerbsfähige

**Prüfklausel im  
Regelbedarfsermitt-  
lungsgesetz**

Haushaltsangehörige über 25 Jahren den vollen Regelbedarf erhalten sollen (wie derzeit im SGB II) oder weniger wie derzeit in der Sozialhilfe (SGB XII) mit 80 Prozent bei nicht erwerbsfähigen Haushaltsangehörigen.

Diese Überprüfungsregelung ist zunächst ein Eingeständnis des Gesetzgebers, dass zentrale Teile der Regelbedarfsbestimmung zumindest fragwürdig sind. So sind etwa die bisher verwandten Verteilungsschlüssel bei Familienhaushalten veraltet. Die Frage der Referenzgruppenbestimmung zielt auf die Herausrechnung von verdeckt Armen, die ihren Hartz IV- oder Sozialhilfeanspruch nicht realisieren und – trotz Armut – in der Referenzgruppe verbleiben. Gesteht der Gesetzgeber durch diese Klausel einerseits Schwächen im derzeitigen Gesetz ein, so könnte er damit auch die Absicht verbinden, sich freizzeichnen im Falle einer erneuten Klage in Karlsruhe. Diese könnte dann mit dem Hinweis auf die 2013 ohnehin anstehende Überprüfung abgewiesen werden. Fraglich ist, ob das Bundesverfassungsgericht diese vorsorgliche Exkulpation des Gesetzgebers in dieser Form akzeptiert.

In jedem Fall wird das Thema der Regelbedarfsbemessung im Rahmen des Bundestagswahlkampfes 2013 aus gewerkschaftlicher Sicht Bedeutung haben. Die Wahlprogramme der Parteien werden sich daran messen lassen müssen, inwieweit sie hier Lösungen aufzeigen können.

Aktuell geht es um die Durchsetzung berechtigter Ansprüche vor den Sozialgerichten. Dabei ist eine zurückhaltende Position der Sozialgerichte hinsichtlich neuer Regelbedarfsklagen festzustellen. Von einer Klagewelle gegen die neuen Regelbedarfe kann keine Rede sein, auch wenn ein vollständiger Überblick der Klagen vor den Sozialgerichten nicht bekannt ist. Zweitinstanzlich (Landessozialgerichte) hat das LSG Baden-Württemberg keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die neuen Hartz IV-Regelbedarfe geäußert. Dabei wurden auch Kürzungen einzelner Verbrauchspositionen, wie etwa bei Alkohol oder chemischer Reinigung, akzeptiert. Allerdings hat das Landessozialgericht die Revision beim Bundessozialgericht zugelassen. Bei der Frage der Prozesskostenhilfe, die als Indiz für eine Erfolgchance von Klagen angesehen werden kann, hat das bayerische Landessozialgericht diese abgelehnt, weil keine Erfolgsaussicht einer Klage gegeben war. Andere Sozialgerichte haben jedoch genau diese Prozesskostenhilfe gewährt.

Allein dies zeigt, wie strittig – rechtlich und politisch – die Regelsatzfrage weiterhin ist und bleiben wird. Sie wird Politik und Gewerkschaften auch zukünftig umtreiben, was der Bedeutung der Frage nach dem menschenwürdigen Existenzminimum auch entspricht.

**Anhang:**

**Güter und Dienstleistungen, die laut Regelbedarfermittlungsgesetz nicht regelleistungsrelevant sind** – Beträge bei den unteren 15% der Einpersonenhaushalte in € p. M. – und Hinzurechnungen als Substitute für einzelne Streichungen

(Quelle: Gutachten Irene Becker für Hans-Böckler-Stiftung, Sonderheft *Soziale Sicherheit* Sept. 2011, S. 62)

	<b>Nicht berücksichtigte Ausgabenarten</b>	<b>Betrag</b>
1.	Alkoholische Getränke	8,11
2.	Tabakwaren	11,08
3.	Chemische Reinigung, Waschen, Bügeln und Färben von Bekleidung (0,69 €) sowie Kinderbekleidung (0,46 €) und Kinderschuhe (0,07 €)	1,22
4.	Anfertigung sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien	/
5.	Motorbetriebene Werkzeuge und Ausrüstungsgegenstände für den Garten	(0,12)
6.	Fremde Reparaturen an Handwerkzeugen	/
7.	Nicht motorbetriebene Gartengeräte	(0,20)
8.	Haushaltshilfen und andere häusliche Dienstleistungen	(1,36)
9.	Orthopädische Schuhe (einschl. Eigenanteile)	(0,40)
10.	Zahnersatz Materialkosten (einschl. Eigenanteile)	(2,70)
11.	Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen (einschl. Eigenanteile)	(0,16)
12.	Arztleistungen (einschl. Eigenanteile)	(1,35)
13.	Zahnarztleistungen (einschl. Eigenanteile)	4,13
14.	Miete von therapeutischen Geräten	/
15.	Dienstleistungen der Krankenhäuser (einschl. Eigenanteile)	(0,97)
16.	Kauf von neuen Kraftfahrzeugen	/
17.	Kauf von gebrauchten Kraftfahrzeugen	/
18.	Kauf von Krafträdern	/
19.	Ersatzteile und Zubehör für Kraftfahrzeuge und Krafträder	2,25
20.	Kraftstoffe und Schmiermittel	18,95
21.	Anteilige Wartungen und Reparaturen für Kraftfahrzeuge und Krafträder <sup>1</sup>	3,68
22.	Garagen- und Stellplatzmieten	4,95
23.	Sonstige Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Privatfahrzeugen	3,31
24.	Fremde Verkehrsdienstleistungen im Luftverkehr (ohne Übernachtung)	(1,32)
25.	Fremde Verkehrsdienstleistungen im Luftverkehr (mit Übernachtung)	/
26.	Kommunikationsdienstleistungen – Mobilfunk/CB-Funk (auch Flatrate)	9,30
27.	Flatrate als Kombipaket	8,55
28.	Foto- und Filmausrüstungen, optische Geräte	(1,00)
29.	Campingartikel	/
30.	Gartenerzeugnisse und Verbrauchsgüter für die Gartenpflege	1,50
31.	Schnittblumen und Zimmerpflanzen	3,24
32.	Haustiere einschl. Veterinär- und andere Dienstleistungen	5,07
33.	Rundfunk- und Fernsehgebühren	10,66
34.	Ausleihgebühren – TV-Geräte, Videokameras u. Ä.	(0,11)
35.	Glücksspiele	3,60

36.	Pauschalreisen – Inland	(2,75)
37.	Pauschalreisen – Ausland	(7,39)
38.	Nachhilfeunterricht	/
39.	Kinderbetreuung (ohne Verpflegung) – Kindergärten	/
40.	Kinderbetreuung (ohne Verpflegung) – Vorschulklassen	--
41.	Studien- und Prüfungsgebühren an Schulen und Universitäten	6,44
42.	Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen (überwiegend: Verpflegung)	28,11
43.	Schmuck	1,22
44.	Sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände	1,31
45.	Nahezu alle der sonstigen Dienstleistungen <sup>2</sup>	4,00
46.	Nahezu alle der sonstigen Ausgaben <sup>3</sup>	27,70
	<b>Den Kürzungen sind folgende Positionen gegenzurechnen:</b>	<b>Betrag</b>
47.	Flüssigkeitssubstitut für alkoholische Getränke: Mineralwasser	2,99
48.	Höherbeträge bei regelleistungsrelevanten Gütern der Teilgruppen - für die Sonderauswertung Verkehr <sup>4</sup>	3,85
49.	- für die Sonderauswertung Nachrichtenübermittlung <sup>5</sup>	10,95
50.	Nahrungsmittelsubstitut für Gaststättendienstleistungen	7,16
51.	Gebühren für Personalausweis (28,80 € insgesamt, verteilt auf 10 Jahre)	0,25
	<b>Faktische Kürzung insgesamt (ohne Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung, ohne Rundfunk- und Fernsehgebühren)<sup>6</sup></b>	
52.	– gegenüber den Konsumausgaben der Referenzgruppe (462,36 €)	130,79
53.	– gegenüber den Konsumausgaben und Mitgliedsbeiträgen der Referenzgruppe (463,70 €)	132,13
54.	– gegenüber den Konsumausgaben, Mitgliedsbeiträgen und Versicherungsbeiträgen – außer KV-Beiträgen – der Referenzgruppe (482,26 €)	150,69
55.	– gegenüber den Konsumausgaben, Mitgliedsbeiträgen und gesamten Versicherungsbeiträgen der Referenzgruppe (489,55 €)	157,98
56.	– gegenüber den Konsumausgaben, Mitgliedsbeiträgen, Versicherungsbeiträgen und sonstigen Übertragungen der Referenzgruppe (491,40 €)	159,83

Beträge in Klammern = Fallzahlen zwischen 25 und unter 100 (Durchschnittswerte unsicher)

Beträge mit / (also ohne Angabe) = Fallzahlen unter 25 (Durchschnittswerte unbekannt)

<sup>1</sup> Die Referenzgruppe insgesamt hat im Durchschnitt 4,43 € für Wartungen und Reparaturen ausgegeben, die in der Sonderauswertung berücksichtigte Teilgruppe, die keine Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel hatte, nur 0,57 €; die Differenz von 3,86 € bleibt in der Regelbedarfsberechnung unberücksichtigt.

<sup>2</sup> Von den sonstigen Dienstleistungen werden lediglich Finanzdienstleistungen und eine Pauschale für den Personalausweis berücksichtigt; ausgeklammert sind insbesondere

- Kinderbetreuung (ohne Verpflegung) in Heimen, Horten, Krippen, Spielgruppen,
- Kinderbetreuung (ohne Verpflegung) in Kinderfreizeiten,
- Dienstleistungen für die Betreuung von alten, behinderten oder pflegebedürftigen Personen – Alten- und Pflegeheime,
- Dienstleistungen für die Betreuung von alten, behinderten oder pflegebedürftigen Personen – häusliche Pflege,
- Versicherungsdienstleistungen,

- Leasing von Kraftfahrzeugen und Krafträdern,
- „sonstige Dienstleistungen, a.n.g.“ (außer Anspargbetrag für Personalausweis; s. Zeile 51).

<sup>3</sup> Von den sonstigen Ausgaben, die nicht zu den privaten Konsumausgaben zählen, werden lediglich Mitgliedsbeiträge an Organisationen ohne Erwerbszweck berücksichtigt; ausgeklammert bleiben (freiwillige) Versicherungsbeiträge zu Pensions-, Alters- und Sterbekassen; zur privaten Krankenversicherung; zu zusätzlichen privaten Kranken- und Pflegeversicherungen; zu Kfz-Haftpflichtversicherungen (auch Kasko); zu privaten Unfallversicherungen; zu Risikolebensversicherungen; zu Hausrat-, Personenhaftpflichtversicherungen, Geldspenden etc., Gerichtskosten etc., Spieleinsätze, sonstige geleistete Übertragungen (z. B. Lohn- und Gehaltspfändungen), sonstige Abzüge (z. B. Rückzahlung zu viel gezahlter Löhne/Gehälter).

<sup>4</sup> Ausgaben der der Sonderauswertung zugrunde liegenden Teilgruppe für die regelleistungsrelevanten Positionen (22,21 €, ohne Wartungen und Reparaturen) abzüglich der entsprechenden Ausgaben der Referenzgruppe insgesamt (18,36 €).

<sup>5</sup> Ausgaben der der Sonderauswertung zugrunde liegenden Teilgruppe für die regelleistungsrelevanten Positionen (27,33 € für Internet/Onlinedienste sowie Telefon, Fax, Telegramme) abzüglich der entsprechenden Ausgaben der Referenzgruppe insgesamt (18,36 €).

<sup>6</sup> „Angemessene“ Wohn- und Heizkosten werden von den Grundsicherungs-Trägern gesondert übernommen und von Rundfunk- und Fernsehgebühren werden den SGB-II- und SGB-XII-Bezieher – auf Antrag – befreit. Wegen teilweise nicht ausgewiesener Einzelbeträge (bei Fallzahlen unter 25) Berechnung als Differenz zwischen der jeweiligen summarischen Größe der Referenzgruppe und dem aus der EVS 2008 abgeleiteten Regelbedarf (vor Preisanpassung) abzüglich der darin enthaltenen Ausgaben für Energie und Wohnungsinstandhaltung (361,81 € – 30,24 € = 331,57 €).

**Impressum**

Herausgeber: DGB Bundesvorstand  
Abteilung Arbeitsmarktpolitik  
Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin  
Telefon: 030-24060 729  
[www.dgb.de](http://www.dgb.de)  
Mail: [ais@dgb.de](mailto:ais@dgb.de)

verantwortlich: Annelie Buntenbach  
Kontakt: Dr. Wilhelm Adamy, Ingo Kolf  
Stand: Dezember 2011

Der DGB gibt den Newsletter „Arbeitsmarkt aktuell“ heraus. Sie können diesen Newsletter und andere DGB-Informationen zur Arbeitsmarktpolitik „druckfrisch“ per Mail bekommen. „Arbeitsmarkt aktuell“ erscheint mit Analysen und Statistiken ca. 10 Mal im Jahr und wird im PDF-Format verschickt.

Es ist notwendig, dass Sie sich einmalig in die Verteilerliste eintragen. Folgen Sie diesem Link: <http://www.dgb.de/service/newsletter> (Bitte „Arbeitsmarkt aktuell“ - Newsletter Arbeitsmarktpolitik“ mit einem Häkchen markieren).

Zum Abbestellen des Newsletters benutzen Sie bitte folgenden Link:  
<https://www.dgb.de/service/newsletter?unsubscribe=dgb.bv.arbeitsmarktpolitik>

**DGB-Ratgeber: Hilfen für Beschäftigte mit geringem Einkommen  
Wohngeld – Kinderzuschlag – Hartz IV**

Niedrige Einkommen, Teilzeit, Minijob, Kurzarbeit für viele Beschäftigte reicht das Einkommen allein nicht. Doch Niedrigverdienern und Familien mit Kindern bietet der Staat Hilfen an. Zusätzlich zum Einkommen kann Wohngeld, Kinderzuschlag (zusätzlich zum Kindergeld) oder - wenn dies nicht reicht - Hartz IV bezogen werden. Der Ratgeber erläutert die Grundlagen für diese ergänzenden Hilfen, außerdem gibt es Berechnungshilfen und Checklisten, die helfen abzuschätzen, ob ein Antrag lohnt oder nicht. Durch die vorgelagerten Leistungen kann in vielen Fällen Hartz IV -Bedürftigkeit vermieden werden.

- - > DGB-Online-Bestellsystem: [www.dgb-bestellservice.de](http://www.dgb-bestellservice.de);  
Broschüre DGB21345, 84 Seiten DIN A5, Einzelexemplar 1 Euro, ab 20 Stück 0,70 Euro jeweils zuzüglich Versandkosten.