

Helga Spindler<sup>1</sup>

## Der Regelsatz, das Recht, die Statistik und die Löhne

1. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seiner Entscheidung vom 9. Februar 2010 mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs.1 i.V. m. Art. 20 Abs.3 GG) befasst und die bis dahin existierenden Regelleistungen des Arbeitslosengeldes II (Alg II) im SGB II für nicht verfassungskonform erklärt. Das bezog sich sowohl auf die praktisch überhaupt nicht nachvollziehbar ermittelten Regelleistungen für Kinder als auch auf die Regelleistungen für Erwachsene, die im Vorlagebeschluss des Hessischen Landessozialgerichts besonders umfassend begutachtet und gewürdigt worden waren. Die Entscheidung betrifft auch die Regelsätze der Sozialhilfe und der Grundsicherung für Alte und dauerhaft Erwerbsgeminderte im SGB XII. Auswirkungen hat sie eigentlich auch auf die erheblich abgesenkten Grundleistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes. Weil der Gesetzgeber hier von sich aus noch nicht tätig geworden ist, legen auch zu dieser Frage zunehmend Landessozialgerichte beim Bundesverfassungsgericht vor.

⋮ Nachdem Gerichte sich lange Zeit geweigert hatten, die Herleitung und Begründung der Regelsätze überhaupt zu prüfen, hat diese Entscheidung große öffentliche Aufmerksamkeit erregt und die Regierung zum Handeln veranlasst. In Erwartung der Rüge hat der Gesetzgeber – sozusagen vorbeugend – schon im Jahr 2009 die Regelsätze für Schulkinder (6- 14 Jahre) von 215 € auf 251 € erhöht und eine Schulbeihilfe von einmalig 100 € zunächst für Kinder bis 14 Jahre und dann auch noch für ältere Schüler ergänzt. Die geforderten neuen, transparenteren und nachvollziehbareren Ermittlungen haben inzwischen dazu geführt, den Regelsatz für alleinstehende Erwachsene um 5 € (2 Erwachsene = 9 €) erhöhen zu wollen.

⋮ Der für Kinder soll erst einmal unverändert bleiben, – aber mit neuer Begründung. Zusätzlich soll ihnen ein „Bildungspaket“ zur

Verfügung gestellt werden, das sich aus Zuschüssen und Sachleistungen zusammensetzt, deren Höhe noch nicht klar ist. Begründet wird die Höhe der neu gefundenen Regelsätze mehr oder weniger deutlich mit dem politischen Argument, die Regelsätze dürften nicht mehr steigen, weil sonst der Abstand zu niedrigen Löhnen besonders von Familien nicht mehr gewahrt werde und damit die Akzeptanz in der Bevölkerung schwinde. Ebenfalls bezogen auf das bisherige Ermittlungsverfahren wird von Selbsthilfe- und Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften und Kirchen der neue Regelsatz jedoch als deutlich zu niedrig für ein menschenwürdiges Existenzminimum kritisiert. Dies beruht vor allem darauf, dass die statistischen Daten der Einkommens- und Verbrauchsstatistik (EVS), die der Ermittlung zugrunde liegen, einseitig zu Lasten der Leistungsberechtigten nach unten „bearbeitet“ wurden. Das geschieht unter anderem dadurch, dass Vergleichsgruppen mit zu niedrigem Einkommen und untypischer Zusammensetzung ausgewählt und die daraus entstehenden Verzerrungen nicht ausgeglichen werden, sondern stattdessen auch noch festgestellte Bedarfspositionen gekürzt werden.

⋮ Der Vorgang ist deshalb so wichtig, weil der Regelsatz keineswegs nur für Erwerbslose gilt, sondern auch die in letzter Zeit deutlich abgesackten Löhne und niedrigere Renten aufstocken muss. Er wirkt außerdem auf die Steuerfreibeträge, auf den Kinderzuschlag und beeinflusst Unterhalt, Pfändungsgrenzen, Einkommensgrenzen für Prozesskostenhilfe, Jugendhilfe und spezielle Sozialhilfeleistungen. Die Festsetzung des Existenzminimums bildet so ein Fundament des sozialen Rechtsstaats und anders als im so genannten „Existenzminimumbericht“ der Bundesregierung, der diese Beträge nur übernimmt, wird hier tatsächlich ein wichtiger Teil des Existenzminimums (ohne Unterkunft und Heizung) ermittelt. So

sinnvoll es war, dass das Bundesverfassungsgericht Anfang der 90er Jahre den Bezug zwischen dem steuerfreien und dem sozialhilfrechtlichen Existenzminimum hergestellt hat, so leichtfertig war es, gleichzeitig zu unterlassen, das sozialhilfrechtliche Existenzminimum und das Verfahren zu seiner Ermittlung zu sichern. Durch diese Verbindung wurde der Vorgang nämlich einem starken finanzpolitisch motivierten Manipulationsdruck ausgesetzt, der bis heute nachwirkt. Z.B. entspricht die Regelsatzerhöhung von 5 € genau dem Betrag, der 2008 im Siebten Existenzminimumbericht auf der Grundlage des beanstandeten alten Regelsatzes bereits für 2010 geschätzt worden ist.

2. Das Bemühen um die Ermittlung eines bedarfsdeckenden Regelsatzes hat in Deutschland eine lange Geschichte in der Sozialhilfe seit Anfang der 60er Jahre. Damals begann die Regelsatzentwicklung zunächst mit der Zusammenstellung von Warenkörben für den täglichen Bedarf (Warenkorbmodell) und deren preislicher Bewertung- sogar differenziert nach den einzelnen Bundesländern. Die Warenkörbe für Kinder wurden gesondert ermittelt. Dann kam die Erweiterung durch den Alternativwarenkorb 1985, der mehr Waren, allerdings zu niedrigeren Preisen berücksichtigte. Die Zusammenstellung der Waren war zwar aufwendig, aber auch sehr anschaulich. Noch die letzte Erbse, die Rolle Toilettenpapier oder die halbe Kinokarte waren erkennbar.

⋮ Um den Aufwand zu verringern und der Kritik derer zu entziehen, die meinten, die Warenkörbe seien zu üppig gepackt, stellte man ab 1990 auf das Statistikmodell um, das bis heute im Prinzip angewandt wird. Seit dieser Zeit orientiert man sich am statistisch feststellbaren Verbrauchsverhalten der unteren Einkommensgruppen - allerdings wurde 1990 noch sehr sorgfältig darauf geachtet, wirklich nur Personen heranzuziehen, die mit

<sup>1</sup> Die Autorin Prof. Dr. jur Helga Spindler lehrt an der Universität Duisburg-Essen

ihrem Einkommen deutlich über der Sozialhilfeschwelle lagen, um Zirkelschlüsse zu vermeiden. Es gab Sonderuntersuchungen, wo die allgemeine Statistik unbrauchbar war, und viele Bedarfe wie Hausratsgegenstände oder Kleidung waren durch zusätzliche einmalige Beihilfen gesichert. Die Kinderregelsätze waren mit der Methode von Anfang an nur durch nicht aufgeschlüsselte Differenzbildungen zwischen Haushalten zu ermitteln, deshalb behielt man ihre relative Höhe aus dem vorherigen Warenkorbmodell bei.

∴ Abstriche an den festgestellten Bedarfspositionen, Deckelungen, haben zwar immer schon stattgefunden. Aber sie waren teilweise auch vertretbar und erreichten bei weitem nicht das heutige Ausmaß. Die Entwicklung wurde jeweils von kritischen Auseinandersetzungen in der Fachöffentlichkeit begleitet. Allerdings blieb die Beschäftigung mit diesen Fragen auf den Kreis der Sozialhilfefachleute beschränkt. Den übrigen Experten in Sozialrecht und Sozialpolitik, die sich mehr auf das Sozialversicherungsrecht konzentrierten, schien der Vorgang genau wie den Gewerkschaften und der breiten Öffentlichkeit eher ein Randgruppenproblem zu sein, dem wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Löhne wurden unabhängig davon verhandelt.

∴ Ein Randgruppenproblem war es aber nie, was die wirtschaftsliberalen Ökonomen rasch erkannt haben. Das staatliche Bemühen, einen menschenwürdigen Mindestbedarf sicherzustellen und bis 2004 auch noch jedes Jahr den Lebenshaltungskosten anzupassen, wirkte zwar nicht der Etablierung, aber der Akzeptanz eines Niedriglohnssektors entgegen. Die Aufstockung und damit indirekte Subventionierung von Niedriglöhnen wurde von ihnen zwar immer begrüßt. Aber Nichtarbeitende sollten unbedingt weniger erhalten, damit sie „konzessionsbereiter“ würden, auch ganz niedrige Löhne anzunehmen. Während in andern Ländern Mindestlohnkommissionen oder auch starke Tarifpartner darauf achteten, dass Untergrenzen für existenzsichernde Löhne eingehalten wurden, war und ist es in Deutschland immer nur die Sozialhilfe, in deren Kontext das Existenzminimum ermittelt und gesichert wurde, während sich viele Löhne seit der Agenda 2010 auch politisch gewollt ungebremst nach unten entwickelten.

3. Mit der Regelsatzverordnung von 2004 ist eine weitere Runde eingeleitet worden. Dies stand im Zusammenhang damit, dass nunmehr der Bund die Finanzierung der Regelsätze übernehmen wollte und ein noch stärkeres Interesse an der möglichst knappen Leistungsbemessung hatte. Seitdem hat sich Regelsatzermittlung buchstäblich in die ministerialen Hinterzimmer verlagert und der Umgang mit den statistischen Daten wurde immer fragwürdiger. Im Prinzip ist 2004 das Gleiche

passiert wie heute, aber damals hat sich kaum jemand darum gekümmert, während heute, aufgeschreckt durch das Bundesverfassungsgericht und die Erkenntnis, dass man nicht mehr sicher vor dem Absturz in dieses System sein kann, diese Vorgänge zumindest breit diskutiert werden.

∴ 2004 gelang es zudem noch, die Öffentlichkeit zu täuschen, weil doch scheinbar im Ergebnis mehr gezahlt wurde als vorher, und der neue Eckregelsatz von 296 € auf 345 € anstieg. Dabei war es schon damals – raffiniert getarnt – deutlich weniger geworden, weil die bisher in ihrem durchschnittlichen Aufwand nie genau ausgewiesenen einmaligen Beihilfen plötzlich eingerechnet wurden – mit zu niedrigen Beträgen und auf fragwürdiger statistischer Grundlage. Nicht berücksichtigt wurden die gestiegenen Belastungen aus der Gesundheitsreform und die Bildungskosten, gekürzt wurden Ausgaben für Energie und Mobilität, für Lebensmittel und Bekleidung trotz steigender Preise. Und bei Kindern ab 6 Jahren und Jugendlichen ab 14 Jahren wurden zusätzlich die Regelsätze um 5 bzw. 10 Prozent gesenkt, was sich ebenfalls hinter einer kleinen nominalen Erhöhung des Betrags verstecken ließ. Nur die Regelsätze für Kinder unter 6 Jahren wurden angemessen ins neue System übertragen. Statt die damit umgesetzte Senkung des Existenzminimums wenigstens noch politisch zu rechtfertigen und offen auszuweisen, wurde in der Pressearbeit allen Ernstes behauptet, die Situation der betroffenen Menschen „verbessere“ sich und die Leistungen für Familien würden gegenüber früher „gerechter verteilt“. Gleichzeitig sollten sich die Sätze nicht mehr mit den Lebenshaltungskosten entwickeln, sondern mit den Renten, die man aber nach diversen Rentenreformen nicht mehr erhöhen wollte. Lange hielt sich die Behauptung, die ehemaligen Sozialhilfebezieher seien die Gewinner der Reform gewesen und nur einige Arbeitslosenhilfebezieher mit überdurchschnittlichen Bezügen hätten etwas verloren.

∴ Doch eine Reihe von Wissenschaftlern, Erwerbslosengruppen und unermüdlich der Paritätische Wohlfahrtsverband haben sich mit den statistischen Grundlagen auseinandergesetzt und die Fehlannahmen und Zirkelschlüsse aufgedeckt; haben anschaulich gemacht, welche Mangelversorgung in manchen Abteilungen Tag für Tag vorgesehen ist. Die allgemeine EVS liefert zwar wichtige Erkenntnisse, aber viele Einzeldaten geben letztlich nur Anhaltspunkte, die verfassungskonform interpretiert werden müssen, zumal sie wohl überproportional bei armen Rentnerinnen erhoben werden und weil Menschen, die auf aufstockende Antragstellungen verzichtet haben, aber tatsächlich von weniger als dem Existenzminimum lebten, nicht verlässlich aus der Untersuchung genommen wurden.

2004 gelang es zudem noch, die Öffentlichkeit zu täuschen, weil doch scheinbar im Ergebnis mehr gezahlt wurde als vorher, und der neue Eckregelsatz von 296 € auf 345 € anstieg. Dabei war es schon damals – raffiniert getarnt – deutlich weniger geworden, ...

∴ Der Umgang mit der Statistik im einzelnen ist aber immer auch schwer für Gerichte nachprüfbar. Das Bundesverfassungsgericht hat im wesentlichen die bisherigen Ungereimtheiten gerügt und den Gesetzgeber aufgefordert, alle existenznotwendigen Aufwendungen folgerichtig in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht, zu bemessen. Ob der neue Umgang mit den Statistiken dem gerecht wird, kann nur politisch und nach Offenlegung sämtlicher Datengrundlagen beurteilt werden.

∴ Für sog. Härtefälle, wo im Einzelfall ein erheblich überdurchschnittlicher notwendiger Bedarf besteht (der in der Statistik von vornherein nicht überzeugend abgebildet werden kann) hat das Gericht eine Öffnungsklausel verlangt, die inzwischen und leider auch ohne umfassendere Bestandsaufnahme in eine sehr eng gehaltene Mehrbedarfsregel in § 21 Abs.6 SGB II gegossen wurde.

4. Politisch wird das neue Verfahren und die unwesentliche Erhöhung des Regelsatzes auch damit begründet, dass man sich nicht nur um eine solide Bestimmung des menschenwürdigen Existenzminimums bemühen, sondern auch darauf achten müsse, den Lohnabstand zu Niedrigverdienern zu wahren, die dies aus ihren Steuermitteln finanzieren müssten. Bei Einzelpersonen ist dieser Lohnabstand auch kein Problem. Deshalb werden im Regelfall Vergleiche zwischen den Nettolöhnen unterer Einkommensgruppen und den Gesamtbedarfen von 4köpfigen Familien veröffentlicht, die sich meist dadurch auszeichnen, dass bei den Löhnen die Erwerbstätigenfreibeträge oder das ergänzende Wohngeld, Kindergeld und Kinderzuschlag „vergessen“ werden, während bei den Hartz-IV-Familien möglichst überdurchschnittliche Mieten, etwa aus der Region München, zugrundegelegt werden, was den Gesamtbedarf regional nach oben drückt. Viele Niedrigverdiener fühlen sich dadurch angesprochen und lassen sich gegen eine Regelsatzerhöhung mobilisieren - ohne zu bedenken, dass sie mindestens von einer Folgerhöhung ihres Steuerfreibetrags oder des Kinderzuschlags profitieren würden. Sie und kleine Selbständige werden über ihre ergänzenden Ansprüche nicht aufgeklärt oder bei Behörden besonders abschreckend behandelt.

∴ In der Tat enthält § 28 Abs.4 SGB XII ein bisher nicht praktikables und angewandtes Postulat, dass die Regelsatzbemessung den Abstand zu dem Gesamteinkommen einer 5- köpfigen Familie mit nur einem Verdiener gewährleisten müsse. Diese Vorschrift ist in den 90er Jahren

in das Bundessozialhilfegesetz eingefügt worden und wird seitdem daraus fortgeschrieben, ohne dass je eine genauere Festlegung der Löhne und Mieten erfolgte, auf die sich das beziehen soll. Regelsätze werden dagegen, wie oben geschildert, schon immer nach anderen Kriterien ermittelt bzw. sind schon dadurch vom Lohn separiert, dass im untersten Fünftel der EVS bereits überwiegend Nicht-Arbeitende zu finden sind. Warum ausgerechnet ein heute kaum mehr existierender 5-Personen-Haushalt als Vergleich erhalten muss, ist nie begründet worden. Und gerade nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, das einen irgendwie gearteten Lohnabstand nirgendwo erwähnt, sondern den Gesetzgeber an seine Pflicht erinnert, den Leistungsanspruch so auszugestalten, dass er stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers deckt, ist dieses Gebot für die Bestimmung des Existenzminimums verfassungsrechtlich obsolet. Und bei Familien muss nach diesem Gebot umgekehrt darauf geachtet werden, dass entweder Lohnuntergrenzen und/oder die staatlichen ergänzenden Leistungen so ausgestaltet werden, dass ein menschenwürdiges Leben gleichermaßen für die Arbeitenden als auch für die Erwerbslosen ermöglicht wird.

#### Literatur:

Zur umfassenden rechtlichen Einordnung des Urteils mit vielen Nachweisen: Uwe Berlit, Paukenschlag mit Kompromisscharakter, Kritische Justiz Heft 2/2010 S. 145-162

Zur verfassungsrechtlichen Würdigung und den Teilhabeleistungen für Kinder: Anne Lenze, Regelleistung und gesellschaftliche Teilhabe, WSI-Mitteilungen Heft 10/2010 S. 523-530

Zur Regelsatzentwicklung und den rechtstatsächlichen Problemen: Helga Spindler, Sechs Jahre Ringen um das Existenzminimum – und kein Ende, info also Heft 2/2010 S. 51-55.

Auch online unter [www.info-also.nomos.de](http://www.info-also.nomos.de) □