

Reinhard Schüssler

Sozialrechtliche Regelbedarfsleistungen – Kritik und Reformbedarf

Das Bundesverfassungsgericht hat 2010 die sozialrechtlichen Regelbedarfsleistungen für verfassungswidrig erklärt und Nachbesserungen gefordert. Im Juli 2014 hat nun das Bundesverfassungsgericht die eingeleiteten Maßnahmen als gerade noch verfassungsgemäß bewertet. Um aktuell die Regelbedarfsleistungen auf Grundlage der neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe verfassungsgemäß zu berechnen, werden konkrete Vorschläge gemacht.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in einem Urteil vom 23.7.2014¹ die Bemühungen des Gesetzgebers beurteilt, den mit seinem Grundsatzurteil vom 9.2.2010 festgestellten verfassungswidrigen Zustand bei der Bemessung der sozialrechtlichen Regelbedarfsleistungen zu heilen. Als „noch verfassungsgemäß“ wird die Arbeit des Gesetzgebers jetzt bewertet. Damit ist der Gesetzgeber „mit einem blauen Auge“ davongekommen, er hat eine dritte Beurteilung seiner Tätigkeit in dieser Sache (die vorherige Regelung der Grundsicherungsleistungen und die Regelung der Leistungen an Asylbewerber) als verfassungswidrig gerade noch abwenden können. Dabei handelt es sich um eine erste verfassungsrechtliche Würdigung der mit dem „Regelbedarfsermittlungsgesetz“ neu gefassten Bestimmungen. Jetzt ist es Sache der Politik, die Bewertung der gesetzgeberischen Tätigkeit von „gnadenhalber Vier Minus“ auf „Gut“ zu verbessern und damit diesen unwürdigen Zustand zu beenden. Die im Folgenden vorgebrachten Kritikpunkte richten sich gegen die vom Gesetzgeber vorgenommenen „Verschlimmerungen“ im Regelbedarfsermittlungsgesetz gegenüber dem vorherigen – als Ganzem verfassungswidrigen – Zustand, sowie auf unterlassene Verbesserungen.

Wer in Deutschland über kein oder nicht genügend eigenes Einkommen verfügt, erhält soziale Leistungen der Grundsicherung, durch die ein minimaler Lebensstandard garantiert wird. Dabei handelt es sich um ein eigenständiges Grundrecht, das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum. Eigene Einkommen sind dabei nicht nur die sogenannten marktbestimmten Einkommen, sondern auch anderweitig zustehende Sozialleistungen wie beispielsweise das Arbeitslosengeld, die Rente, das Wohngeld oder das Kindergeld. Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes in seinem Urteil vom 9.2.2010 soll es sich um einen Lebensstandard handeln, der die materiellen Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung der physischen Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben gewährleistet. Den so ver-

standen minimalen Lebensstandard und die dafür erforderlichen existenznotwendigen Aufwendungen soll der Gesetzgeber in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren bemessen. Das ist dem Gesetzgeber nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts zwar gelungen, aber eben nur in einer „noch“ verfassungsgemäßen Weise. Gesellschaftspolitisch geht es um den (relativen) Lebensstandard, den die Gesellschaft den materiell am schlechtesten gestellten Bürgern zuzugestehen bereit ist, und zwar auch im Zusammenleben mit Kindern,² im Alter und bei Erwerbsminderung aus gesundheitlichen Gründen,³ auch auf Dauer und nicht nur zur Behebung einer kurzfristig bestehenden Notlage.⁴

Die Ansatzpunkte für eine Verbesserung der reformierten Regelungen sind von der Fachwelt in mehreren Veröffentlichungen klar herausgearbeitet worden.⁵ Die jetzt anstehende Neubestimmung des Niveaus der Regelbedarfsleistungen aus den Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013 bietet die Gelegenheit, die vorliegenden Argumente zu berücksichtigen.⁶ Letztlich geht es um einen

¹ Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung vom 9.9.2014.

² Im Mai 2014 lag der Anteil der Kinder unter 15 Jahren mit Bezug von Grundsicherungsleistungen an allen Kindern unter 15 Jahren bei 15,7%.

³ 705 000 Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gab es im Jahr 2012.

⁴ Insbesondere bei Beziehern der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung dürfte die Mangelsituation für die verbleibende Lebenszeit bestehen bleiben. Eine Untersuchung, die dies belegt, steht noch aus. Aber auch der Bezug von Grundsicherung für Arbeitsuchende ist häufig nicht nur kurzfristig: Knapp 3 Mio. Menschen sind seit mindestens vier Jahren durchgehend auf Hartz-IV-Leistungen angewiesen.

⁵ Vgl. z.B. J. Münder: Verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.3.2011 – BGBl. I S. 453, in: Soziale Sicherheit Extra, Zeitschrift für Arbeit und Soziales, Sonderheft, September 2011, S. 63-94; I. Becker: Bewertung der Neuregelungen des SGB II. Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung vor dem Hintergrund des „Hartz-IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts, in: Soziale Sicherheit Extra, Zeitschrift für Arbeit und Soziales, Sonderheft, September 2011, S. 7-62; I. Becker, R. Schüssler: Das Grundsicherungsniveau: Ergebnis der Verteilungsentwicklung und normativer Setzungen, Arbeitspapier 298, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2014.

⁶ Statistisches Bundesamt: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013.

Dr. Reinhard Schüssler war bis zu seiner Pensionierung Mitarbeiter im Bereich Wirtschaft, Gesellschaft, Staat der Prognos AG.

angemessenen Umgang mit statistischen Daten und deren sachgerechte Interpretation. Die unter diesem Aspekt anstehenden Verbesserungen werden entsprechend der Reihenfolge im Rechengang zur Bedarfsermittlung erläutert. Dieser folgt einem empirisch-statistischen Verfahren, wobei aus den Ausgaben einer unteren Einkommensgruppe ein soziokulturelles Existenzminimum abgeleitet wird. Bei dieser Methode ist zunächst eine Abgrenzung der für die Fragestellung relevanten Haushaltsgruppe erforderlich, aus der im zweiten Schritt ein „unterer Einkommensbereich“ – die sogenannte Referenzgruppe – zu bilden ist. Deren Konsumausgaben sind maßgeblich für die Regelbedarfsermittlung, allerdings nur teilweise: einzelne Güterarten werden vom Gesetzgeber als „nicht regelbedarfsrelevant“ definiert. Schließlich sind weitere Bestandteile des Existenzminimums zu bestimmen, die mit einem pauschalen Regelbedarf nicht hinreichend gedeckt und deshalb neben diesem gewährt werden müssen.

Berücksichtigung der „verdeckten Armut“

Für eine sachgerechte Bedarfsbemessung müssen einige Haushalte vorab aus der Datenbasis ausgeklammert werden, um Zirkelschlüsse zu vermeiden. Dies gilt für Haushalte mit Bezug von Grundsicherungsleistungen, da von den Ausgaben der Betroffenen nicht auf deren Bedarf geschlossen werden kann. Darüber hinaus gilt die Forderung aber umso mehr für Haushalte, die wegen ihrer geringen Einkommen eigentlich Anspruch auf Grundsicherungsleistungen hätten, diese aber nicht in Anspruch nehmen. Diese sogenannten Haushalte in verdeckter Armut leben unterhalb des zu prüfenden Mindestsicherungsniveaus, bei dessen Bemessung sie nicht einbezogen werden dürfen. Die bisherige Argumentation des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) zu diesem Punkt ist daher sachlich nicht haltbar. Haushalte in verdeckter Armut können entgegen der Darstellung durch das BMAS⁷ mit hinreichender Genauigkeit in den Daten der EVS identifiziert und ebenso wie die erkennbaren leistungsbeziehenden Haushalte als „Zirkelschluss Haushalte“ aus der weiteren Berechnung ausgeschieden werden. Nach geltender Rechtslage werden aber nur Haushalte aus der weiteren Berechnung herausgenommen, wenn sie in den

Daten als Leistungsbezieher erkennbar sind. Das ist nicht hinreichend, um Zirkelschlüsse zu vermeiden. Verschiedentlich haben Forscher gezeigt, dass neben den in den Daten unmittelbar erkennbaren leistungsbeziehenden Haushalten die Gruppe derer in verdeckter Armut erheblich ist. Diese Ergebnisse wurden jüngst in einer Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), die im Auftrag des BMAS durchgeführt wurde, nochmals eindrucksvoll bestätigt: Die „Nichtinanspruchnahmequote“, d.h. der Anteil der gemäß Modellrechnungen Anspruchsberechtigten ohne Leistungsbezug an allen Anspruchsberechtigten, beträgt demnach zwischen 34% und 43%, je nach Strenge der Annahmen über anzurechnende Einkommen und Vermögen in der Modellrechnung.⁸ Absolut gesehen handelt es sich um eine relevante Größenordnung von 3,08 Mio. bis 4,86 Mio. Haushalten, von der deutliche Einflüsse auf das Ergebnis der Berechnungen ausgehen können.

Die Modellrechnungen führen bei der rechnerischen Identifizierung der Leistungsberechtigten – wie jede Simulation – zu Unschärfen: Zunächst werden Haushalte korrekt als leistungsberechtigt erkannt, die auch in den Daten als leistungsberechtigt erscheinen. Sodann werden mit der Modellrechnung Haushalte fälschlich als nicht leistungsberechtigt bewertet, die jedoch gemäß ihren Angaben in den Daten Leistungen beziehen. Auf der anderen Seite werden möglicherweise Haushalte gemäß Modellrechnung als leistungsberechtigt und in verdeckter Armut ausgewiesen, die sich bei einer Prüfung ihrer Verhältnisse durch die zuständigen Behörden als nicht leistungsberechtigt herausstellen würden. Und schließlich ist umgekehrt damit zu rechnen, dass Haushalte gemäß Modellrechnung als nicht leistungsberechtigt gezählt werden, die aber faktisch einen Grundsicherungsanspruch haben und in verdeckter Armut leben. Alle drei Unschärfen können aus vereinfachenden Annahmen des Simulationsmodells resultieren, die in Einzelfällen und im Detail nicht zutreffen. Es sind aber auch andere Ursachen denkbar und wahrscheinlich, insbesondere ungenaue Angaben der Befragten zu den Einkommen und Vermögen, die in die Anspruchsberechnung eingehen, sowie Unterschiede zwischen Befragungszeitraum – in der EVS ein Quartal – und zeitpunktbezogener Anspruchsprüfung.⁹ Die erste Unschärfe ist in ihrer Größenordnung bekannt, die beiden weiteren sind es nicht. Das BMAS vertritt bisher die Auffassung, dass die verdeckte Armut nicht zu berücksichtigen sei, da wegen Fehlermöglichkeiten „keine eindeutige und valide Abgrenzung von potenziell Leistungsberechtigten

7 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS): Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nach § 10 Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung von Regelbedarfen anzuwendenden Methodik, Bonn 2013.

8 K. Bruckmeier et al.: Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. Simulationsrechnungen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Endbericht, Nürnberg 2013.

9 Im Simulationsmodell können Unstetigkeiten im Einkommensbezug nicht berücksichtigt werden; die Quartalsbeträge werden vereinfachend gleichmäßig auf alle drei Monate verteilt.

ohne Leistungsbezug vorgenommen werden kann¹⁰. Dass die Ergebnisse des Schätzmodells datentechnisch bedingten Unsicherheiten unterliegen, ist zwar unbestritten, relevant sind jedoch andere Überlegungen.

Die Identifikation der Haushalte in verdeckter Armut in den Daten ist zwar aufwendig, aber nicht kompliziert. Im Ergebnis handelt es sich dabei, wie bei jeder Statistik, um eine Schätzung. Deren erforderliche Genauigkeit ist an dem Zweck zu bemessen, der mit den Schätzergebnissen verfolgt wird. Absolute Genauigkeit ist nicht erreichbar, aber auch nicht erforderlich. Im vorliegenden Kontext geht es nicht um die Identifizierung aller Anspruchsberechtigten unter Berücksichtigung jeglicher individueller Besonderheiten. Erforderlich ist kein „wasserdichtes“ Verfahren, sondern lediglich eine Bereinigung der Grundgesamtheit um eindeutige Fälle¹¹ – ohne Berücksichtigung von Mehrbedarfen etc. und bei Anwendung restriktiv gesetzter Vermögensgrenzen.¹² Letztlich steht der vom BMAS formulierte überzogene Anspruch an die Datengenauigkeit und -vollständigkeit nicht nur einer angemessenen Bereinigung der Grundgesamtheit um Zirkelschluss Haushalte entgegen, sondern generell der Anwendbarkeit des Statistikmodells, das wegen potenzieller Abweichungen der Angaben einzelner Haushalte vom „wahren“ Wert verworfen werden müsste. Wenn demgegenüber empirisch-statistische Methoden auf der Basis von Umfragedaten akzeptiert werden, kann angesichts der ausgereiften Mikrosimulationsverfahren zur Ermittlung verdeckter Armut nicht von Ergebnissen „auf empirisch unsicherer Grundlage“ gesprochen werden, auf deren Berücksichtigung der Gesetzgeber laut BVerfG verzichten kann.¹³

Im Gegensatz zu den Ausführungen des BMAS müssen Referenzgruppen, die zahlreiche Haushalte in verdeckter Armut einschließen, aus statistischer Perspektive als empirisch unsichere Grundlage der Regelbedarfsbemessung bezeichnet werden.¹⁴ Bei der Entscheidung, ob Haushalte in verdeckter Armut vor der Bedarfsberechnung aus den Daten auszuschließen sind oder nicht, ist abzuwägen zwischen der Verzerrung, die entsteht, wenn wie bisher die Haushalte in verdeckter Armut nicht zu den Zirkelschluss Haushalten gerechnet werden, und der Verzerrung, die entsteht, indem einzelne Haushalte der verdeckten Armut fälschlich als Zirkelschluss Haushalte angesehen werden. Die zuletzt genannte Verzerrung ist in Bezug auf die Zahl der Haushalte mit Sicherheit kleiner als die zuerst genannte, denn es können maximal alle als modellmäßig zur verdeckten Armut gehörenden Haushalte irrtümlich als solche identifiziert worden sein, was angesichts der vom IAB vorgelegten

Ergebnisse wenig wahrscheinlich ist.¹⁵ Im Ganzen wird mit der Berücksichtigung der verdeckten Armut die Sicherheit erhöht, dass die in der Referenzgruppe verbleibenden, nicht als Zirkelschluss Haushalte berücksichtigten Haushalte mit ihrem Nettoeinkommen über dem Mindestbedarf liegen.

Weiterhin ist in diesem Zusammenhang auf die Arbeit einer Forschergruppe¹⁶ hinzuweisen, die in einer verwandten Fragestellung das gesamte Spektrum ökonomisch-theoretischer und ökonometrischer Analyse des Konsumverhaltens der privaten Haushalte entfaltet und dabei die starke Abhängigkeit der Ergebnisse von vorab getroffenen Annahmen und angewendeten Methoden zeigen. Das BMAS hat die Übernahme der vorgeführten Verfahren in die Methode zur Ermittlung der Regelbedarfe geprüft, aber verworfen,¹⁷ unter anderem weil „die konkrete Umsetzung [der Modellrechnungen] notwendigerweise einen derart hohen Grad der Komplexität aufweist, sodass auf diesem Weg die Forderungen des BVerfG nach einem realitätsgerechten ‚transparenten und sachgerechten Verfahren‘ zur Bestimmung des tatsächlichen Bedarfs (...) kaum erfüllt werden können“. Aus der Arbeit der Forschergruppe wird jedoch deutlich, dass im Umkehrschluss auch vermeintlich einfache, transparente, sichere Verfahren, wie behauptet wird, dass sie dem Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) zugrunde liegen, bei genauer Betrachtung auf eine intrikate Weise auf einem diffizilen Gerüst von (Vor-)Annahmen beruhen.

Leider hat sich auch das BVerfG auf den argumentativen Holzweg des BMAS locken lassen. Die große Zahl verdeckter Armer in den Daten zur Kenntnis zu nehmen, ist ein unabweisbares methodisches Erfordernis. Damit befindet man sich eher auf der „sicheren Seite“ als derzeit. Zu den Auswirkungen einer Berücksichtigung der verdeckten Armut auf die Höhe der Grundsicherungsleistungen wird in Kürze ein im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung erarbeitetes Gutachten vorliegen, das auf den einschlägigen Vorarbeiten des IAB aufbaut.¹⁸

Rücknahme der Verkleinerung der Referenzgruppe

Mit dem Regelbedarfsermittlungsgesetz 2011 wurde die Referenzgruppe der Alleinstehenden auf die „unteren 15%“ statt wie bisher auf die „unteren 20%“ (das untere Fünftel) der nach der Höhe der Nettoeinkommen geordneten Einpersonenhaushalte (nach Ausscheiden der Zirkelschluss Haushalte) eingegrenzt. Begründet wurde diese Restriktion

10 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, a.a.O.

11 J. Münder, a.a.O., S. 70.

12 K. Bruckmeier et al., a.a.O., S. 86.

13 BVerfG, Rn. 169.

14 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, a.a.O.

15 K. Bruckmeier et al., a.a.O.

16 C. Dudel, M. Garbuszus, N. Ott, M. Werding: Überprüfung der Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der EVS 2008. Gutachten im Auftrag des BMAS, Ruhr-Universität Bochum, Forschungsbericht, Bd. 5, 2013.

17 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, a.a.O.

18 Vorläufige Ergebnisse finden sich in dem ebenfalls im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung erarbeiteten Gutachten von I. Becker, R. Schüsler, a.a.O., http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_298.pdf, S. 15 ff.

damit, dass andernfalls eine Verschiebung „nach oben hin zu höheren Einkommen“ stattfinden würde, und zwar im Vergleich zu der Vorgängerregelung, die mit den Daten der EVS 2003 erarbeitet worden war.¹⁹ Das trifft jedoch nicht zu. Tatsächlich hat sich, wie eine detaillierte Analyse der Daten zeigt, die Obergrenze des Bereichs der unteren 20% im Verhältnis zu den Mittelwerten der Gesamtheit der Referenzhaushalte kaum verändert. Die „unteren 20%“ der Referenzhaushalte des Jahres 2008 haben mit der Obergrenze dieses Einkommensbereichs die gleiche relative Position in der Verteilung eingenommen wie die unteren 20% des Jahres 2003 (vgl. Tabelle 1). Auch „real“, unter Berücksichtigung der Entwicklung der Verbraucherpreise von 2003 auf 2008 (Erhöhung um 10,04%), hat sich die Obergrenze der unteren 20% nicht verbessert, sondern im Gegenteil – wie das Durchschnittseinkommen aller Alleinlebenden in diesem Zeitraum – leicht verschlechtert. Der also lediglich nominale Anstieg des Grenzwerts entsprach im Wesentlichen der allgemeinen Entwicklung. Mit der neuerdings engeren Begrenzung der Referenzgruppe auf die unteren 15% wurden somit die Grundsicherungsleistungen vom allgemeinen Einkommensniveau noch weiter „abgehängt“.

Das BMAS argumentiert in diesem Zusammenhang mit Verweis auf die unbereinigte Grundgesamtheit, also der Alleinlebenden einschließlich der Zirkelschlusshaushalte. Je mehr Zirkelschlusshaushalte auszuschließen sind, desto größer sei der Bereich, den die Zirkelschlusshaushalte und die unteren 20% der bereinigten Grundgesamtheit in der Verteilung der unbereinigten Grundgesamtheit insgesamt einnehmen, und desto mehr gelange man in einen höheren Bereich der Verteilung.²⁰ Das ist jedoch keine empirisch gehaltvolle Aussage, sondern ein inhaltsleerer Truismus. Die Bezugnahme auf die unbereinigte Grundgesamtheit ist im Zusammenhang mit der Abgrenzung der Referenzgruppe zur Regelbedarfsermittlung sachwidrig. Die Zahl der Leistungsbeziehenden ist kein sinnvolles Kriterium für die Abgrenzung der Referenzgruppe.

Nicht regelbedarfsrelevante Ausgaben

Die angeregten Veränderungen würden voraussichtlich zu einer Referenzgruppe führen, deren durchschnittliche Konsumausgaben (leicht) höher sind als die der gemäß Regelbedarfsermittlungsgesetz eingegrenzten Referenzgruppe. Im Rechengang zur Berechnung des Regelbedarfs werden aus den Konsumausgaben der Referenzgruppe allerdings einige Güter herausgenommen und als „nicht regelbedarfsrelevant“ bezeichnet. Damit wird zwischen dem an den Konsumausgaben gemessenen materiellen Lebensstandard der Referenzgruppe (Ergebnis der statistischen Berechnungen)

¹⁹ Statistisches Bundesamt, a.a.O.

²⁰ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, a.a.O.

Tabelle 1
Quantilsgrenzen und relative Einkommenspositionen der Haushalte von Alleinstehenden¹

Dezil	2003	2008	Veränderung 2008 gegenüber 2003
	in Euro pro Monat		
1. Dezil	737	810	9,91
untere 15%	825	901	9,21
2. Dezil	911	990	8,67
3. Dezil	1084	1169	7,84
4. Dezil	1239	1339	8,07
5. Dezil (Median)	1400	1538	9,86
Mittelwert	1695	1817	7,20
Verbraucher-Preis-index 2010 = 100	89,6	98,6	10,04
	in Relation zum Median (%)		in Prozentpunkten
1. Dezil	52,64	52,67	0,02
untere 15%	58,93	58,58	-0,35
2. Dezil	65,07	64,37	-0,70
3. Dezil	77,43	76,01	-1,42
4. Dezil	88,5	87,06	-1,44
5. Dezil (Median)	100	100	0
Mittelwert	121,07	118,14	-2,93
	in Relation zum Mittelwert (%)		in Prozentpunkten
1. Dezil	43,48	44,58	1,10
untere 15%	48,67	49,59	0,91
2. Dezil	53,75	54,49	0,74
3. Dezil	63,95	64,34	0,38
4. Dezil	73,10	73,69	0,60
5. Dezil (Median)	82,60	84,65	2,05
Mittelwert	100	100	0

¹ Ohne Zirkelschlusshaushalte.

Quelle: I. Becker, R. Schüssler: Das Grundsicherungs-niveau: Ergebnis der Verteilungsentwicklung und normativer Setzungen, Arbeitspapier 298, Düsseldorf 2014, http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_298.pdf, S. 117.

und dem Budget der Leistungsbeziehenden (regelgeleitete politische Setzung) ein Abstand geschaffen; der Lebensstandard der Haushalte mit Grundsicherungsleistungen soll geringer sein als der der Referenzgruppe, wobei das BVerfG dem Gesetzgeber einen recht weiten Ermessensspielraum zubilligt hat. Die Erfahrungen mit der SGB-II-Reform 2011 zeigen, dass dieser Spielraum zur Deckelung des soziokulturellen Existenzminimums genutzt wurde.

Eine Umsetzung der Forderungen aus dem Grundsatzurteil des BVerfG von 2010 hinsichtlich der Abgrenzung der nicht regelbedarfsrelevanten Konsumausgaben im Regelbedarfsermittlungsgesetz hätte zunächst einen Anstieg des Leistungsniveaus bewirkt. Das BVerfG hatte im Wesentlichen die nicht nachvollziehbaren pauschalen Abschläge

bzw. Streichungen einzelner Positionen, die fehlende Berücksichtigung des substitutiven Charakters von gestrichenen Gütern und die Vernachlässigung von bildungsrelevanten Ausgaben moniert.²¹ Der Gesetzgeber hat entschieden, die Effekte der entsprechenden notwendigen Änderungen durch zusätzliche Streichungen weitgehend zu kompensieren. Die insgesamt einerseits verbessernd und andererseits vermindern wirkenden Details im Regelbedarfsermittlungsgesetz sind – mit ihren quantitativen Auswirkungen – in dem bereits erwähnten Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung im Einzelnen genannt.²²

Dem Gesetzgeber steht es laut BVerfG zwar frei, Änderungen im Katalog der regelbedarfsrelevanten Güter vorzunehmen. Dementsprechend wird im aktuellen Urteil ausgeführt: „So weit von der Orientierung an den so ermittelten Daten [den Konsumausgaben der Referenzhaushalte] durch die Ausnahme und durch Kürzungen einzelner Positionen abgewichen wird, bestehen im Rahmen der erforderlichen Gesamtbetrachtung keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken“²³. Auf der anderen Seite finden sich aber in den Entscheidungen von 2010 und 2014 deutliche Hinweise auf Grenzen des gesetzgeberischen Spielraums. Streichungen sollen gut begründet sein und in der Summe nicht so hoch ausfallen, dass der Mindestbedarf selbst unter Berücksichtigung interner Ausgleichs zwischen über- und unterdurchschnittlichen individuellen Bedarfspositionen nicht mehr gedeckt ist. Das BVerfG formuliert in seinem aktuellen Urteil seine Sorge hinsichtlich des derzeitigen Ausmaßes der Streichungen von fast 30% der Konsumausgaben der Referenzgruppe wie folgt: „Zwar ist es begründbar, einzelne Verbrauchspositionen nicht als Bedarfe anzuerkennen“²⁴. Wenn in diesem Umfang herausgerechnet wird, kommt der Gesetzgeber jedoch an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist. Verweist der Gesetzgeber auf einen internen Ausgleich zwischen Bedarfspositionen, auf ein Ansparen oder auch auf ein Darlehen zur Deckung existenzsichernder Bedarfe, muss er jedenfalls die finanziellen Spielräume sichern, die dies tatsächlich ermöglichen, oder anderweitig für Bedarfsdeckung sorgen.²⁵ Weiter wird ausgeführt, ein Argument

der Bundesregierung verwerfend: „Zum internen Ausgleich [zwischen regelsatzrelevanten und nicht regelsatzrelevanten Ausgaben] kann nicht pauschal darauf verwiesen werden, dass Bedürftige Leistungen zur Deckung soziokultureller Bedarfe als Ausgleichsmasse für andere Bedarfspositionen einsetzen könnten, denn der soziokulturelle Bedarf gehört zum grundrechtlich gesicherten, menschenwürdigen Existenzminimum.“²⁶ Vor diesem Hintergrund dürften für den Gesetzgeber kaum Möglichkeiten bestehen, bei der Neubemessung des Regelbedarfs auf Basis der EVS 2013 neuerliche Streichungen von Ausgabenpositionen vorzunehmen.

Bedarfspositionen außerhalb des Pauschalisierbaren

Das BVerfG hat in seinem aktuellen Urteil eindringlich auf möglicherweise eintretende „Unterdeckungen“ infolge der pauschalisierenden Regelbedarfe hingewiesen. Diese können entsprechend den Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit beispielsweise durch Entwicklungen bei den Preisen für Haushaltsstrom, den Ausgaben für Mobilitätsleistungen und den Ausgaben für langlebige Güter bedingt sein. Gesetzgeber und Sozialgerichte sind aufgefordert, derartigen unregelmäßigen Bedarfssituationen Rechnung zu tragen. Insoweit die Umsetzung des Grundrechts auf ein soziokulturelles Existenzminimum den Gerichten übertragen wird, ist mit einer weiteren Zunahme von Prozessen zu rechnen.

Fazit

Eine Umsetzung der genannten Reformvorschläge würde die vom Verfassungsgericht immer wieder angemahnte „Tragfähigkeit“ der Begründungen der Entscheidungen des Gesetzgebers deutlich erhöhen. Die Umsetzung der ersten drei Ansatzpunkte hätte eine mäßige Erweiterung der finanziellen Spielräume der Leistungsbeziehenden zur Folge, würde damit die Möglichkeiten für einen internen Ausgleich zwischen verschiedenen Ausgabearten erhöhen und den Leistungsbeziehenden ein kleines Stück an individueller Wahlfreiheit zurückgeben. Damit wäre geholfen, dass der existenzsichernde Bedarf, soweit er pauschalisierbar ist, gedeckt wird. Der vierte Ansatzpunkt, den das BVerfG in seinem neuen Urteil zur Sprache gebracht hat, zielt auf eine (wieder) stärkere Differenzierung der Leistungen entsprechend der individuellen Bedarfslage.

²⁶ BVerfG, Randziffer 118.

²¹ Ebenda.

²² Gutachten von I. Becker, R. Schüssler, a.a.O.

²³ BVerfG, Randziffer 89.

²⁴ Vgl. I. Becker, R. Schüssler, a.a.O., S. 111; das BVerfG bezieht sich 2014 in Randziffer 121 auf J. Münder, a.a.O., S. 79, der Ergebnisse einer früheren Berechnung von I. Becker, a.a.O., S. 44, referiert.

²⁵ BVerfG, Randziffer 121.

Title: Social Law on Standard Benefits to Cover Subsistence Costs: Criticism and Need for Reform

Abstract: In 2010, the German Constitutional Court declared social law on standard benefits to cover subsistence costs unconstitutional and demanded amendments. In July 2014, the same court ruled the new measures to be only just constitutional. Concrete proposals are made here to calculate standard benefits to cover subsistence costs in accordance with the constitution, based on the latest Income and Consumption Survey.

JEL Classification: I30, I31, I38