

Verfassungsrichter bringen Regierung in Erklärungsnot

Der Hartz-IV-Streit vor dem Verfassungsgericht hat eine viel größere Bedeutung als zunächst erwartet. Die Bundesregierung muss wohl nicht nur die Regelsätze für Kinder neu berechnen - sondern auch die Leistungen für Erwachsene. Es geht um das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum.

In schwarzem T-Shirt und ärmelloser Weste trat Thomas K. vor die Verfassungsrichter: "Ich bin ja nicht gerade von zierlicher Gestalt", scherzte der zwei Meter große und 150 Kilogramm schwere Kläger, dessen Fall nun den Anlass liefert für das bevorstehende Grundsatzurteil zur Höhe der Hartz-IV-Leistungen. "Ich hätte mir gerne einen anständigen Anzug gekauft, um hier ordentlich aufzutreten", so K. - doch dafür habe das Geld einfach nicht gereicht.

//

Und nicht nur dafür: Der Fernseher der dreiköpfigen Familie sei ein Auslaufmodell von 1996, Stereoanlage habe man keine, einen Computer habe die Tochter nur dank eines Geschenks der Oma, und besondere Interessen wie einen Museumsbesuch könne man sich leider auch nicht leisten.

"Ich möchte Gerechtigkeit", sagte Thomas K. in seinem Schlusswort: Er verlange nicht, wie manche anderen, dass der Regelsatz für Erwachsene von derzeit 359 Euro auf 500 Euro angehoben werde; aber er wolle, dass die Hartz-IV-Sätze "ordnungsgemäß, rechtskonform, transparent und nachvollziehbar bemessen werden" - und dass es nicht nur eine "Pauschale", sondern eine an die individuellen Bedürfnissen angepasste Zahlung gibt.

Es könnte gut sein, dass ihm die Verfassungsrichter diesen Wunsch aufs Wort erfüllen.

Selbst Experten waren überrascht, wie schlecht es der Bundesregierung gelang, die Daten, die sowohl den Hartz-IV-Leistungen für Erwachsene als auch für Kinder zugrunde liegen, zu rechtfertigen. Bisher sei sie "von der Verfassungsgemäßheit" der Regelsätze für Erwachsene ausgegangen, gab die Präsidentin des Deutschen Sozialgerichtstags, Monika Paulat, noch in der Verhandlung zu Protokoll, die Rechtfertigungsversuche der Bundesregierung aber "lassen mich ins Grübeln kommen".

"Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums"

Denn anders als viele Beobachter erwartet hatten, befassten sich die Verfassungsrichter nicht nur mit den Regelsätzen für Kinder, sondern stellten ganz grundsätzlich auch die Methoden in Frage, mit denen das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bereits die für das ganze System zentralen Regelsätze für Erwachsene ermittelt hat.

Schon zu Beginn machte Gerichtspräsident Hans-Jürgen Papier deutlich, dass vor allem das Verfahren von Thomas K., das der 6. Senat des Hessischen Landessozialgerichts den Karlsruher Richtern zur Entscheidung vorgelegt hatte, "grundlegende Fragen" auch zu den

Hartz-IV-Sätzen für Erwachsene aufwirft. Und dass das Verfassungsgericht offenbar dabei ist, einen speziellen Rechtsanspruch zu formen: ein aus der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip abgeleitetes "Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums", dessen Inhalte und Grenzen das Gericht nun bestimmen wird - und an dem sich die Hartz-IV-Sätze dann messen lassen müssen.

Dabei gehe es neben den "zu befriedigenden Bedarfslagen", so Papier, um "den Umfang der Bedarfsbefriedigung" und "vor allem das Verfahren der Entscheidungsfindung des Gesetzgebers" - mit anderen Worten, um das "Wofür", das "Wie viel" und das "Weshalb".

Der Prozessbevollmächtigte der Bundesregierung, der Kasseler Rechtsprofessor Stephan Rixen, hatte dagegen schon im Vorfeld argumentiert, die "soziale Schutzpflicht" sei ein "Optimierungsgebot", das über die zwingend notwendige Existenzsicherung hinausgeht - also im Prinzip auch ohne Verfassungsverstoß wieder begrenzt werden kann. Doch offenbar haben die Verfassungsrichter in diesem Punkt etwas andere Vorstellungen vom Grundgesetz.

Die Regierung hat die Daten mit Abschlägen versehen

Dass sich diese Frage jetzt zum ersten Mal in dieser Schärfe stellt, liegt daran, dass bei der Einführung von Hartz-IV nicht nur die Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbslose zu einer einheitlichen Leistung zusammengefasst wurden. Dieses "Arbeitslosengeld II" (ALG II), wie die Hartz-IV-Leistung offiziell heißt, wurde auch auf eine neue Datengrundlage gestellt: Galt zuvor der "Warenkorb" des Statistischen Bundesamts als Maß, sollten die Regelsätze künftig auf einer empirischen Erfassung des Konsumverhaltens des unteren Fünftels der Bevölkerung beruhen, die selbst nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist.

Allerdings wurde dieser Datensatz, die "Einkommens- und Verbrauchsstichprobe" (EVS), vom Sozialministerium keineswegs unverändert übernommen, sondern für die einzelnen Posten mit "Abschlägen" versehen: Die Ausgaben für Bekleidung etwa wurden nur zu 89 Prozent berücksichtigt, also mit 21,58 Euro monatlich statt mit den in der Umfrage ermittelten 23,97 Euro, weil - so die offizielle Begründung - die Befragten auch Geld für "Maßkleidung und Pelze aufgewendet hätten, was für Sozialhilfeempfänger folglich wieder herauszurechnen sei.

Ausgaben für Gesundheitspflege sowie "Nachrichtenübermittlung" wurden nur zu 64 Prozent und für Verkehrsmittel sogar nur zu 37 Prozent angesetzt. Gesamtergebnis: ein Regelsatz für einen alleinstehenden Erwachsenen von 345 Euro in den alten und 331 Euro in den neuen Bundesländern. Damit soll bis auf Miete und Heizkosten alles abgegolten sein.

2. Teil: "Nicht hundert Prozent treffgenau"

Vor allem diese Abschläge seien ein "Problem", gab Papier gleich in seiner ersten Frage ohne viel Federlesen die Haltung der Richterbank zu erkennen. Könne man wirklich "davon ausgehen, dass ein gewisser Anteil" des maßgeblichen unteren Fünftels der Bevölkerung "sich um Maßkleidung und Pelze bemüht?" Und auffallend sei auch, so Papier, dass, als es neue Daten gab, einfach die Abschläge verändert wurden und am Ende wieder eine "punktgenaue Landung" auf dem politisch gewünschten Regelsatz von 345 Euro herauskam.

"Auf verschiedenen Wegen" hätten die Fachleute diese Abschläge bestimmt, wand sich die befragte Ministerialrätin, "wohl wissend, dass das nicht hundert Prozent treffgenau" sein werde.

Die Treffgenauigkeit dieser Antwort stellte die Richter jedenfalls nicht zufrieden. Wieso seien etwa Ausgaben für Nachhilfe oder Hausaufgabenbetreuung überhaupt nicht berücksichtigt, wollte der Berichterstatter Ferdinand Kirchhof wissen. Woher wisse "derjenige, der die Abschläge macht", dass im unteren Einkommens-Fünftel der Bevölkerung "überhaupt solche Ausgaben getätigt werden", fragte Verfassungsrichter Michael Eichberger. Und wieso könne man überhaupt irgendwo kürzen, bohrte seine Richterkollegin Christine Hohmann-Dennhardt nach, wenn der Gesetzgeber doch davon ausgegangen sei, dass die ALG-II-Empfänger einen möglichen Mehrbedarf an der einen Stelle mit Einsparungen an anderer Stelle in "Eigenverantwortung" kompensieren müssten?

Die Antworten changierten von schwammig bis schwach. Die Bundesregierung habe sich "normativ dem Problem nähern müssen", so die arg auf sich allein gestellte Ministerialrätin. Will heißen: Die Regierung hat mangels besserer Daten einfach eigene Wertungen vorgenommen, außerdem brauche ja etwa "ein Haarshampoo nur alle drei Monate gekauft" zu werden. Und inzwischen seien - auf Grundlage der neuen Stichprobe aus dem Jahr 2003 - die Abschläge deutlich zurückgenommen worden. Aber sie seien immer noch da, wandte Verfassungsrichter Johannes Masing ein und fragte trocken: "Kann man eine Statistik nicht von vornherein so machen, dass man sie überall zu 100 Prozent übernehmen kann?"

Der Regierungsvertreter macht keine gute Figur

Auch vom Statistischen Bundesamt bekamen die Ministerialen nur wenig Hilfe in ihrer Erklärungsnot. Die Frage gehe "zu tief in die Detaillierung", musste dessen Amtschef Roderich Egeler schon bei naheliegenden Nachfragen bekennen und überließ es seiner Mitarbeiterin, die Bedenken der Richter indirekt zu bestätigen: "Nein", räumte diese auf das Insistieren von Richter Eichberger ein, die Abschläge bei der Kleidung etwa könne sie auch nicht belegen.

Auch die Art und Weise, wie der Gesetzgeber von den Regelsätzen für Erwachsene die Regelsätze für die Kinder von ALG-II-Empfängern abgeleitet hat, wurde in der Verhandlung - erwartungsgemäß - massiv in Frage gestellt. Warum gibt es die 100 Euro für den Schulbedarf für Kinder erst seit 1. Juli dieses Jahres - und nicht schon vorher, wollte etwa Richterin Hohmann-Dennhardt wissen. Und Gerichtspräsident Papier wies darauf hin, bis heute sei der "kindgerechte Bedarf" nicht real ermittelt, sondern nur abgeschätzt worden, "oder sehe ich das etwa falsch?"

Dass sich Sozial-Staatssekretär Detlef Scheele im Namen der Bundesregierung darauf berief, inzwischen habe man mit einer "Sonderauswertung" die Datengrundlage verbessert, trug nicht unmittelbar zu einer besseren Stimmung der Verfassungsrichter bei. "Wir haben diese Sonderauswertung nicht", bemerkte Papier mit deutlicher Missbilligung, dabei sehe er "keine Hinderungsgründe", warum die Regierung das nicht längst hätte vorlegen können.

Der Prozessbevollmächtigte der Bundesregierung, Rixen, führte denn auch im Laufe des Nachmittages nur noch Rückzugsgefechte: "Im Rückblick ist man oftmals schlauer", aus

heutiger Sicht sei "manches nicht mehr überzeugend", bestimmte Anhaltspunkte hätten "seinerzeit eine verlässliche Basis" gebildet, "da war zunächst Wissen nicht da", inzwischen habe ein "Nachdenken begonnen", verteidigte er die "lernende Gesetzgebung" der Bundesregierung. Selten hat man beim Verfassungsgericht ein schonungsloseres Bekenntnis eines Regierungsvertreters zu learning by doing gehört - auf Kosten der Schwächsten der Gesellschaft.

Braucht eine 15-Jährige die Pille?

Anders als die Methode ihrer Ermittlung wird das Verfassungsgericht die Höhe der Sozialleistungen an sich indes wohl nur dann bemängeln können, wenn das Existenzminimum "evident unterschritten" ist, so Papier. Immerhin müsste nach Berechnungen des Deutschen Caritasverbandes die derzeitige Kinder-Regelsätze um 21 bis 42 Prozent erhöht werden, so dessen Geschäftsführer Georg Cremer, mit Mehrkosten von etwa 740 Millionen Euro im Jahr. Grund dafür sei auch das "Ping-Pong" zwischen Bund und Ländern, so Cremer: So verlasse sich der Bund etwa bei der Schulspeisung darauf, dass die Kinder von ALG-II-Empfängern in Ganztagschulen das Essen von den Ländern oder Kommunen zu stark vergünstigten Preisen bekommen - was keineswegs überall der Fall ist.

Dabei sind die verfassungsrechtlichen Fragen durchaus nicht nur mit statistischen Daten zu beantworten: die Frage etwa, wie viele Zigaretten zum "Existenzminimum" gehören, ebenso wie die Frage, ob ein Mädchen bereits mit 15 Jahren die Pille braucht. Die rund fünf Euro pro Monat für Zigaretten, die nun nach statistischem Durchschnitt im Regelsatz enthalten sind, dürften für die meisten Raucher zu wenig sein. Und bei einer Jugendlichen kann der Hinweis, die Pille sei leider nicht im Regelsatz enthalten, eine sichere Verhütung kaum ersetzen.

Bei der "gesellschaftspolitischen Frage, wie man das moderne Leben abgrenzt", mahnte Jonathan Fahlbusch vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, seien "immer wieder Gewichtungen und Neuausrichtungen" vorzunehmen. Wenn man sich für ein "Typisierungsmodell" entscheide, könne zwangsläufig "nicht jeder in seiner Lebensgestaltung völlig widerspiegelt werden".

Die aktuelle Regelung weist Merkwürdigkeiten auf

Eine Methode, die transparenter und nachvollziehbarer ist als die jetzige, dürften die Verfassungsrichter auf jeden Fall verlangen. Darüber hinaus, das deutete Verfassungsrichter Brun-Otto Bryde an, könnte das Gericht aber auch erklären, dass es mit einer Pauschale für alle Lebenslagen nicht getan ist. Wenn das Existenzminimum in der - nach dem Grundgesetz unantastbaren - Menschenwürde verankert sei, so Bryde, müsse dann nicht "die Möglichkeit bestehen, einen ganz individuellen Bedarf zu berücksichtigen"? Und müsste es eine solche "Öffnungsklausel" nicht erst recht geben, wenn der Gesetzgeber auf statistisches Material zurückgreift, das mit Unsicherheiten belastet ist?

Merkwürdigkeiten wie die, dass Kinder von ALG-II-Empfängern unter 15 Jahren eine

Behandlung mit Neurodermitis extra bezahlt bekommen, weil dies dann aus einem anderen Topf fließt, sobald sie 15 werden aber nicht mehr, dürften so jedenfalls kaum Bestand haben. Und vielleicht wird K., sollte er mal wieder zum Bundesverfassungsgericht müssen, dann auch vorher das Geld für einen passenden Anzug erhalten.

Von Dietmar Hipp, Karlsruhe, SPIEGEL online, 21.10.2009

Errechnung der Hartz-IV-Regelsätze (Stand 2003)

Kategorie	Ausgaben*	Anteil in Prozent, den die Regierung Hartz-IV-Empfängern anerkennt	Hartz-IV-Bezug in Euro
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	133	96%	127
Bekleidung und Schuhe	34	100%	34
Wohnen einschl. Energie, -instandhaltung	322	8%	24
Einrichtungs-, Haushaltsgegenstände	27	91%	25
Gesundheitspflege	18	71%	13
Verkehr	59	26%	16
Nachrichtenübermittlung	40	75%	30
Freizeit, Unterhaltung, Kultur	71	55%	39
Bildungswesen	7	0%	0
Beherbergungs- /Gaststättendienstleistung	28	29%	8
Andere Waren und Dienstleistungen	40	67%	27
Insgesamt	779		
Insgesamt ohne Wohnkosten	483		345

*Errechnung des Hartz-IV-Satzes auf Basis der Verbrauchsausgaben der untersten 20 Prozent der nach Nettoeinkommen geschichteten alleinstehenden Haushalte. Empfänger, die überwiegend von Leistungen der Sozialhilfe gelebt haben, sind nicht berücksichtigt. *Quelle: EVS 2003*

Errechnung der Hartz-IV-Regelsätze (Stand 1998)

Kategorie	Ausgaben*	Anteil in Prozent, den die Regierung Hartz-IV-Empfängern anerkennt	Hartz-IV-Bezug in Euro
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	128,92	96%	123,76
Bekleidung und Schuhe	35,76	89%	31,83
Wohnen einschl. Energie, -instandhaltung	313,23	8%	25,06
Einrichtungs-, Haushaltsgegenstände	29,77	87%	25,90
Gesundheitspflege	19,25	64%	12,32
Verkehr	48,41	37%	17,91
Nachrichtenübermittlung	32,61	64%	20,87
Freizeit, Unterhaltung, Kultur	85,96	42%	36,10
Beherbergungs- /Gaststättendienstleistung	32,11	30%	9,63
Andere Waren und Dienstleistungen	28,96	65%	18,83
Insgesamt ohne Wohnkosten	754,99		322,21
Fortschreibung** auf das Niveau zum 1.1.2005			345 Euro

*Errechnung des Hartz-IV-Satzes auf Basis der Verbrauchsausgaben der untersten 20 Prozent der nach Nettoeinkommen geschichteten alleinstehenden Haushalte. Empfänger, die überwiegend von Leistungen der Sozialhilfe gelebt haben, sind nicht berücksichtigt. ** anhand des Rentenwerts der gesetzlichen Rentenversicherung. *Quelle: EVS 1998*