

Armut ist politisch gewollt

– Anmerkungen zur Neufestsetzung der Hartz-IV-Leistungen –
(Stand 5.10.2010)

Die Verantwortung für die völlig unzureichende Höhe der neuen Hartz-IV-Sätze trägt nicht das Statistische Bundesamt sondern die schwarz-gelbe Koalition.

Nach dem Willen der Regierungskoalition soll der Hartz-IV-Eckregelsatz nur um 5 Euro von 359 auf 364 Euro steigen. Die Regelbedarfe für Kinder sollen gar nicht erhöht werden. Die Bedarfsermittlung habe ergeben, dass die geltenden Sätze schon zu hoch angesetzt seien, so die regierungsamtliche Begründung.

Bundesarbeitsministerin von der Leyen erweckte bei der Präsentation der neuen Sätze den Eindruck, dass sich die Ergebnisse zwangsläufig aus den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes ergeben würden. Diese Aussage ist falsch. Vielmehr sind in die Bemessung der Regelleistungen viele politische Entscheidungen eingeflossen: die niedrige Höhe der Hartz-IV-Sätze ist politisch gewollt.

Statistikmodell und Referenzgruppe

Entscheidend für das Ergebnis der Berechnungen des Statistischen Bundesamtes ist die Definition der Referenzgruppe.

Das Statistikmodell ist kein vorgegebenes, objektiv-wissenschaftliches Verfahren. Die Ergebnisse hängen stark von politischen Entscheidungen ab, wie das Statistikmodell ausgestaltet werden soll. Entscheidend ist dabei, wie die Referenzgruppe definiert wird – also die Gruppe aus deren Ausgaben das Existenzminimum abgeleitet werden soll.

Verdeckte Armut

Das Bundesarbeitsministerium (BMAS) hat nur die Haushalte aus der Referenzgruppe herausgerechnet, die ausschließlich von staatlichen Transferleistungen wie Hartz IV oder Grundsicherung im Alter leben. Das BMAS lehnte es aber ab, auch solche Haushalte herauszurechnen, die zwar keine Hartz-IV-Leistungen beanspruchen, deren Einkommen aber unterhalb des Hartz-IV-Niveaus liegen (verdeckte Arme /Dunkelziffer).¹

Diese Gruppe hätte ausgeschlossen werden können, indem man nur Haushalte oberhalb einer Mindesteinkommensgrenze berücksichtigt hätte.

Der Verzicht auf eine solche Mindesteinkommensgrenze ist eine politische Entscheidung des BMAS. Dadurch verbleiben Haushalte mit einem Einkommen unter dem Hartz-IV-Niveau in der Referenzgruppe. Die statistisch gemessenen Konsumausgaben dieser Haushalte drücken die Hartz-IV-Leistungen nach unten.

15-Prozent-Referenzgruppe

Bisher wurden die Hartz-IV-Sätze aus den Ausgaben der unteren 20 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Ein-Personen-Haushalte abgeleitet. Bei der aktuellen Bemessung hat das BMAS die Referenzgruppe für die Leistungen für Erwachsene auf die unteren 15 Prozent der Haushalte eingeengt.²

¹ Vgl. Antworten der Bundesregierung auf kleine Anfragen der Fraktionen SPD und der Linken (BT-Drucksachen 17/2752, 17/2862); Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen (Referentenentwurf des BMAS), Begründung, S.70

² Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen (Referentenentwurf des BMAS), § 4 Nr. 1

Auch dies ist eine politische Vorgabe, die die statistisch gemessenen Ausgaben und somit die Höhe der Hartz-IV-Sätze künstlich nach unten drückt. Eine Begründung dieser Maßnahme fehlt im Gesetzentwurf des BMAS.

Bereinigung der Referenzgruppe „von unten“?

Auf Anfrage der KOS argumentiert das BMAS so³: Die Bezugnahme auf nur 15 Prozent der Haushalte sei sachgerecht, da aus der ursprünglichen Referenzgruppe (rund 22,3 Prozent der Haushalte) die Haushalte herausgerechnet wurden, die ausschließlich von Hartz IV oder ähnlichen Sozialtransfers leben (rund 8,6 Prozent der Haushalte). Die Referenzgruppe sei somit „von unten“ bereinigt worden; die verbleibenden 15 Prozent (genau 13,7 Prozent) entsprächen dem oberen Segment des unteren Fünftels der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte.

Diese Aussage ist falsch. Das Einkommen der herausgerechneten Sozialtransferbezieher (= Leistungsanspruch) hängt stark von den Wohnkosten ab, die stark divergieren. Entsprechend hoch ist die Streuung; die herausgerechneten Haushalte belegen unterschiedliche Positionen im untersten Einkommenssegment.

Über ein geringeres Einkommen als die herausgerechneten Haushalte verfügen die so genannten verdeckten Armen – also Haushalte, die einen Rechtsanspruch auf ergänzende Sozialtransfers haben, diese aber nicht in Anspruch nehmen. Diese verdeckten Armen sind die „Ärmsten der Armen“ und bilden „den Boden“ des unteren Einkommens-Fünftels. Da die verdeckten Armen in der Referenzgruppe verblieben sind, kann keine Rede davon sein, dass die Referenzgruppe von unten bereinigt wurde.

Geringverdiener als Maßstab?

Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen suggeriert, dass die Herleitung der Hartz-IV-Sätze auf den Konsumausgaben gering verdienender Arbeitnehmer beruht.⁴ Die Botschaft lautet: Die neuen Hartz-IV-Sätze sind gerecht, weil Geringverdiener auch nicht mehr Geld zum Leben haben.

Tatsächlich dürften gering verdienende Arbeitnehmer nur einen kleinen Teil der Referenzgruppe stellen. Zwar hat das BMAS die Struktur der aktuellen Referenzgruppe nicht offen gelegt. Es kann jedoch angenommen werden, dass die Struktur nicht wesentlich von der Struktur der Referenzgruppe bei der EVS 2003 abweicht.

Bei der letzten Ermittlung der Regelsätze waren nur 20 Prozent der Referenzgruppe Erwerbstätige. Die mit Abstand größte Gruppe mit einem Anteil von 42 Prozent waren Rentnerinnen und Rentner (Arbeitslose: 19 Prozent, Studierende 15 Prozent, sonstige Nicht-Erwerbstätige 4 Prozent).

Bezug zur Lohnentwicklung

Zukünftig sollen die Regelsätze anhand eines Mischindex' (70 % Preisentwicklung und 30 % Nettolohnentwicklung) fortgeschrieben werden. Sachgerecht wäre stattdessen, die Fortschreibung ausschließlich anhand der Preisentwicklung vorzunehmen. Denn nur so wird die reale Kaufkraft des Existenzminimums konstant gehalten.

³ Christian Westhoff (BMAS), E-Mail an die KOS vom 29.09.2010

⁴ „Das Statistische Bundesamt hat analysiert, was Menschen mit kleinem Einkommen monatlich ausgeben können, zum Beispiel Verkäuferinnen, Pförtner, Maler.“ Ursula von der Leyen im Interview mit „Bild“ am 27.09.2010

Dieser Mischindex soll auch angewandt werden, um die Ergebnisse der EVS 2008 auf den Stand zum 1. Juli 2010 zu aktualisieren. Danach ergibt sich eine Veränderungsrate von 0,55 Prozent. Die erfassten Ausgaben aus der EVS in Höhe von 361,81 Euro erhöhen sich dadurch auf 364 Euro. Die Verbraucherpreise stiegen in dem relevanten Zeitraum jedoch um 1,5 Prozent.⁵ Bei einer Fortschreibung anhand der Preise hätte sich ein Betrag von 367 Euro ergeben.

Die (teilweise) Bezugnahme auf die Nettolohnentwicklung ergibt sich weder aus den Daten des Statistischen Bundesamtes noch aus den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Sie ist eine weitere politische Entscheidung, die die Höhe der Hartz-IV-Sätze drückt.

Übrigens: Die geplante Erhöhung um fünf Euro gleicht noch nicht einmal den Preisanstieg seit der Einführung von Hartz IV im Jahr 2005 aus. Hartz-IV-Bezieher können sich von 364 Euro weniger kaufen als von den ursprünglichen 345 Euro, die für verfassungswidrig erklärt wurden.⁶

Kinderbedarfe niedriger als geltende Kinderregelsätze?

Am meisten an den vom BMAS präsentierten Ergebnissen überrascht die Aussage, dass die Leistungen für Kinder eigentlich sinken müssten. Die Sozialwissenschaftlerin Irene Becker hatte beispielsweise ermittelt, dass Ein-Kind-Familien im unteren Fünftel der Einkommensverteilung monatlich 979 Euro ausgeben – deutlich mehr als der geltende Hartz-IV-Anspruch für diesen Familientyp in Höhe von 897 Euro.⁷ Es wird genau zu analysieren sein, wie sich die vom BMAS ermittelten Zahlen herleiten.

Eine zentrale Ursache für die unzureichende Höhe der ermittelten Sätze für Kinder kann aber schon benannt werden: Wohlfahrts- und Sozialverbände sowie Erwerbsloseninitiativen fordern seit langem, die Ergebnisse des Statistikmodells anhand von bedarfsorientierten Kontrollrechnungen zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren (siehe unten).⁸

Exkurs: Aussagekraft der ermittelten Kinderbedarfe

In der EVS werden nur die Konsumausgaben von Haushalten, nicht jedoch von einzelnen Personen erfasst. Das heißt, bei Haushalten mit einem Kind werden die Ausgaben für das Kind nicht originär ermittelt.

Kostenaufteilung nach Verteilerschlüsseln

Vielmehr werden die Haushaltsausgaben nach Verteilerschlüsseln zwischen den Eltern und dem Kind aufgeteilt. Diese Verteilerschlüssel basieren in einigen Ausgabenbereichen auf wissenschaftlichen Studien (Ernährung, Wohnung und Strom, Verkehr/Mobilität). In anderen Ausgabenbereichen wird eine pro Kopf Aufteilung vorgenommen (z.B. Gesundheit, Telefonkosten, Bücher) oder den Kindern

⁵ Wird nicht die allgemeine Preisentwicklung zugrunde gelegt, sondern ein regelsatzrelevanter Preisindex erstellt, bei dem die Preisentwicklung für einzelne Produktgruppen – wie etwa Nahrungsmittel – entsprechend ihrer Relevanz für Hartz-IV-Bezieher gewichtet wird, ist von einem noch höheren Anstieg auszugehen.

⁶ Laut Statistischem Bundesamt sind die Verbraucherpreise zwischen 2005 und August 2010 um 8,4 Prozent gestiegen. Alleine um die Kaufkraft der ursprünglichen Eck-Regelleistung in Höhe von 345 Euro konstant zu halten, müsste dieser Satz heute 374 Euro betragen.

⁷ Hans-Böckler-Stiftung (2010), Info-Grafik „Hartz IV: Zuwenig für Familien“

⁸ Exemplarisch für diese Herangehensweise: Der Paritätische Wohlfahrtsverband, Was Kinder brauchen, Expertise, September 2008

ein kleiner Anteil (bis 14 Jahre 16,7 Prozent, ab 15 Jahre 25,0 Prozent) der Ausgaben zugeordnet (u.a. bei Kühlschränken, Waschmaschinen und Körperpflege).

Die Zuordnung der Ausgaben für ein Kind mittels Verteilerschlüsseln ist somit kein empirisch exaktes Verfahren, sondern eine (begründete) Schätzung und somit nur eine Annäherung an die Wirklichkeit.

Zu kleine Stichprobe

Die Aussagekraft der vom BMAS präsentierten Zahlen für Kinder wird zudem durch die extrem niedrigen Fallzahlen der Referenzgruppe erschüttert.

Beispiel: Paar mit einem Kind zwischen 14 und 18 Jahren

In den Regelsatz für das Kind sind von den 229 Ausgabenpositionen der EVS 212 als regelsatzrelevant berücksichtigt worden. Bei 179 Ausgabenpositionen (= 84 Prozent) liegen den Ergebnissen die Ausgaben von höchstens 100 Haushalten zugrunde. Bei 90 Ausgabenpositionen (42 Prozent) beruhen die Ergebnisse sogar nur auf den Ausgaben von weniger als 25 Haushalten!

Aufgrund der Verwendung von Verteilerschlüsseln bei der Ermittlung der Kinderbedarfe und aufgrund der ausgesprochen niedrigen Fallzahlen sind bedarfsorientierte Kontrollrechnungen absolut notwendig.

Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts eingehalten?

Die Wertungen, bestimmte Positionen wie etwa Ausgaben für Alkohol, Tabak, Schnittblumen, chemische Reinigung usw. nicht als regelsatzrelevant einzustufen und herauszurechnen, dürfte von den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gedeckt sein.⁹ Diese Kürzungen sind somit nicht mit Verweis auf die Verfassung sondern politisch zu kritisieren, da sie das Existenzminimum absenken.

Erhebliche Zweifel bestehen jedoch hinsichtlich der Frage, ob die von der Koalition getroffene Definition der Referenzgruppe den Vorgaben aus Karlsruhe genügt.

Das Bundesverfassungsgericht hat keineswegs das Statistikmodell und die Bezugnahme auf das untere Fünftel der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte als Berechnungsmethode vorgegeben. Es hat dieses Verfahren lediglich als zulässige, weil vertretbare Herangehensweise eingestuft.¹⁰

Die Auswahl des unteren Fünftels als Referenzgruppe knüpfte das Bundesverfassungsgericht sogar an eine Bedingung: „... der Einsatz einer Statistik- und Verbrauchsmethode“ sei gerechtfertigt „unter der Prämisse, dass auch das Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen der Bevölkerung zu erkennen gibt, welche Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind.“¹¹ Die Koalition verzichtet jedoch vollständig auf Begründungen und Nachweise, die belegen, dass diese Prämisse noch gilt.

⁹ BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 171: „Die wertende Entscheidung, welche Ausgaben zum Existenzminimum zählen, hat der Normgeber sachgerecht und vertretbar zu treffen. Kürzungen von Ausgabenpositionen in den Abteilungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe bedürfen zu ihrer Rechtfertigung einer empirischen Grundlage. Der Gesetzgeber darf Ausgaben, welche die Referenzgruppe tätigt, nur dann als nicht relevant einstufen, wenn feststeht, dass sie anderweitig gedeckt werden oder zur Sicherung des Existenzminimums nicht notwendig sind.“

¹⁰ BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 162: Das „Statistikmodell ist eine verfassungsrechtlich zulässige, weil vertretbare Methode zur realitätsnahen Bestimmung des Existenzminimums für eine alleinstehende Person.“

¹¹ BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 168

Auch wird die Vorgabe nicht erfüllt, dass zukünftig die „verdeckten Armen“ (Dunkelziffer) aus der Referenzgruppe herausgerechnet werden müssen.¹²

Ob der angesetzte Wertbetrag in Höhe von maximal 120 Euro jährlich für Gutscheine für Kinder und Jugendliche für Musikunterricht und Mitgliedschaften in Vereinen ausreichend empirisch unterfüttert ist, darf bezweifelt werden. Klar ist, dass entgegen der Kritik des Verfassungsgerichts der Geldbetrag für Schulmaterialien auch künftig nicht empirisch begründet wird.¹³

Sicherlich sind die Vorgaben des Verfassungsgerichts *ein wichtiger Maßstab*, um die Pläne der Koalition zur Neubemessung der Hartz-IV-Sätze zu beurteilen. Da sich aus der Verfassung aber keine konkreten, zu deckenden Mindestbedarfe und erst recht keine Geldbeträge ableiten lassen, ist unser wichtigstes Kriterium ein politisches: Welches Niveau an Versorgung und Teilhabe lassen sich mit 364 Euro realisieren? Der Kern unserer Kritik an den Plänen der Koalition gründet somit nicht auf einer Missachtung des Verfassungsgerichts sondern auf unserer Einschätzung, dass 364 Euro nicht ausreichend sind, um ein menschenwürdiges Niveau an Versorgung, Ausstattung und Teilhabe zu gewährleisten.

Aus unserer Sicht sind für die politische Auseinandersetzung Hinweise kontraproduktiv, dass Verfassungsgericht werde auch die von der Koalition vorgeschlagene neue Festsetzung der Sätze für verfassungswidrig erklären. Damit wird eine juristisch erzwungene Verbesserung in Aussicht gestellt, die sehr fraglich ist – wie eine erneute Verfassungsklage ausgehen würde, kann niemand voraussagen – und wenn überhaupt, in sehr ferner Zukunft liegen würde.

Jetzt ist die Zeit, höhere Hartz-IV-Sätze politisch durchzusetzen. Betroffene, Erwerbsloseninitiativen, Sozial- und Wohlfahrtsverbände sind nun gefordert, den erforderlichen Druck aus der Zivilgesellschaft heraus aufzubauen. Ein Warten auf ein erneutes Verfassungsgerichtsurteil ist dabei wenig hilfreich.

Grundsatzkritik Statistikmodell

Die vorstehenden Ausführungen belegen, dass die vom BMAS präsentierten Zahlen keineswegs zwangsläufig aus den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes folgen. Vielmehr sind sie das Ergebnis von politischen Vorentscheidungen. Zudem ist die Aussagekraft der Zahlen – vor allem bezogen auf die Bedarfe von Kindern – ausgesprochen fragwürdig.

Die Kritik der Erwerbslosen-Netzwerke an der Bemessung der Hartz-IV-Sätze geht aber darüber hinaus. Wir halten das Statistikmodell – also die Ermittlung des Existenzminimums aus den Ausgaben der einkommensschwächsten Haushalte – prinzipiell für untauglich.

¹² BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 169: „Der Gesetzgeber bleibt freilich entsprechend seiner Pflicht zur Fortentwicklung seines Bedarfsermittlungssystems verpflichtet, bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben darauf zu achten, dass Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch und dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschieden werden.“

¹³ BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 203: „Zudem hat der Gesetzgeber den notwendigen Schulbedarf eines Kindes bei Erlass des § 24a SGB II nicht empirisch ermittelt. Weder die Begründung des Entwurfs zum Familienleistungsgesetz noch die Stellungnahme der Bundesregierung geben an, wie sich der Betrag von 100 Euro pro Jahr zusammen setzt; er wurde offensichtlich freihändig geschätzt.“

Wenn die Vergleichsgruppe wenig Obst oder keine Bücher kauft, weil ihr das Geld dafür fehlt, folgt daraus nach dem Statistikmodell, dass eine ausreichende Menge Obst und Bücher nicht zum Existenzminimum gehören.

Statt des Statistikmodells fordern die Erwerbsloseninitiativen, die notwendigen, tatsächlichen Aufwendungen für Mindest-Ausstattungen und eine Mindest-Teilhabe zu ermitteln. Für den Bereich Ernährung liegen entsprechende Zahlen des Forschungsinstituts für Kinderernährung¹⁴ vor:

Vergleich: Notwendige Ausgaben für Ernährung und Regelsatzanteile				
Alter	FKE 2010	BMAS/EVS 2010	Differenz in €	Differenz in %
bis 3	2,57 €	2,60 €	0,03 €	1
4-6 Jahre	3,38 €	2,60 €	- 0,78 €	-23
7-9 Jahre	4,18 €	3,19 €	- 0,99 €	-24
10-12 Jahre	5,00 €	3,19 €	- 1,81 €	-36
13-14 Jahre	5,68 €	3,19 €	- 2,49 €	-44
15-18 Jahre	6,51 €	4,10 €	- 2,41 €	-37

Eigene Berechnungen nach Daten des FKE und des BMAS:
Die Werte des FKE (Datenbasis Mai 2007) wurden entsprechend des Preisanstiegs bei Nahrungsmitteln auf den Stichtag 1.7.2010 fortgeschrieben.
Die Werte aus der EVS 2008 wurden entsprechend der von Koalition vorgesehen Anpassungsformel auf den Stichtag 1.7.2010 fortgeschrieben.

Auch für andere Bereiche sind entsprechende Aufwendungen für Mindestbedarfe zu ermitteln. Beispielsweise die tatsächlich notwendigen Aufwendungen

- für eine günstige/ermäßigte ÖPNV-Monatskarte für den Bereich Mobilität,
- für ein gebrauchtes Fahrrad (Einmalbeihilfe), ebenfalls für den Bereich Mobilität,
- für Gebühren und Zuzahlungen bis zum Erreichen der Belastungsgrenze im Gesundheitswesen,
- usw.

Die Verteilungsrechnungen etwa des DIW zeigen, dass in den letzten Jahren nur noch die oberen Einkommensklassen Einkommenszuwächse erzielten. Die unterste Einkommensgruppe fällt hingegen zurück und wird zunehmend von der Wohlstandsnormalität in der Mitte der Gesellschaft abgekoppelt. Die Ursachen dafür liegen in der Zunahme niedriger Renten aufgrund der dämpfenden Faktoren in der Rentenformel sowie in der Ausbreitung von Niedriglöhnen. Insgesamt wird die Einkommensverteilung immer ungleicher. Vor diesem Hintergrund sind die Ausgaben des untersten Fünftels der Haushalte nicht (mehr) geeignet, Aussagen über das sozio-kulturelle Existenzminimum in einem reichen Land wie der Bundesrepublik zu treffen.

¹⁴ Mathilde Kersting / Kerstin Clausen: Wie teuer ist eine gesunde Ernährung für Kinder und Jugendliche?, Ernährungs-Umschau Heft 19/07, S. 508-513

Den Empfehlungen des FKE liegt das Ernährungskonzept der so genannten optimierten Mischkost zugrunde. Bei den Preisen hat das FKE unterstellt, dass Nahrungsmittel je zur Hälfte beim Discounter und im Supermarkt gekauft werden (Mischkalkulation).

Die Erwerbslosen-Netzwerke fordern den Gesetzgeber auf, entsprechende bedarfsorientierte Kontrollrechnungen für alle Ausgabenbereiche durchzuführen und die Ergebnisse des Statistikmodells gegebenenfalls entsprechend zu korrigieren.