

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Karin Binder, Matthias W. Birkwald, Heidrun Dittrich, Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Katrin Kunert, Cornelia Möhring, Kornelia Möller, Ingrid Remmers, Dr. Ilja Seifert, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Ermittlung des menschenwürdigen Existenz- und Teilhabeminimums nach dem Statistikmodell – Erfahrungen und Probleme

Die Grundsicherung soll das grundrechtlich geschützte menschenwürdige Existenz- und Teilhabeminimum garantieren. Die Höhe der Regelsätze zielt im Grundsatz auf die Deckung des gesamten Bedarfs des notwendigen Lebensunterhalts (§ 28 SGB XII). Zur Ermittlung dieses Bedarfs wurde seit 1955 auf einen Warenkorb zurückgegriffen, der vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge zusammengestellt wurde. Ende der 1980er Jahre wurde die Einführung eines neuen Verfahrens, des sog. Statistikmodells beschlossen. Nach diesem Verfahren wird der Regelsatz ermittelt über die tatsächlichen, statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten der untersten Einkommensgruppe. Datengrundlage ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), die seit 1962 in fünfjährigem Turnus erhoben wird.

Die Umstellung auf das Statistikmodell wurde teilweise heftig kritisiert. Im Grundsatz schließt das Verfahren von den Verbrauchsausgaben einer statistischen Referenzgruppe auf den notwendigen Bedarf für ein menschenwürdiges Existenz- und Teilhabeminimum. Ein derartiger Schluss ist fragwürdig, weil das Verbrauchsverhalten der unteren Einkommensgruppe eine Bedarfsunterdeckung nicht ausschließt. Teil des ursprünglichen Konzepts der obersten Landessozialbehörden von 1987 war daher die Kontrolle des neuen Bedarfsbemessungssystems durch einen weiterentwickelten Warenkorb (Beschluss der Konferenz der obersten Landessozialbehörden: Neues Bedarfsbemessungssystem für die Regelsätze in der Sozialhilfe 1987, bestätigt von der ASMK September 1987). Eine derartige Kontrolle der tatsächlichen Bedarfsdeckung ist allerdings nie realisiert worden. Die Reform kann daher mit guten Gründen als Abkehr von dem grundlegenden Bedarfsdeckungsprinzip in der Grundsicherung interpretiert werden.

Dem Statistikmodell sind weitere Probleme immanent. Für das Verfahren ist die tatsächliche soziale Lage der ausgewählten Referenzgruppe unerheblich. Insbesondere ist das Statistikmodell blind gegenüber einem Prozess der Verarmung der Referenzgruppe. Sofern die Referenzgruppe von der Einkommensentwicklung abgekoppelt wird, wirkt sich dies bei der Festsetzung des Existenz- und Teilhabeminimums aus. Für einen derartigen Abkopplungsprozess gibt es infolge der politisch forcierten Ausweitung des Niedriglohnssektors deutliche Hinweise. So hat sich der Einkommensanteil der ärmsten 20 Prozent der Haushalte von 10,1 Prozent (1997) bis 2006 auf 9,3 Prozent verringert (Datenreport 2008, S. 164). Gegenüber dem Jahr 2000 hat das unterste Dezil bis 2008 durchschnittlich um knapp neun Prozent des realen Einkommens verloren, während Perso-

nen im obersten Dezil entsprechende Steigerungen um fast 15 Prozent erzielten (DIW Wochenbericht 7/2010, Anmerkung 8). Die soziale Polarisierung wirkt sich demzufolge als realer Einkommensverlust bei der sozialen Gruppe aus, die als Referenzgruppe für die Ermittlung des Existenz- und Teilhabeminimums fungiert. Die AG der Sozialhilfeinitiativen hat bereits 1989 vorausschauend kritisiert, dass die Kopplung der Sozialhilferegelsätze mit den unteren Einkommensgruppen eine Spirale nach unten eröffnet.

Schließlich ist das Statistikmodell anfällig für zahlreiche Manipulationen. Sowohl bei der konkreten Festlegung der Referenzgruppe (welcher Haushaltstyp, Ausschluss verdeckt Armer aus der Referenzgruppe), bei der Festlegung der Abschläge, als auch bei der Bestimmung der sog. „regelsatzrelevanten“ Ausgaben bestehen Möglichkeiten, sachfremde fiskalische Kostensenkungsabsichten in die Ermittlung des Regelsatzes einfließen zu lassen. Solche fiskalischen Gesichtspunkte haben aber in der Sicherung des Existenz- und Teilhabeminimums nichts zu suchen, weil die Bekämpfung von Armut durch die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenz- und Teilhabeminimums zu den vordringlichsten Staatsaufgaben gehört (Rothkegel: in: ZFSH/SGB 3/2010, S. 144).

Das Bundesverfassungsgericht hat nunmehr am 9. Februar 2010 die Regelleistungen nach dem SGB II sowohl für Kinder als auch für Erwachsene für verfassungswidrig erklärt (BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9. Februar 2010, Absatz-Nr. (1 bis 220), www.bverfg.de, Rn. beziehen sich auf dieses Urteil). Die Regelleistungen seien insbesondere nicht verfassungskonform, weil bei der Ermittlung von den gesetzlich vorgegebenen Strukturprinzipien des Statistikmodells ohne sachliche Rechtfertigung abgewichen worden sei und weil bei den Kindern auf eine eigenständige Ermittlung des Bedarfs verzichtet wurde. Die Verfassungswidrigkeit der Regelleistungen ergibt sich primär aus der Intransparenz und den Manipulationen der Bundesregierung bei der Umsetzung des Statistikmodells. Das Gericht formuliert hierzu für die zukünftigen Anwendungen konkrete Vorgaben. So müssen u. a. zukünftig die „verdeckt Armen“ herausgerechnet (Rn. 169) sowie die praktizierten Abschläge überprüft werden (Rn. 173 ff.) Das Statistikmodell selbst wird ebenso wie das Warenkorbmodell als verfassungsrechtlich zulässig gewertet. Die Zulässigkeit des Statistikmodells wird allerdings in einer bemerkenswerten Weise eingeschränkt. So schreibt das Gericht: „Die Berechnung des Existenzminimums anhand eines Warenkorbs ... ist in der gleichen Weise gerechtfertigt wie der Einsatz einer Statistik- und Verbrauchsmethode unter der Prämisse, dass auch das Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen der Bevölkerung zu erkennen gibt, welche Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind.“ (Rn. 166).

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welche Gründe lagen der Entscheidung für den Übergang vom Warenkorb zum Statistikmodell seinerzeit zugrunde?
2. Aus welchen Gründen hatten die zuständigen obersten Landessozialbehörden 1987 eine Kontrolle des Statistikmodells durch einen weiterentwickelten Warenkorb gefordert?
3. Aus welchen Gründen ist der zitierte Beschluss niemals umgesetzt worden?
4. Welche Gründe sprechen nach Auffassung der Bundesregierung heute für bzw. gegen die Aufstellung eines Warenkorbs zur Bedarfsermittlung oder zur Kontrolle der Ergebnisse des Statistikmodells?
5. Auf welche Art und Weise wurden nach dem Beschluss zur Einführung des Statistikmodells tatsächlich die jeweils zum 1. Juli des Jahres geltenden Regelsätze ermittelt bzw. angepasst (bitte Steigerung für jedes Jahr ab 1990 mit jeweiliger Begründung angeben)?

6. Wie bewertet die Bundesregierung die Aussage, dass mit dem Übergang zum Statistikmodell faktisch auch das für die Grundsicherung wesentliche Prinzip der Bedarfsdeckung aufgegeben wurde?
7. Mit welcher sachlichen Begründung lässt sich nach Auffassung der Bundesregierung von den Ausgaben einer statistischen Referenzgruppe auf das notwendige menschenwürdige Existenz- und Teilhabeminimum schließen?
8. Inwieweit wurde und wird bei der Ermittlung des Existenz- und Teilhabeminimums mit dem Statistikmodell die soziale Lage der Referenzgruppe analysiert und die mögliche Veränderung in die Bewertung einbezogen?
9. Wie hat sich seit der erstmaligen Erhebung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe der Anteil des untersten Quintils a) zum obersten Quintil und b) zum Median der Einkommensklassen entwickelt (bitte für jede einzelne EVS angeben)?
10. Wie hat sich das reale Einkommen des untersten Quintils seit der erstmaligen Erhebung der EVS entwickelt (bitte für jede einzelne EVS angeben)?
11. Wie hat sich bei den bisher relevanten Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1998 und 2003 die Referenzgruppe für die Ermittlung der Regelsätze nach der sozialen Struktur zusammengesetzt (Anteil von Rentnerinnen und Rentnern, Erwerbstätigen, Erwerbslosen; Alter; Geschlecht; Menschen mit Behinderungen; Migranten)?
12. Wie hoch waren die Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe nach den beiden EVS-Auswertungen 1998 und 2003 insgesamt sowie ohne Kosten der Unterkunft und Heizung?
13. Wie hoch ist der Anteil der als regelsatzrelevant anerkannten Ausgaben an den Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Wohnung und Heizung (jeweils 1998 und 2003)?
14. Wie hoch ist der Anteil der Haushalte in der Referenzgruppe, die ihre Ausgaben nicht durch ihre Einkommen decken konnten (jeweils 1998 und 2003)?
15. Wie bewertet die Bundesregierung die eingangs zitierten Statistiken, die eine Verarmung der untersten 20 Prozent der Einkommensklassen seit Anfang 2000 feststellen?
Welche anderen Studien bzw. Erkenntnisse liegen ihr hierzu vor?
16. Teilt die Bundesregierung die Erwartung, dass sich diese Entwicklung auch in der EVS 2008 bei der statistischen Referenzgruppe für die Ermittlung des Existenz- und Teilhabeminimums niederschlagen wird und wie bewertet sie dies?
17. Hält die Bundesregierung ein System der Ermittlung des Existenz- und Teilhabeminimums für sachgerecht und angemessen, das bei einer Verarmung der Referenzgruppe zu sinkenden Leistungen führt oder teilt sie die Ansicht, dass unter diesen Voraussetzungen die notwendige Prämisse des Statistikmodells des Bundesverfassungsgerichts (Rn. 166) nicht erfüllt ist?
18. Welche prinzipiellen Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, um die Verpflichtung des Bundesverfassungsgerichts zu erfüllen, dass bei künftigen Auswertungen der EVS „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“ (Rn. 169)?
19. Sind der Bundesregierung Berechnungen mit der EVS 2003 bekannt, die entsprechende Haushalte aus der Referenzgruppe ausgeschieden haben, wurden diese Berechnungen veröffentlicht und wie bewertet sie diese?

20. Um welche Summe erhöht sich rechnerisch bei der EVS 2003 der Regelsatz, wenn gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts die entsprechenden Haushalte aus der Referenzgruppe ausgeschieden werden?
21. Auf welche Art und Weise wird die Bundesregierung bei der Auswertung der EVS 2008 die zitierte Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts (Rn. 169) umsetzen?
22. Auf welche Art und Weise wird die Bundesregierung die Kritik des Bundesverfassungsgerichts an den konkreten Abschlägen in der Neubemessung der Regelsätze aufgreifen, aufgrund welcher normativer und empirischer Bezüge?
23. In welcher Weise sind bislang zur Neubemessung des menschenwürdigen Existenz- und Teilhabeminimums – gegebenenfalls welche – Expertisen außerhalb der Bundesregierung einbezogen worden?
24. Welche weiteren Schritte zur Einbeziehung externer Expertisen bei der Neubemessung des menschenwürdigen Existenz- und Teilhabeminimums plant die Bundesregierung derzeit noch?
25. Beinhaltet die weitere Planung auch die Einbeziehungen von Sozialverbänden sowie Organisationen von Betroffenen und gegebenenfalls warum nicht?
26. Wann und in welcher Form werden die Ergebnisse dieser Beratungen der Öffentlichkeit zur Herstellung der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Transparenz zugänglich gemacht?
27. Gedenkt die Bundesregierung ein Gesetz mit konkreten Vorgaben zur systematischen Neubemessung des Existenz- und Teilhabeminimums dem Bundestag vorzulegen, bevor die Daten der EVS 2008 vorliegen?
28. Wie bewertet die Bundesregierung die Aussage, dass eine Nichtveröffentlichung des methodischen Vorgehens beim Statistikmodell (Ausschluss o. g. Haushalte, Darlegungen zu Abschlägen und regelsatzrelevanten Ausgaben) vor der Auswertung der EVS der Auffassung Vorschub leistet, die Ableitung des Existenz- und Teilhabeminimums wäre manipuliert worden?
29. Wann plant die Bundesregierung das notwendige Gesetz zur Neubemessung der Regelsätze im Kabinett zu beschließen und dem Bundestag vorzulegen?
30. Wie bewertet die Bundesregierung die Aussage des ehemaligen Richters am Bundesverwaltungsgericht Ralf Rothkegel, dass fiskalische Rücksichten bei der Sicherung des menschenwürdigen Existenz- und Teilhabeminimums keine Rolle spielen dürfen, weil die Bekämpfung von Armut zu den vordringlichen Staatsaufgaben gehört (Rothkegel, in: ZSFH/SGB 3/2010, S. 144)?
31. Wie begründet die Bundesregierung, dass trotz notwendiger Neubemessung des Regelsatzes zum 1. Januar 2011 der Haushaltsansatz für das Arbeitslosengeld II um 3 Mrd. Euro niedriger festgesetzt wird als noch 2010 (Soll)?
32. Ist angesichts der Haushaltsplanung für 2011 die Schlussfolgerung zutreffend, dass die Bundesregierung davon ausgeht, dass im Ergebnis der Auswertung der EVS 2008 die Regelleistungen nicht erhöht werden?
33. Wie bewertet die Bundesregierung die Einschätzung, dass angesichts von „Sparpaket“ und Haushaltsplanung die „fiskalischen Rücksichten“ die dominante Motivation der Bundesregierung bei der Ausgestaltung des menschenwürdigen Existenz- und Teilhabeminimums darstellt?

Berlin, den 23. Juli 2010

Dr. Gregor Gysi und Fraktion