

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/2711 –**

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

Vorbemerkung der Fragesteller

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 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch – 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 über die tatsächlichen, statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten der untersten Einkommensgruppe ermittelt. 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 Arbeits- und Sozialministerkonferenz im 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 Einkommensentwick-

lung 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 9 Prozent des realen Einkommens verloren, während Personen 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, Rn. 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).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die jahrzehntelange Diskussion über die „richtige“ Berechnung der Leistungen der Sozialhilfe macht deutlich, dass es allein eine objektiv verfassungsrechtlich „richtige“ Methode der Bedarfsbemessung ebenso wenig gibt wie eine eindeutig „richtige“ Höhe der Regelsätze. Der Gesetzgeber hat bei der Bemessung der Leistungen zwangsläufig einen Gestaltungsspielraum, den er transparent und nachvollziehbar nutzen muss. Dies hat der Gesetzgeber aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts in der Vergangenheit nicht in allen Punkten der Bemessung getan. Dies insbesondere aufgrund der Tatsache, dass die bisherige Regelsatzbemessung durch den Ordnungsgeber (Regelsatzverordnung) erfolgt ist. Die Bundesregierung wird die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umsetzen und einen Gesetzentwurf zur Umsetzung des Urteils vorlegen, um zum 1. Januar

2011 eine verfassungskonforme gesetzliche Neubemessung dieser Leistungen zu ermöglichen.

Da es keine einzigartig richtige Regelsatzbemessung gibt, sind bei der Bemessung der Leistungen zwangsläufig eine Reihe von normativen Entscheidungen zu treffen, die im Gesetzentwurf zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts entsprechend empirisch oder systematisch begründet werden.

1. Welche Gründe lagen der Entscheidung für den Übergang vom Warenkorb zum Statistikmodell seinerzeit zugrunde?

Zwischen 1955 und 1961 wurde der Regelbedarf an Fürsorgeleistungen und ab 1962 der Regelsatz der Sozialhilfe nach einem Bedarfsmengenschema bzw. „Warenkorb“ bestimmt. Experten ermittelten den Mindestbedarf, indem sie die einzelnen lebensnotwendigen Güter auswählten und preislich bewerteten. Dieses Verfahren der Auswahl der Güter und der Festlegung der dazugehörigen Verbrauchsmengen sowie deren preisliche Bewertung waren zentrale Kritikpunkte am Warenkorbmodell, weil es nicht auf statistischen Grundlagen beruhte, sondern auf normativen Entscheidungen, die teilweise als willkürlich oder sachfremd empfunden wurden. Der vom Deutschen Verein im Jahre 1981 unterbreitete Vorschlag eines neuen Warenkorbes wurde nicht umgesetzt, weil eine Weiterentwicklung des Verfahrens für erforderlich gehalten wurde. Diese Entwicklung führte 1989 dazu, dass – auf Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz – bei der Bemessung der Regelsätze das so genannte „Statistikmodell“ eingeführt wurde. Ziel war, das tatsächliche und auf statistisch abgesicherter Grundlage (der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe) ermittelte und nicht das normativ festgelegte Verbraucherverhalten im unteren Einkommensbereich zur Bemessung des Regelsatzes heranzuziehen. Diese Umstellung wurde von fachlicher Seite begrüßt, da sie auf einer anerkannten statistischen Grundlage aufbaute, eine bundesweit einheitliche Fortschreibung ermöglichte und von normativen Entscheidungen in deutlich höherem Maße unabhängig machte.

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?

Der Beschluss der obersten Landessozialbehörden 1987 erfolgte zu einem Übergangszeitpunkt, zu dem einerseits das Warenkorbmodell nicht mehr konsensfähig war, andererseits aber noch keine Erfahrungen mit einem neu einzuführenden Statistikmodell vorlagen. Um beurteilen zu können, wie sich das neue Verfahren bewähren würde, war es zu diesem Zeitpunkt naheliegend, zunächst eine Fortführung des Warenkorbmodells zu Vergleichszwecken vorzusehen. Der weitere Verlauf zeigte jedoch, dass die statistische Absicherung der Bemessung eher konsensfähig war als der normativ konstruierte Warenkorb. Daher konzentrierte man sich in den folgenden Jahren darauf, das Statistikmodell auf der Grundlage erster Erfahrungen fortzuentwickeln, indem z. B. die Abgrenzung der Referenzgruppe als prozentualer Anteil an allen Haushalten bestimmt und auf Einkommensgrenzen verzichtet wurde. Eine regelmäßige Überprüfung der Struktur des Bedarfsmengenschemas erfolgt damit alle fünf Jahre, sobald die Ergebnisse einer neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vorliegen. Diese Überprüfungen beruhen jeweils auf einer statistischen Datengrundlage und sind daher besser geeignet zur Bemessung der Regelsätze als ein parallel fortgeführter Warenkorb, der auf rein normativen Annahmen beruhen würde.

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?

Die Erfahrungen mit der Erstellung eines Warenkorbes haben gezeigt, dass dieser ausschließlich auf normativen Entscheidungen beruht, die als willkürlich empfunden werden können. Das Statistikmodell hat sich bewährt und wurde ausdrücklich vom Bundesverfassungsgericht auch und gerade gegenüber der Warenkorbmethode als vorzugswürdig bestätigt (Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1, 3 und 4/09, Rn. 166, 167).

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)?

Die Umsetzung des Beschlusses zur Einführung des Statistikmodells erfolgte in drei Stufen, und zwar zum 1. Juli 1990 mit einer Erhöhung um 3 Prozent, zum 1. Juli 1991 mit einer Erhöhung um 5,8 Prozent und zum 1. Juli 1992 mit einer Erhöhung um 7,4 Prozent. Damit lag der Regelsatz im Durchschnitt der Länder des früheren Bundesgebiets bei 508 DM, im Durchschnitt der neuen Länder einschließlich Berlin-Ost bei 489 DM. In den Jahren 1993 bis 1996 galten die mit dem Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23. Juni 1993 und dem Zweiten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (2. SKWPG) vom 21. Dezember 1993 beschlossenen Deckelungen der Regelsatzerhöhung, denen zufolge die Regelsätze ab 1. Juli 1993 um 2 Prozent, zum 1. Juli 1994 und zum 1. Juli 1995 um 2 Prozent, aber maximal in Höhe der Nettolohnentwicklung und zum 1. Juli 1996 um 1 Prozent angehoben wurden. Zum 1. Juli der Jahre 1997, 1998 und 1999 orientierte sich die Regelsatzfortschreibung an der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts im früheren Bundesgebiet, wobei die Belastung der Renten durch die Krankenversicherungsbeiträge der Rentner unberücksichtigt blieb. Zum 1. Juli der Jahre 2000 bis 2004 wurde die Orientierung an der Rentenentwicklung im früheren Bundesgebiet beibehalten, aber die auf die Belastung der Renten bezogene Einschränkung entfiel. In diesen Zeitraum fiel die Einführung des Euro zum 1. Januar 2002, in deren Zuge der durchschnittliche Regelsatz von 559 DM auf 286 Euro im Durchschnitt des früheren Bundesgebiets und von 541 DM auf 276 Euro im Durchschnitt der neuen Länder einschließlich Berlin-Ost umgestellt wurde. Zum 1. Januar 2005 wurden mit Einführung der Sozialgesetzbücher II und XII die Regelsätze auf einheitlich 345 Euro in den westdeutschen und 331 Euro in den ostdeutschen Ländern festgesetzt. Die damit vollzogene Anhebung um rd. 17 Prozent ist darauf zurückzuführen, dass die früher zusätzlich gewährten einmaligen Leistungen pauschal in den Regelsatz integriert wurden. Die Fortschreibung der Regelsätze erfolgte weiterhin in Anlehnung an die (nun bundesweite) Rentenentwicklung. Seit 1. Juli 2006 gelten im SGB II und seit 1. Januar 2007 auch im SGB XII bundeseinheitliche Regelsätze; die Unterscheidung zwischen West- und Ostdeutschland wurde mit Hinweis auf die Angleichung der Lebenshaltungskosten aufgehoben. Seit dem 1. Juli 2009 liegt der Regelsatz bundesweit bei 359 Euro. Die absolute und prozentuale Entwicklung der Regelsätze sowie die jeweilige Begründung der Fortschreibung sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Durchschnittliche Höhe der Regelsätze und deren Fortschreibung Früheres Bundesgebiet 1990 - 2006, Deutschland ab 1.1.2007			
Anpassungszeitpunkt	Anpassung in v H	Eckregelsatz	Anpassung basierend auf/ orientiert an
01.07.1990	3,00%	447 DM	Umstellung Statistikmodell
01.07.1991	5,82%	473 DM	Umstellung Statistikmodell
01.07.1992	7,40%	508 DM	Umstellung Statistikmodell
01.07.1993	1,18%	514 DM	§ 22 IV BSHG: max. 2 v.H.
01.01.1994	0,08%	514 DM	§ 22 IV BSHG: max. 2 v.H.
01.07.1994	0,97%	519 DM	§ 22 IV BSHG: 2 v.H., max. Nettolohnentwicklung
01.07.1995	1,16%	525 DM	
01.07.1996	1,00%	530 DM	§ 22 VI BSHG: 1 v.H.
01.07.1997	1,47%	538 DM	Rentenanpassungsfaktor ohne besondere Belastungen
01.07.1998	0,23%	539 DM	
01.07.1999	1,30%	546 DM	
01.07.2000	0,60%	549 DM	Rentanpassungsfaktor
01.07.2001	1,91%	559 DM	Rentanpassungsfaktor
01.01.2002	<i>Euroumstellung</i>	286 €	<i>Euroumstellung</i>
01.07.2002	2,16%	292 €	Rentanpassungsfaktor
01.07.2003	1,04%	295 €	Rentanpassungsfaktor
01.07.2004	0,00%	295 €	Rentanpassungsfaktor
01.01.2005	16,95%	345 €	§ 28 SGB XII, inkl. einm. L.
01.07.2005	0,00%	345 €	Rentanpassungsfaktor
01.07.2006	0,00%	345 €	Rentanpassungsfaktor
01.01.2007	<i>einheitl. RS Deutschl.</i>	345 €	<i>Gesetzesänderung</i>
01.07.2007	0,54%	347 €	Rentanpassungsfaktor
01.07.2008	1,10%	351 €	Rentanpassungsfaktor
01.07.2009	2,14%	359 €	Rentanpassungsfaktor
01.07.2010	0,00%	359 €	Rentanpassungsfaktor

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?

Die Regelsätze orientieren sich am Lebensstandard der Bevölkerung. Der materielle Lebensstandard hängt im Wesentlichen vom verfügbaren Einkommen (Nettoeinkommen) ab und manifestiert sich in den Konsumausgaben der Bevölkerung. Daher erfolgt die Leistungsermittlung im so genannten Statistikmodell anhand tatsächlich erfasster Verbrauchsausgaben auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass das Statistikmodell, das auch für die Bemessung der Regelsätze nach dem SGB XII gilt, „eine verfassungsrechtlich zulässige, weil vertretbare Methode zur realitätsnahen Bestimmung des Existenzminimums für eine alleinstehende Person ist“. In gleicher Weise hat das Bundesverfassungsgericht auch die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe als empirische Grundlage der Regelleistungsberechnung gebilligt. Das Gericht ist der Auffassung, dass die EVS das Konsumverhalten der Bevölkerung in statistisch zuverlässiger Weise abbildet (Rn. 167).

Es führt zu den Vorteilen des Statistikmodells aus (Rn. 166): „Die Statistik- und Verbrauchsmethode hat gegenüber der Warenkorbmethode sogar den Vorteil,

dass sie nicht das über die Sicherung des physischen Überlebens hinausgehende Existenzminimum anhand einzelner ausgewählter Bedarfspositionen festsetzt, sondern die neben dem physischen Existenzminimum zusätzlich erforderlichen Aufwendungen zur Gewährleistung eines Minimums an gesellschaftlicher Teilhabe am tatsächlichen Ausgabeverhalten misst.“

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?

Beim Statistikmodell wird von der Grundannahme ausgegangen, dass die Verbrauchsgewohnheiten, die für die Gesamtbevölkerung auf Basis einer repräsentativen amtlichen Erhebung erfasst werden, auch geeignet sind für die Ermittlung der Verbrauchsausgaben im unteren Einkommensbereich und damit für den regelsatzrelevanten Verbrauch. Damit wird gewährleistet, dass die Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger ein ähnliches Konsumniveau erreichen wie andere Bürgerinnen und Bürger mit niedrigem Einkommen. Die Regelsatzleistungen bilden das soziokulturelle Existenzminimum ab und werden als pauschalierte monatliche Geldleistung gewährt. Der Rückschluss, dass die Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe dem soziokulturellen Existenzminimum entsprechen, wird vom Bundesverfassungsgericht gestützt: „Mit den Lebenshaltungskosten werden die existenznotwendigen Aufwendungen erfasst; die Orientierung am Verbraucherverhalten auf statistischer Basis soll den physischen und soziokulturellen Bedarf auf der Ausgabenseite empirisch abbilden; die Berücksichtigung des Nettoeinkommens stellt den Bezug zu den Erwerbstätigen her. Die Konzentration der Ermittlung auf die Verhältnisse der unteren Einkommensgruppen ist sachlich angemessen, weil in höheren Einkommensgruppen Ausgaben in wachsendem Umfang über das Existenznotwendige hinaus getätigt werden“ (Rn. 165).

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?

Grundlage für die Regelsatzbemessung sind die Verbrauchsausgaben von Haushalten im unteren Einkommensbereich (Referenzgruppe), wobei Zirkelschlüsse zu vermeiden sind. Sobald eine neue EVS vorliegt, hat eine Überprüfung und ggf. Weiterentwicklung der Regelsätze zu erfolgen. Dabei sind nach § 28 Absatz 3 SGB XII Stand und Entwicklung von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten zu berücksichtigen. Insofern werden bei jeder Neubemessung Strukturveränderungen in der Referenzgruppe berücksichtigt. Dies gilt auch für die Sonderauswertungen der EVS 2008.

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)?

Das Verhältnis zwischen den Anteilen am gesamten monatlichen Nettoäquivalenzeinkommen im obersten und untersten Quintil der Einkommensver-

teilung – die sogenannte S80/S20-Rate – ist erstmalig für die EVS 2003 berechnet worden und weist für Haushalte insgesamt einen Wert von 3,9 auf (siehe Statistisches Bundesamt: Fachserie 15 Wirtschaftsrechnungen, Heft 6 – Einkommensverteilung in Deutschland, Wiesbaden 2006, S. 62). Darüber hinaus liegen keine Quintilsberechnungen für die Erhebungen der EVS für die anderen Erhebungsjahre vor.

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 Behinderung; Migranten)?

Die Zahlen zur Struktur der Referenzgruppen finden sich in der folgenden Tabelle (Daten zu den Merkmalen „Menschen mit Behinderungen“ und „Migranten“ werden in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nicht erfragt und sind daher nicht verfügbar):

Struktur der Haushalte in den Referenzgruppen der EVS 1998 und 2003 für die Ermittlung der Regelsätze

Merkmal	Ausprägung	2003 Anteil in Prozent	1998 Anteil in Prozent
Erwerbstätige		20,1	20,2
Arbeitslose		18,7	17,6
Rentner(in)		41,9	44,2
Student(in)		15,3	9,8
sonstige(r) Nichterwerbstätige(r)		4,1	8,2
Alter	unter 25 Jahre	20,0	10,4
	von 25 bis unter 30 Jahre	7,8	7,5
	von 30 bis unter 35 Jahre	4,6	8,0
	von 35 bis unter 40 Jahre	6,3	5,9
	von 40 bis unter 45 Jahre	6,5	6,1
	von 45 bis unter 50 Jahre	5,5	4,4
	von 50 bis unter 55 Jahre	5,9	3,9
	von 55 bis unter 60 Jahre	5,0	7,9
	von 60 bis unter 65 Jahre	6,9	6,4
	von 65 bis unter 70 Jahre	6,5	6,2
	ab 70 Jahre	25,1	33,4
Geschlecht	männlich	34,0	32,1
	weiblich	66,0	67,9

12. Wie hoch waren die Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe nach den beiden EVS-Auswertungen 1998 und 2003 insgesamt sowie ohne Kosten der Unterkunft und Heizung?

Der private Verbrauch der Referenzgruppe (entsprechend Regelsatzberechnung) betrug im Durchschnitt des Jahres 1998 insgesamt 794,99 Euro und ohne Kosten für „Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung“ (Abteilung 4 der EVS) 441,76 Euro. Im Jahr 2003 betrug der entsprechende private Verbrauch insgesamt 773,29 Euro und ohne Kosten für „Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung“ 450,97 Euro. Die Kosten der Heizung werden in der EVS nicht gesondert erfragt.

13. Wie hoch ist der Anteil der als regelsatzrelevant anerkannten Ausgaben an den Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Wohnung und Heizung (jeweils 1998 und 2003)?

Der Anteil der als regelsatzrelevant anerkannten Ausgaben an den Gesamtausgaben (ohne Kosten für „Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung“) betrug 72,9 Prozent im Jahr 1998 und 76,4 Prozent im Jahr 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)?

In der Referenzgruppe lag der Anteil der Haushalte, deren statistisch ausgewiesenen Ausgaben für den Privaten Verbrauch höher waren als ihre gesamten statistisch erfassten Einnahmen im Jahr 1998 bei 22,6 Prozent und 2003 bei 22,5 Prozent. Die Gründe für diese Unterdeckung gehen aus der EVS nicht hervor.

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?

Die zitierten Darstellungen rekurren auf Entwicklungen der Einkommensverteilung, wie sie sich im Sozio-oekonomischen Panel des DIW zeigen. Zum Teil handelt es sich dabei um überholte Werte, die das DIW in 2009 deutlich revidiert hat.

Ausschlaggebend für die Regelsatzbemessung sind im Gegensatz dazu die amtlichen Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Andere Studien oder Daten werden für die Regelsatzbemessung nicht zugrunde gelegt.

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?

Die Bundesregierung wird die Ergebnisse der Sonderauswertungen der EVS 2008 bewerten, wenn sie vorliegen.

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?

Das Bundesverfassungsgericht hat die „Prämisse, dass auch das Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen der Bevölkerung zu erkennen gibt, welche Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind“ (Rn. 166) nicht als empirischen Prüfauftrag verstanden, sondern als grundsätzliche Prämisse, die es bereits positiv bewertet hatte (vgl. Rn. 165).

Im Übrigen teilt die Bundesregierung diese Auffassung auch deshalb nicht, weil sie von falschen Zusammenhängen ausgeht. Bei der Referenzgruppe handelt es sich nicht um eine starre und damit unveränderlich abgrenzte Personengruppe. Bei einer Entwicklung, wie sie in der Fragestellung unterstellt wird, würde die

„Verarmung“ der Bezieher unterer Einkommen zu einer steigenden Zahl von Leistungsbeziehern der Mindestsicherungssysteme führen. Da diese aber aus der Referenzgruppe ausgeschlossen werden, bleiben sie bei der Bestimmung der Höhe des menschenwürdigen Existenzminimums unberücksichtigt.

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)?

Die Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende haben einen Beitrag zur Reduzierung der sogenannten Dunkelziffer geleistet. Insbesondere ehemalige Bezieher von Arbeitslosenhilfe, die mit dieser Leistung unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums lagen, aber ergänzende Sozialhilfe nicht in Anspruch nahmen, haben von den gesetzlichen Neuregelungen der letzten Jahre profitiert. Bei der anstehenden Neubemessung auf Basis EVS 2008 werden darüber hinaus auch Empfänger von Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch aus der Referenzgruppe herausgerechnet. Ob in Einzelfällen tatsächlich dennoch verdeckte Armut vorliegt, könnte nur im konkreten Einzelfall überprüft werden (siehe dazu auch die Antwort zu Frage 19).

19. Sind der Bundesregierung Berechnungen 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?

Der Bundesregierung sind hierzu Untersuchungen bekannt. Ob die in diesen Studien als „verdeckt arm“ kategorisierten Haushalte dies tatsächlich sind, könnte allerdings nur eine umfangreiche Bedarfsprüfung beim Sozialhilfeträger bzw. beim SGB-II-Leistungsträger im konkreten Einzelfall erbringen. Denn es wird aufgrund der Einkommensangaben der Haushalte unterstellt, dass ein „ungedeckter“ Bedarf besteht. Es ist aber bekannt, dass es bei Einkommenserhebungen auch zu Untererfassungen kommen kann, da Haushalte versehentlich oder bewusst Teile ihrer Einkommen nicht angeben. Darüber hinaus ist ein Leistungsanspruch davon abhängig, ob Vermögen vorhanden ist und wenn ja, ob dieses vor einem Leistungsanspruch verbraucht werden muss. Ob vorhandenes Vermögen beispielsweise den differenzierten Einschränkungen des § 12 SGB II unterliegt (Grundfreibetrag in Abhängigkeit von Alter und Haushaltszusammensetzung; Zweckorientierung von Vermögen für Alterssicherung und den Erwerb oder den Erhalt von Wohneigentum; Vermögenswerte, deren Veräußerung unwirtschaftlich wäre oder eine besondere Härte bedeuten würde etc.), ist den verfügbaren Datenquellen nicht zu entnehmen. Im Übrigen hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil darauf verwiesen, dass ein solches Herausrechnen – wie es beispielsweise die Caritas in ihrer Studie vorgenommen hat – nicht überzeugend ist: „Was die Dunkelziffer der ‚versteckt armen‘ Haushalte anbetrifft, konnte auch der Caritasverband, der einen eigenen Vorschlag zur Bemessung der Regelleistung unter Herausrechnung dieser Haushalte unterbreitet hat, keine konkreten Angaben machen. Es ist deshalb vertretbar, dass der Gesetzgeber

darauf verzichtet hat, den Anteil „versteckt armer“ Haushalte auf empirisch unsicherer Grundlage zu schätzen ...“ (Rn. 169).

Vor diesem Hintergrund können die gefragten Berechnungen nicht vorgenommen werden.

21. Auf welche Art und Weise wird die Bundesregierung bei der Auswertung der EVS 2008 die zitierte Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts (Rn. 169) umsetzen?

Bei der Neubemessung der Regelsätze auf Basis der EVS 2008 werden alle Bezieher, die alleine über Leistungen der Mindestsicherung nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch verfügen, aus der Referenzgruppe herausgerechnet. Damit wird die zitierte Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts erfüllt. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu den Fragen 19 und 20 verwiesen.

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?

Abschläge dürfen nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht aufgrund pauschaler Schätzungen vorgenommen werden (Rn. 171), sondern sind transparent zu machen und auf empirischer Grundlage zu begründen. Die Bundesregierung wird sich bei der Neubemessung an diese Vorgabe halten.

23. In welcher Weise sind bislang zur Neubemessung des menschenwürdigen Existenz- und Teilhabeminimums – gegebenenfalls welche – Expertisen außerhalb der Bundesregierung einbezogen worden?

Zur Unterstützung der konzeptionellen Vorarbeiten im Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unterschiedlichster Disziplinen sowie Praktikerinnen und Praktiker angehört und befragt.

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 wenn nein, 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?

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist die bisherige Neubemessung der Regelsätze nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – die auch Grundlage für die Höhe der Regelleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch ist – durch die Regelsatzverordnung mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Die Fest-

setzung der Höhe der für ein menschenwürdiges Existenzminimum erforderlichen Regelsätze ist durch Gesetz vorzunehmen. Das Bundesverfassungsgericht hat ferner vorgegeben, dass die Neuregelung zum 1. Januar 2011 in Kraft zu setzen ist. Es ist deshalb vorgesehen, das Gesetzgebungsverfahren im Oktober 2010 einzuleiten und im Dezember 2010 abzuschließen.

Daraus ergibt sich ein sehr enger Zeitplan für ein Gesetzgebungsverfahren. Die rechtlichen Grundlagen für eine Festsetzung der Leistungshöhe durch den Gesetzgeber im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch sowie deren konkrete Festsetzung auf der Grundlage von Sonderauswertungen der EVS 2008 muss bis zum Jahresende 2010 erfolgen. Eine Aufteilung des Gesetzgebungsverfahrens in zwei von einander getrennte und nach einander ablaufende Verfahren – von denen das erste die systematischen Grundlagen für die Ermittlung der Leistungshöhe und das zweite die Neubestimmung der Leistungshöhe enthält – ist schon aus zeitlichen Gründen nicht möglich.

Das Gesetzgebungsverfahren gewährleistet die erforderliche Transparenz. Im vorzulegenden Gesetzentwurf werden die Ergebnisse der Leistungsbemessung einschließlich der Abgrenzungen der Referenzgruppen sowie der maßgeblichen Verbrauchspositionen veröffentlicht und begründet. Ferner sieht das parlamentarische Verfahren die Beteiligung von Verbänden, Organisationen und Sachverständigen vor. Darüber hinaus ist zu unterstellen, dass eine gesellschaftliche Debatte über die Höhe des menschenwürdigen Existenzminimums das Gesetzgebungsverfahren begleiten wird.

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 2008 der Auffassung Vorschub leistet, die Ableitung des Existenz- und Teilhabeminimums wäre manipuliert worden?

Die Bundesregierung beabsichtigt die Berechnung der Regelleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch sowie der Regelsätze nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch auch zukünftig auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) durchzuführen. Diese Methode zur Berechnung der Leistungen ist vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich akzeptiert worden. Deshalb ist die anzuwendende Methodik nicht neu, sondern entsprechend den Vorgaben im Urteil des Bundesverfassungsgerichts weiterzuentwickeln. Dies gilt sowohl für die Bestimmung der Anzahl der zu berücksichtigenden Ausgabenpositionen, eventueller Abschläge, als auch für die Vermeidung von Zirkelschlüssen.

Wie im Urteil gefordert, werden die zur Berechnung erforderlichen einzelnen Ermittlungsschritte in einem Gesetzgebungsverfahren transparent und nachvollziehbar offengelegt.

29. Wann plant die Bundesregierung, das notwendige Gesetz zur Neubemessung der Regelsätze im Kabinett zu beschließen und dem Bundestag vorzulegen?

Das Gesetzgebungsverfahren wird voraussichtlich den Zeitraum von Oktober bis Dezember 2010 umfassen. Der Gesetzentwurf wird voraussichtlich im Oktober im Kabinett beschlossen und dann dem Bundestag zur Beratung vorgelegt werden.

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)?

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat der Bundesgesetzgeber über die Höhe eines menschenwürdigen Existenzminimums zu bestimmen. Das Verfassungsgericht räumt dem Gesetzgeber dabei einen Gestaltungsspielraum ein. Insbesondere wird in dem Urteil betont, dass sich aus dem Grundgesetz keine exakte betragsmäßige Bezifferung des Anspruchs ableiten lässt, weil das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums keine quantifizierbaren Vorgaben liefern kann.

Damit hat der Gesetzgeber im Rahmen des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums über die Höhe der Regelsätze nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch und damit auch der Regelleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch auf nachvollziehbare und transparente Weise zu entscheiden. Er hat dabei auch, wie bei allen finanzwirksamen Entscheidungen, in angemessener Form die finanzielle Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu berücksichtigen.

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)?

Bei der Festlegung der Höhe des Ansatzes für Arbeitslosengeld II im Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2011 wurden bereits die in der Kabinettklausur der Bundesregierung beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen wie die Abschaffung der Beitragszahlung an die Rentenversicherung für Bezieher von Arbeitslosengeld II, die Abschaffung des befristeten Zuschlags nach dem Bezug von Arbeitslosengeld I sowie die Anrechnung des Elterngeldes auf Arbeitslosengeld II berücksichtigt. Außerdem wurde der im Jahr 2011 gegenüber dem Jahr 2010 erwartete Rückgang der Bezieher von Arbeitslosengeld II bei der Festlegung des Ansatzes mit einbezogen. Die Vorarbeiten zur Neubemessung der Leistungshöhe sind noch nicht abgeschlossen; finanzielle Auswirkungen konnten daher bei der Veranschlagung des Ansatzes im Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2011 nicht berücksichtigt werden.

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?

Die verschiedenen beim Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen Sonderauswertungen der EVS 2008 werden zur Zeit geprüft und ausgewertet. Daher sind Aussagen zur Höhe der künftigen Leistungen derzeit noch nicht möglich.

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 darstellen?

Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung nicht. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 30 verwiesen.