

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Petra Ernstberger, Elke Ferner, Iris Gleicke, Josip Juratovic, Angelika Krüger-Leißner, Ute Kumpf, Gabriele Lösekrug-Möller, Caren Marks, Katja Mast, Thomas Oppermann, Anton Schaaf, Silvia Schmidt (Eisleben), Ottmar Schreiner, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 durch das Statistische Bundesamt und Planungen zur Bemessung der Regelsätze

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) als statistische Bemessungsgrundlage der Regelsätze im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende) und damit auch im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII – Sozialhilfe) als dessen Referenzsystem nicht in Frage gestellt. Allerdings hat es die vorgenommenen Auswertungen und Setzungen der einzelnen Verbrauchspositionen aus der EVS für die Bedarfsermittlung als intransparent, willkürlich und damit nicht verfassungskonform beurteilt.

Dabei ist das sogenannte Statistikmodell unter Verwendung der Daten der EVS als eine grundsätzlich vertretbare Methode zur realitätsnahen Bestimmung des Existenzminimums gewertet worden. Allerdings müsse dieses gewählte Verfahren dann auch konsequent angewendet werden: „Die wertende Entscheidung, welche Ausgaben zum Existenzminimum zählen, hat der Normgeber sachgerecht und vertretbar zu treffen. Kürzungen von Ausgabepositionen 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.“ (BVerfG vom 9. Februar 2010, Rn. 171).

Auch die gewählte Referenzgruppe der untersten 20 Prozent der nach der Höhe der Nettoeinkommen geschichteten Haushalte sei eine geeignete Bezugsgröße für die Bemessung der Regelsätze. Zur Vermeidung von Zirkelschlüssen müsse aber das Problem der „verdeckten Armut“ berücksichtigt werden: „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.“ (BVerfG vom 9. Februar 2010, Rn. 169).

Die zentrale Begründung, warum das Bundesverfassungsgericht die bisherige Regelsatzbemessung für verfassungswidrig erklärt hat, besteht aber in der Forderung nach einem transparenten Verfahren, so dass „für den Gesetzgeber die

Obliegenheit [besteht], die zur Bestimmung des Existenzminimums im Gesetzgebungsverfahren eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte nachvollziehbar offenzulegen.“ (BVerfG vom 9. Februar 2010, Rn. 144).

Vor diesem Hintergrund sind die bisherigen Äußerungen aus den Reihen der Bundesregierung zur zukünftigen Regelsatzbemessung (so zum Beispiel die Bundesministerin für Arbeit und Soziales, Dr. Ursula von der Leyen, im Interview mit SPIEGEL ONLINE am 2. April 2010: „Wir müssen zunächst eine exakte Bestandsaufnahme erstellen, welche Sach-, Dienst- oder Geldleistungen für die Sicherstellung des Existenzminimums zu berücksichtigen sind. Dann benötigen wir vom Statistischen Bundesamt die neuesten Zahlen zu den Lebenshaltungskosten und dem Verbraucherverhalten verschiedener Einkommensgruppen. Die Datensätze und Auswertungen liegen trotz für diesen Zweck gebündelter Kräfte noch nicht vor. Erst auf dieser Grundlage können wir die Regelleistungen für die Kinder, also die Geldleistungen für das körperliche Existenzminimum, aber auch die Bedarfe für Bildung und soziale Teilhabe ganz korrekt berechnen“) sehr kritisch zu bewerten: Bereits mit dem Auftrag an das Statistische Bundesamt zur Auswertung der Rohdaten der EVS 2008 werden bestimmte Vorentscheidungen getroffen, die sich dann in der Höhe der Regelsätze niederschlagen. Auch hierüber ist Klarheit herzustellen, um eine umfassende Beteiligung zu erreichen. Es bleibt festzuhalten, dass durch den Gesetzgeber im Rahmen der Neubemessung der Regelsätze eine Vielzahl wertender Entscheidungen zu treffen ist; hierbei muss sichergestellt werden, dass durch die Vorgehensweise des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales keine Situation entsteht, wodurch die erforderlichen Daten nicht zur Verfügung stehen bzw. nicht rechtzeitig ermittelt werden können.

Wir fragen die Bundesregierung:

Zum Verfahren der Auswertung der EVS 2008 durch das Statistische Bundesamt

1. Wie lautet der konkrete Auftrag, den das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales dem Statistischen Bundesamt zur Auswertung der Rohdaten der EVS 2008 erteilt hat?
2. In welcher Form hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Expertise von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Sozialverbänden und anderen Organisationen eingeholt, um den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes gerecht zu werden, ein transparentes und nachvollziehbares Verfahren zu wählen?
3. Wann erwartet die Bundesregierung die von ihr beim Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebene Auswertung der Daten der EVS 2008?

Zur Wahl der Referenzhaushalte in der EVS

4. Wie gedenkt die Bundesregierung die Forderung des Bundesverfassungsgerichtes zu erfüllen, wonach der Gesetzgeber „bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben darauf zu achten“ hat, „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 ausgeschlossen werden“ (BVerfG vom 9. Februar 2010, Rn. 169)?
5. Sollen nur Haushalte aus der Referenzgruppe herausgerechnet werden, die überwiegend Leistungen der Existenzsicherung nach dem SGB II und dem SGB XII erhalten, oder aber alle Haushalte, die im Untersuchungszeitraum entsprechende Leistungen erhalten haben, also insbesondere auch Personen, deren Erwerbseinkommen allein nicht ausreicht hat, um den notwendigen Bedarf zu sichern, so dass sie ergänzende Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten haben?

6. Über welche Methode will die Bundesregierung sicherstellen, dass weitere Zirkelschlüsse vermieden werden können, indem auch die Gruppe der verdeckt Armen, die ihre Ansprüche nicht geltend machen und die auf 5 Millionen Menschen geschätzt werden (Stellungnahme von Irene Becker zur Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, Ausschussdrucksache 17(11)141 vom 6. Mai 2010), verlässlich aus der Referenzgruppe ausgeschlossen werden, und ist hier beispielsweise an eine Einkommensgrenze, unterhalb derer Haushalte nicht berücksichtigt werden, gedacht?
7. Wie kann sichergestellt werden, dass die im Jahreszyklus unterschiedlich häufig anfallenden Einkommen (Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld, Bonuszahlungen, Zinsen, Dividenden etc.) angemessen berücksichtigt werden, so dass es nicht zu statistischen Verzerrungen kommt, da gegenwärtig in der EVS die beteiligten Haushalte jeweils zu einem Viertel in den vier Quartalen des Jahres berücksichtigt werden?

Zur Bewertung der Ergebnisse der EVS und der gesetzlichen Umsetzung

8. Wann und in welcher Form sollen diese Ergebnisse veröffentlicht werden, um die notwendige gesellschaftliche Debatte über die Bemessung der Regelsätze zu ermöglichen?
9. Ist beabsichtigt, an der Auswertung der Ergebnisse, und damit insbesondere an der Diskussion, welche Verbrauchspositionen in welcher Größenordnung zu berücksichtigen sind, auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Sozialverbände, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, weitere Organisationen sowie die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zu beteiligen, um die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Transparenz und Nachvollziehbarkeit sicherzustellen?
10. In welcher Form werden die Bundesländer bzw. die Konferenz der Obersten Landessozialbehörden an der Auswertung der Ergebnisse beteiligt?
11. Von welchem Zeitraum für das notwendige Gesetzgebungsverfahren geht die Bundesregierung aus, um bis zum 1. Januar 2011 verfassungskonforme Regelsätze zu erreichen?

Zur Höhe der Regelleistungen für Erwachsene

12. Sieht die Bundesregierung vor dem Hintergrund, dass das Bundesverfassungsgericht den Einsatz der Statistik- und Verbrauchsmethode nur unter der „Prämisse, dass auch das Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen der Bevölkerung zu erkennen gibt, welche Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind“ (BVerfG vom 9. Februar 2010, Rn. 166) für vertretbar hält, eine normative Nachjustierung vor, wonach z. B. bei den Kosten für die Gesundheit nicht auf die tatsächlichen Ausgaben des ärmsten Quintils abgestellt wird, weil nachweislich die Zuzahlungen bei Medikamenten und die Praxisgebühr dazu geführt haben, dass Geringverdienerinnen und Geringverdiener seltener zum Arzt gehen (dasselbe könnte gelten für die Kosten für Ernährung, wenn sich nachweisen lässt, dass der ärmste Bevölkerungsteil die Kosten für eine ausgewogene Ernährung nicht aufbringen kann)?
13. In welchem Umfang bewertet die Bundesregierung Aufwendungen für nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel und Brillen, die seit 2004 nur noch ausnahmsweise zulasten der gesetzlichen Krankenversicherung verordnet werden dürfen, dennoch aber medizinisch notwendige Leistungen darstellen, als regelsatzrelevant?

In welchem Umfang bewertet die Bundesregierung Aufwendungen für Kontrazeptiva als regelsatzrelevant?

14. Wie soll die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Aktualität bei der Gewährleistung des Existenzminimums erreicht werden („Der Gesetzgeber hat daher Vorkehrungen zu treffen, auf Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen [...] zeitnah zu reagieren, um zu jeder Zeit die Erfüllung des aktuellen Bedarfs sicherzustellen“, BVerfG vom 9. Februar 2010, Rn. 140), wenn durch politische Beschlüsse (z. B. durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer), Satzungsentscheidungen von Krankenkassen (Einführung von Zusatzbeiträgen) oder durch signifikante Preissteigerungen einzelner Verbrauchsgüter die Kaufkraft der Regelsatzleistungen reduziert wird?

15. Wie werden Erkenntnisse umgesetzt, wonach die vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich akzeptierten Einsparungen bei einem „Wirtschaften aus einem Topf“ sich empirisch nicht belegen lassen?

Wie bewertet die Bundesregierung Untersuchungen (so z. B. die Gutachten von Becker und Martens in HessLSG, Vorlagebeschluss vom 29. Oktober 2008, Az. L 6 AS 336/07, S. 51 ff.), wonach sich in Mehrpersonenhaushalten die Effekte des „economy of scale“ teilweise nicht mehr nachweisen lassen, weil zwischenzeitlich Packungen für Singles die Norm und damit relativ preiswerter als Familienpackungen geworden sind?

16. Beabsichtigt die Bundesregierung, am Prinzip der Pauschalierung festzuhalten, oder wird überlegt, für bestimmte, klar zu definierende Anschaffungen wieder zum Prinzip der einmaligen Leistungen zurückzukehren?

17. Hat die Bundesregierung bereits normative Vorentscheidungen getroffen, welche Verbrauchspositionen sie nicht bzw. nur in einem verminderten Umfang als regelsatzrelevant anerkennen wird?

18. Wie beurteilt es die Bundesregierung, dass die sogenannte Härtefallregelung in § 21 Absatz 6 SGB II nicht mit der Regelung in § 28 Absatz 1 SGB XII übereinstimmt?

Welche Probleme sieht die Bundesregierung durch diese abweichende Regelung?

Plant die Bundesregierung, die Kriterien und die Beispiele in der Anwendungspraxis zu verändern und zu erweitern?

Falls ja, in welchen Bereichen sind in welchem Zeitraum Änderungen geplant?

19. Wie bewertet die Bundesregierung die Einführung einer Öffnungsklausel im SGB II, wonach nicht nur bei unabwiesbaren, laufenden, besonderen Bedarfen, sondern auch bei einmaligen oder sporadisch anfallenden Sonderbedarfen diese abzusichern sind?

Zur Höhe der Regelleistungen für Kinder

20. In welcher Form sollen die Bedarfe von Kindern ermittelt werden?

Soll hier auf Haushalte mit einem Kind abgestellt werden, oder werden – je nach Zahl und Alter der Kinder – entsprechend unterschiedliche Gruppen von Referenzhaushalten berücksichtigt?

21. Welche Anteile der Ausgaben der einzelnen Positionen der EVS müssen demnach den Kindern zugeschrieben werden?

Folgt die Bundesregierung hier dem Vorschlag des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, wie bedarfsgerechte Kinderregelsätze berechnet werden könnten, oder stellt sie andere Überlegungen an?

22. Ist daran gedacht, die bisherigen drei Altersstufen von Kindern und die entsprechende Regelsatzbemessung beizubehalten, oder werden auch Überlegungen angestellt, eine andere Altersdifferenzierung vorzunehmen?
23. Wird hierzu das Verbrauchsverhalten von Haushalten, in denen auch tatsächlich Kinder dieser verschiedenen Altersklassen leben, in der Auswertung der EVS 2008 berücksichtigt?
24. Beabsichtigt die Bundesregierung, sich auch in Bezug auf den Bedarf von Kindern an den Ausgaben der untersten 20 Prozent der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte zu orientieren?

Ist eine Ergänzung durch qualitative Studien beabsichtigt, um z. B. bei den Aufwendungen für die Ernährung sicherzustellen, dass mit den Regelleistungen für Kinder auch tatsächlich eine gesunde Ernährung – als Ausdruck eines menschenwürdigen Existenzminimums – erreicht wird und nicht einfach eine ungesunde Ernährung der Kinder einkommensschwacher Familien abgebildet wird?

25. Inwieweit plant die Bundesregierung, den Schulbedarf sowie den Bedarf an individueller schulischer Förderung anhand der Ausgaben des untersten Quintils zu ermitteln oder zur Ermittlung die durchschnittlichen Bildungsausgaben aller Haushalte zugrunde zu legen, um sicherzustellen, dass Kinder, die Transferleistungen beziehen, zumindest die materiell gleichen Startchancen besitzen, um adäquate Bildungsabschlüsse zu erreichen?

Wie kann der unterschiedliche Schulbedarf – z. B. an Hauptschulen oder Gymnasien – berücksichtigt werden, ohne die Bildungsunterschiede festzuschreiben?

26. Wie kann nach der vom Bundesverfassungsgericht konstatierten Zuständigkeitsverteilung, wonach die Bundesländer die Kosten für den laufenden Betrieb der Schulen tragen, während der Bund für die gesamten Befähigungskosten zuständig ist (BVerfG vom 9. Februar 2010, Rn. 197), verhindert werden, dass Bundesländer und Kommunen angesichts ihrer häufig desaströsen Haushaltslage die Maßnahmen, die sie in den letzten Jahren zu Gunsten einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf und zur Förderung von Kindern aus einkommensschwachen Haushalten auf eigene Kosten vorangetrieben haben, wieder zurücknehmen?

Wie sind Kürzungen bei der nachschulischen Betreuung und Förderung schwacher Schülerinnen und Schüler, der Subventionierung von Schülern und von Sozialpässen für einkommensschwache Haushalte etc. zu verhindern?

27. Welche typischen Konstellationen sieht die Bundesregierung für die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Öffnungsklausel für einen laufenden überdurchschnittlichen Bedarf in Bezug auf Kinder?

Unter welchen Voraussetzungen kann hierunter insbesondere der Bedarf an Nachhilfe angemessener gedeckt werden, als dies mit der sogenannten Härtefallregelung im neuen § 21 Absatz 6 SGB II möglich ist?

Ist vorgesehen, die Sachkompetenz der Jugendhilfe für die Feststellung eines Bedarfs an Nachhilfe hinzuzuziehen?

28. Wie kann sichergestellt werden, dass der Bedarf bei Kindern, zu dem nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes auch die Kosten zählen, die für die „Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes erforderlich“ sind (BVerfG vom 9. Februar 2010, Rn. 191), durch das Sozialgeld gedeckt und so die Verwirklichung von „Lebenschancen“ sichergestellt wird?

Wie kann dieser Bedarf in jedem Einzelfall gedeckt werden, wo doch der Entwicklungsbedarf über das Sozialgeld vom Bund zu decken ist, aber konkret vor Ort in den Kommunen höchst unterschiedliche Angebotsstrukturen – mit entsprechend unterschiedlichen Kosten – bestehen?

29. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass Kinder, die Sozialgeld beziehen, zukünftig die Beiträge für den Sportverein, die Jahresgebühr für die Bibliothek, den Eintritt für das Schwimmbad, die Feriengestaltung und andere Formen der Persönlichkeitsentwicklung bestreiten können?
30. Für welche Teile des kindlichen Existenzminimums sieht die Bundesregierung Dienst- oder Sachleistungen vor, und wie trägt die Bundesregierung der Kritik Rechnung, dass eine solche Ausgestaltung eine stigmatisierende Wirkung haben kann?

Wie hoch wird der Verwaltungsaufwand geschätzt, wenn für 1,7 Millionen Kinder für eine oder mehrere Positionen Gutscheine oder Sachleistungen ausgegeben werden müssen?

31. Existieren konkrete Planungen, um den Bildungs- und Entwicklungsbedarf von Kindern im Rahmen der kommunalen Infrastruktur weiterzuentwickeln, so dass langfristig das Sozialgeld um diese Komponenten wieder gekürzt werden könnte?

32. Wie wird sichergestellt, dass die Träger der Jugendhilfe in diesen Prozess einbezogen werden?

Berücksichtigt die Bundesregierung im Rahmen ihrer Überlegungen, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes zur Sicherung des Bildungs- und Entwicklungsbedarfes umzusetzen, auch die Möglichkeit, einen entsprechenden Rechtsanspruch im Achten Buch Sozialgesetzbuch (Kinder- und Jugendhilfe) zu schaffen?

33. Gibt es konkrete Überlegungen, wie die nach der geplanten Grundgesetzänderung (Einfügung eines Artikels 91e des Grundgesetzes – GG) mögliche direkte Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende in der gemeinsamen Einrichtung gemäß § 44b Absatz 5 SGB II genutzt werden kann, um unter Einbeziehung der Jugendhilfe das örtliche Angebot für Kinder und Jugendliche weiterzuentwickeln, damit der über das Sozialgeld zu gewährende Bedarf an Bildung und Entwicklung langfristig vor Ort gedeckt werden kann?

Zur Frage der Rückwirkung auf andere Systeme der Mindestsicherung

34. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung für das SGB XII (Sozialhilfe), das ja das Referenzsystem für das SGB II darstellt?

Beabsichtigt die Bundesregierung, den Aufbau, die Bemessung und die Prinzipien der Fortschreibung der Regelsätze unmittelbar im SGB II zu definieren?

Wird die Änderung der Regelsätze im SGB XII parallel zur Anpassung im SGB II erfolgen, so dass auch die Empfängerinnen und Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zum 1. Januar 2011 verfassungskonforme Leistungen erhalten?

35. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem Urteil vom 9. Februar 2010 für die weitere Ausgestaltung des Kinderzuschlags (§ 6a BKGG)?

Plant die Bundesregierung einen Ausbau des Kinderzuschlags hinsichtlich der Auszahlungsbeträge und der Einkommensgrenzen, so dass eine größere Zahl von Familien hiervon profitieren kann?

36. Wie steht die Bundesregierung zu einem echten Wahlrecht von Leistungen für Familien nach dem SGB II einerseits und dem Kinderzuschlag andererseits?
37. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes hinsichtlich des im Asylbewerberleistungsgesetz völlig fehlenden Bedarfsbemessungssystems, so dass keine eigenständige Bedarfsermittlung für die – deutlich niedrigeren – Leistungen nach § 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes erfolgt?
38. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass diese abgesenkten Leistungen, die seit 1993 nicht mehr dynamisiert worden sind, ein „menschenwürdiges Existenzminimum“ gewährleisten, das nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes „das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit, als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst“ (BVerfG vom 9. Februar 2010, Rn. 135)?
39. Wie sollen die Bedarfe von Kindern, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, ermittelt und festgesetzt werden?
40. Beabsichtigt die Bundesregierung, auch die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, die ebenfalls den Lebensunterhalt sichern sollen und einkommens- und bedürftigkeitsorientiert gewährt werden, neu zu bemessen?

Berlin, den 7. Juli 2010

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

