

## Unsere Mindestsicherung sichert nicht das Mindeste

Von Steffen J. Roth

Der so genannte Eckregelsatz, der Regelsatz für einen Alleinstehenden Hilfeempfänger, wurde zum 1. Juli 2008 von 347 Euro auf 351 Euro monatlich angehoben. Der Eckregelsatz bildet das Kernstück der Berechnung von Anspruchsberechtigungen in der Sozialhilfe, der Grundsicherung für Arbeitssuchende (ALG II), des Sozialgelds und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Die Höhe der Mindestsicherungsleistungen ist naturgemäß ein dauernder Streitpunkt. Zuletzt hat das Landesozialgericht Hessen zwei Gutachter beauftragt, eine Reihe von Fragen zur Ermittlung, Systematik und Bedarfsgerechtigkeit der Regelsätze zu beantworten.<sup>1</sup>

### Bedarfsdeckungsprinzip und Warenkorb

Bis Ende der 80er Jahre des vergangenen Jahrhunderts orientierte sich die Bemessung der Regelsätze an einem durch Experten zusammengesetzten Warenkorb. Die Verantwortung für die Zusammenstellung dieses Bedarfsmengenschemas zu tragen, ist ein äußerst undankbares Unterfangen. Schließlich kann sich jeder Bürger ein recht plastisches Bild machen und es erscheint beinahe sicher, dass jeder einzelne an den Festlegungen zu mäkeln hat, denn wissenschaftlich lässt sich die Zusammensetzung des Warenkorbs natürlich letztlich nicht zweifellos begründen.<sup>2</sup> Trotzdem entspricht dieses Verfahren genau dem Grundgedanken des Bedarfsdeckungsprinzips, wie es der Mindestsicherung nun einmal zugrunde liegt: Jedem Hilfebedürftigen soll

<sup>1</sup> Vgl. Beschluss des 6. Senats des Hessischen Landessozialgerichts am 8. August 2008. Als Gutachter bestellt wurden Rudolf Martens, Leiter der Forschungsstelle des Paritätischen Wohlfahrtsverbands, und Irene Becker, Universität Frankfurt am Main. Beide machen sich um die kritische Analyse der Berechnung der Regelsätze seit Jahren verdient. Es ist abzusehen, dass ihre Gutachten zu Recht harte Kritik an der geltenden Praxis beinhalten werden.

<sup>2</sup> Zuständig waren der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge, das zuständige Bundesministerium, die Länder, die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und die Träger der Sozialhilfe selbst. Dass einzelne Autoren mit dem Versuch der Festlegung eines eigenen ihrer Ansicht nach geeigneten Warenkorbs nur scheitern können, liegt auf der Hand.

durch die Transferunterstützung ermöglicht werden, sich mit den Gütern und Dienstleistungen zu versorgen, die die Gesellschaft für eine würdige Lebensführung und eine angemessenen Teilhabe für notwendig erachtet.

### Statistikmodell – Orientierung an der Situation von Niedrigeinkommensbezieher

1989 entschied man sich für die Ablösung des Warenkorbmodells durch das so genannte Statistikmodell. Dieses Modell gaukelt vor, die Regelsätze weniger willkürlich zu bestimmen, indem als Bezugsgröße das tatsächliche Verbrauchsverhalten unterer Einkommensgruppen heran gezogen wird. Datengrundlage ist das Verbrauchsverhalten der untersten 20 % der nach ihrem Einkommen geschichteten Verbraucher (ohne Mindestsicherungs-Transferbezieher) entsprechend der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes (EVS).

Ein solches Verfahren wirkt auf den ersten Blick tatsächlich weniger willkürlich. Transferbezieher würde nicht ein von Schreibtischtätern als notwendig befundenes Bündel von Waren und Dienstleistungen zugebilligt, sondern schlicht dieselbe Lebensführung ermöglicht, die das untere Einkommensquintil aus eigener Kraft erreicht. Tatsächlich weist der deutsche Gesetzgeber den Grundsicherungssystemen die Aufgabe zu, „den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“.<sup>3</sup> Es ist weitgehend unstrittig, dass mit der Bezeichnung eines menschenwürdigen Lebens die Deckung eines sozio-kulturellen Mindestbedarfs gemeint ist, was den Betroffenen eine gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen soll. Ein relativer Bezug der Definition des „Notwendigen“ erscheint nicht unplausibel.<sup>4</sup>

### Willkür und Manipulation zulasten der Ärmsten

Auf den zweiten Blick erweist sich das aktuelle Verfahren allerdings eher als beschämend. Bei der Warenkorbmethode lag es in der Natur der Sache, dass jeder einzelne Bürger abweichende Vorstellungen von der angemessenen Höhe der Unterstützung haben konnte.

<sup>3</sup> So exemplarisch § 1 SGB XII.

<sup>4</sup> Bevor Einwände wegen der theoretischen Anreizwirkung und angeblichen Ungerechtigkeit erhoben werden und das „Abstandsgebot“ eingefordert wird, halte man sich bitte für den Moment der Betrachtung den Fall von unverschuldet dauerhaft arbeitsunfähigen Bürgern ohne jede familiäre Unterstützung vor Augen.

Beim Statistikmodell hingegen kann man methodisch sinnvolle Vorgehensweisen von methodisch völlig unsinnigen unterscheiden.

Zunächst wird auch im Statistikmodell durch unsystematische Abschlüsse dieselbe Willkür eingeführt, die man gerade überwinden wollte: Nur 71 % der Ausgaben der Referenzgruppe für Gesundheitspflege werden berücksichtigt, nur 55 % der Ausgaben für Freizeit, Unterhaltung und Kultur, nur 29 % der Beherbergungs- und Gaststättenleistungen, nur 26 % der Ausgaben für Verkehr und 0 % der Bildungsausgaben.

Desweiteren werden als Referenzgruppe nicht alle Haushalte mit Niedrigeinkommen herangezogen oder eine entsprechend der Zusammensetzung der Transferbezieher gewichtete hypothetische Gruppe: Maßgeblich ist ausschließlich die Gruppe Alleinstehender. Dabei ist es nicht unwahrscheinlich, dass die unteren 20 % der nach Einkommen geschichteten Alleinstehenden zu großen Anteilen Rentner sind. Da es keinen eigenen Regelsatz für Kinder und keine zusätzliche oder korrigierende Berücksichtigung eines kinderspezifischen Bedarfs gibt, sondern der Eckregelsatz auch für den Regelsatz von Kindern und Jugendlichen maßgeblich ist,<sup>5</sup> führt dies zu offenkundig absurden Ergebnissen. Beispielsweise wird damit implizit unterstellt, dass 14-Jährige für Kleidung, Sportstätten und Nahrung jeweils nur 60 % der Mittel benötigen, die Alleinstehende, womöglich überwiegend Rentner, für entsprechende Positionen ausgeben.

Vor dem Hintergrund der Sonntagsreden zur Bildung ist es bezeichnend, dass es in den Transfersystemen nicht nur keinen spezifischen Kinderbedarf gibt, sondern der in der gewählten Referenzgruppe der Alleinstehenden bereits niedrige Ausgabenanteil für Schul- und Bildungsbedarf gänzlich unberücksichtigt bleibt: Für Kinder und Jugendliche in Transferempfängerhaushalten ist kein Cent für Spielwaren, Bücher, Schulmaterial, Musikschule oder Nachhilfe vorgesehen.

Zur Vermeidung von Zirkelschlüssen wird die Gruppe der Alleinstehenden zunächst um die Bezieher von Sozialhilfe, ALG II, Sozialgeld, etc. bereinigt. Referenzgruppe sind also die 20 % der nicht im Transferbezug stehenden Alleinstehenden mit den niedrigsten Einkommen. In Anbetracht des Wissens um die so genannte „verdeckte Armut“ muss die Bezugsgruppe aber selbst-

<sup>5</sup> Kinder unter 15 Jahren erhalten pauschal 60 % des Eckregelsatzes (211 Euro monatlich), alle älteren Angehörigen 80 % des Eckregelsatzes (281 Euro monatlich).

verständlich nicht nur um tatsächliche Transferbezieher bereinigt werden, sondern auch um all jene Haushalte, die Transfers aus den Grundsicherungssystemen erwarten könnten, wenn sie diese beantragen würden.

Das Statistische Bundesamt führt die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe alle fünf Jahre durch.<sup>6</sup> Naheliegender wäre die zwischenzeitliche Anpassung der Regelsätze entsprechend eines speziellen Preisindex des regelsatzrelevanten Verbrauchs. Der deutsche Gesetzgeber hat die jährliche Anpassung der Regelsätze stattdessen an die Anpassung der Renten gekoppelt. Dabei orientieren sich die Renteneinkünfte an vorherigen Leistungen wie Beitragszahlungen und Kindererziehung und nicht am Bedarfsdeckungsprinzip. Es ist außerdem Ziel der aktuellen Rentenpolitik, die Beitragssätze möglichst konstant zu halten und dafür reale Entwertungen der Renten zuzulassen. Wenn außerdem politische Veränderungen der Preise (beispielsweise die Einführung der Praxisgebühr und die Erhöhung der Zuzahlungen im medizinischen Bereich) bis zur Auswertung der nächsten EVS nicht regelsatzerhöhend berücksichtigt werden, führt auch dies zu einer Entwertung der Unterstützung.

### **Die Praxis der Regelsatzfestlegung in der Grundsicherung ist beschämend**

Einer wohlhabenden und aufgeklärten Gesellschaft steht ein respektables Grundsicherungssystem gut zu Gesicht. In einem Rechtsstaat müssen offizielle Garantieverprechen dann aber auch eingehalten werden.

Der Hinweis, eine Erhöhung der Regelsätze auf ein angemessenes Niveau würde die Steuerzahler viel Geld kosten, ist kein ausreichendes Argument, die Anpassung zu unterlassen. Eine an falschen Bezugsgruppen zweifelhaft bemessene und im Zeitablauf mangels Anpassung an Preisentwicklungen real entwertete Mindestsicherung sichert eben per definitionem nicht das Mindeste. Ohne eine offizielle Entscheidung des Parlaments herbeizuführen steht es aber keinem Politiker oder Administrator zu, klammheimlich die Grundsicherung zu kürzen. Dies nicht zu bemerken oder nicht zu beachten ist entweder verblüffend dumm oder erschreckend skrupellos.

(9263)Zeichen

<sup>6</sup> Zurzeit liegen den Regelsätzen die Ergebnisse der EVS 2003 zugrunde. In 2008 läuft gerade eine aktuelle Erhebung. Erfahrungsgemäß dauert es weitere zwei Jahre bis die Ergebnisse in die Regelsätze einfließen können.

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Dr. Steffen J. Roth ist Geschäftsführer des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln sowie des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung **Kontakt:** Tel. 0221-470 5348 oder email: steffen.roth@wiso.uni-koeln.de.