

Neue Regeln für Hartz IV: Was ist aus dem Verfassungsgerichtsurteil zu lernen?

3

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts müssen die Regelsätze für Hartz-IV-Empfänger neu berechnet werden. Welche Auswirkungen sind zu erwarten?

Die Probleme liegen woanders

Die Tragweite des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes, demzufolge einzelne Regelleistungen nach Sozialgesetzbuch II (SGB II) nicht verfassungsmäßig sind, steht in umgekehrtem Verhältnis zur medialen Aufmerksamkeit.

Bewertung des Urteils

Das Gericht bescheinigt dem Gesetzgeber, die Regelsätze des Arbeitslosengelds II (ALG II) »zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums seien nicht als evident unzureichend« anzusehen, kurzum: Sie reichen aus. Des Weiteren räumt das Gericht dem Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum ein, solange dieser das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Artikels 20 Absatz 1 Grundgesetz nicht verletzt. Ein solcher Vorwurf wird in dem Urteil ebenfalls nicht erhoben.

Worum geht es dann, warum sind einzelne Regelleistungen gleichwohl nicht verfassungsgemäß? Weil das statistische Berechnungsverfahren, welches die Grundlage für die Bestimmung der Höhe der Regelsätze bildet, zwar insgesamt gesehen vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet wird, jedoch an einigen Stellen auf Schätzungen »ins Blaue hinein«, anstatt auf gesicherter empirischer Grundlage beruhe. Wer, jetzt neugierig geworden, die Darstellung eklatanter Messfehler erwartet, wird etwas enttäuscht.

Moniert werden erstens vorgenommene Abschläge beispielsweise für Pelze, Maßkleidung und Segelflugzeuge, obwohl nicht überprüft worden sei, ob die Vergleichsgruppe (unterstes Quintil) solche

Ausgaben überhaupt getätigt hat. Wie schlimm! Analoges gilt zweitens für die Regelleistungen für Kinder, bei denen ebenfalls eine fehlende empirische und methodische Fundierung bemängelt wird, was dazu geführt habe, dass Aufwendungen etwa für Schulbücher, Schulhefte und Taschenrechner unberücksichtigt geblieben seien. Die neuerdings eingeführte und eigens dafür gedachte einmalige Zahlung von 100 € gemäß § 24a SGB II für Schulkinder wird gerügt, weil sie »offensichtlich freihändig geschätzt« wurde. Welch ein Vergehen! Drittens wird die Methode der Fortschreibung der Basiswerte als sachwidrig eingestuft, weil sie auf der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts beruht, der keinen Bezug zum Existenzminimum aufweise. Ist die Korrelation mit einer adäquateren Messlatte denn so niedrig? Viertens vermisst das Bundesverfassungsgesetz eine Härtefallregelung im SGB II hinsichtlich eines besonderen Bedarfs aufgrund atypischer Bedarfslagen. Dieser – so das Bundesverfassungsgericht – dürfte angesichts einer engen und strikten Tatbestandsvoraussetzung »nur in seltenen Fällen« in Betracht kommen. Eben!

Es geht nicht darum, die vom Bundesverfassungsgericht vorgetragene Einzelbedenken von vorneherein in Abrede stellen zu wollen. Die Forderung, eine neuartige Härtefallregelung für einen »laufenden, nicht nur einmaligen Bedarf« einzuführen, bedeutet jedoch, dass damit das Tor für Einzelfalleistungen wieder weiter geöffnet wird, verbunden mit einem Mehr an Bürokratie und einem Beschäftigungsprogramm für die Sozialgerichte. Denn viele ALG-II-Empfänger werden davon überzeugt sein, dass es sich gerade bei ihnen um eine »atypische Bedarfslage« handelt.



Wolfgang Franz*

* Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz ist Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, und Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Dieser Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors und reflektiert nicht notwendigerweise die Meinung der genannten Institutionen.

ge« handelt. Wie nicht anders zu erwarten, hat es nicht lange gedauert, bis der erste Sozialverband forderte, die »Härtefallregelungen großzügig auszulegen«. Aber davon abgesehen und angesichts der Tatsache, dass das Gericht die Regelungen des ALG II ansonsten nicht beanstandet hat, wäre ein anderes Urteil ebenso denkbar gewesen, nämlich Verfassungsmäßigkeit mit Auflagen. Dann wäre die Ernüchterung unter den Sozialfunktionären, nämlich dass das Urteil keine Basis für generelle Anhebungen der Regelsätze liefert, schneller eingetreten. Beide Richtersprüche hätten beinhaltet, dass der Gesetzgeber bei einzelnen Bestimmungen neu rechnen (lassen) und präzisieren und obendrein eine Härteklausele explizit einführen muss. Das ist es aber schon, mehr gibt das gefällte Urteil nicht her. Schon gar nicht geht das Bundesverfassungsgericht auf grundsätzliche Aspekte des ALG II ein, kann dies vor dem Hintergrund einer Entscheidung zu einer genau spezifizierten Fragestellung wohl auch nicht. Folgerichtig hat der Präsident des Bundesverfassungsgerichts vor einer Überinterpretation des Urteils gewarnt und darauf hingewiesen, dass von einer Neubestimmung des Sozialstaats in dem Urteil keine Rede sein könne.

Prinzipien unzureichend erfüllt

Gleichwohl muss auf einige grundsätzliche Aspekte in diesem Zusammenhang aufmerksam gemacht werden, denn die Probleme mit den Regelungen des SGB II liegen ganz woanders.

In Teilen der Öffentlichkeit scheint in Vergessenheit geraten zu sein, dass Hilfebedürftige zwar einen Anspruch auf Unterstützung seitens der Solidargemeinschaft besitzen, diesen jedoch subsidiär zu den eigenen Bemühungen um die Verringerung der Hilfebedürftigkeit, ein Gedanke, welcher ausdrücklich der Grundsicherung für Arbeitsuchende zugrunde liegt (§ 1 SGB II). Dies bedeutet zum einen, dass die Transferleistungen in ihrer konkreten Ausgestaltung – also etwa im Hinblick auf ein Lohnabstandsgebot – die Eigenbemühungen fördern sollen. Zum anderen muss die Gesellschaft ihre Unterstützung nicht unconditioniert gewähren. Sie kann mit gutem Recht von den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen – und nur Erwerbsfähige erhalten ALG II –, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Arbeit finden, eine Gegenleistung in Form einer Arbeit einfordern. Denn das ALG II stellt im Gegensatz zum regulären Arbeitslosengeld keine Versicherungsleistung, sondern eine steuerfinanzierte Fürsorgeleistung dar. Der Fabrikarbeiter und die Büroangestellte finanzieren mit ihrem schwer verdienten Arbeitseinkommen über ihre Steuerzahlung das ALG II.

Beiden Prinzipien – Lohnabstandsgebot und Gegenleistungen – wird in der Praxis des herrschenden Systems unzureichend Rechnung getragen. Der zu geringe Lohnabstand

insbesondere für gering qualifizierte Arbeitnehmer mit Familie ist in verschiedenen Studien gut belegt. Es geht am Problem vorbei, diesen Sachverhalt mit dem Vorwurf einer Beleidigung der ALG-II-Empfänger als arbeitsscheu zu beantworten. Die meisten dieser Hilfebedürftigen wollen arbeiten, aber eben nicht alle. Als Erfahrungswert für ALG-II-Empfänger, die auf das ALG II verzichten, wenn sie mit der Option konfrontiert werden, entweder eine (praktisch) unentgeltliche Tätigkeit aufzunehmen oder auf die Transferleistung zu verzichten, nennen einschlägige Studien eine ungefähre Größenordnung von rund einem Viertel (vgl. Donges et al. 2009, 20). Das liegt nicht zuletzt daran, dass ihnen bei Arbeitsaufnahme derzeit nur 20% des Hinzuverdienstes bleiben, wenn sie mehr als 100 € erhalten, die Transferentzugsrate mithin 80% beträgt. Daher erscheinen Freizeit und Schwarzarbeit mitunter lohnender. Wer aber von den Empfängern des ALG II trotzdem eine Arbeitsaufnahme verlangt, sieht sich Diffamierungen ausgesetzt. Dies sei eine Verhöhnung des schwächsten Teils der deutschen Bevölkerung, garniert mit dem hämischen Hinweis wahlweise auf üppige Bonuszahlungen an Banker oder auf Steuerhinterzieher.

Gesetzliche Mindestlöhne untauglich

Dessen ungeachtet müssen zielführende Lösungskonzepte unbeirrt vorgetragen werden, nicht zuletzt um nachdrücklich vor Irrwegen zu warnen, wie etwa vor der Einführung gesetzlicher Mindestlöhne, seien diese nun flächendeckend oder – noch schlimmer – branchenspezifisch ausgestaltet. Es hört sich so plausibel an: Statt am ALG II anzusetzen, wird das Lohnabstandsgebot durch Anhebung der Arbeitsentgelte per Mindestlohn hergestellt. Mitnichten, denn je nach ihrer Höhe kosten sie Hunderttausende von Arbeitsplätzen gerade im Bereich gering qualifizierter Arbeit, wie es viele empirische Untersuchungen überzeugend belegen (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2008, Ziffern 576 ff.).

Gegen diese kritische Einschätzung wird vorgetragen, ein Mindestlohn »in einer vernünftigen Höhe« könne dazu dienen, skandalös niedrige Löhne zu verhindern. Dieses Argument vermag nicht zu überzeugen. Gegen sittenwidrig niedrige Löhne kann jetzt schon bei den Arbeitsgerichten vorgegangen werden, die als Grenze rund zwei Drittel des ortsüblichen Vergleichslohns heranziehen. Des Weiteren mag ein Mindestlohn vielleicht zunächst auf einem geringen, fast beschäftigungsneutralen Niveau angesiedelt sein, aber dabei bleibt es nicht. Über kurz oder lang, insbesondere vor Wahlen, werden Politiker kaum der Versuchung widerstehen, wählerwirksame Erhöhungen vorzunehmen. Dann können wir die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeitnehmer vergessen. Die fatalen Erfahrungen Frankreichs, wo die seinerzeitige Anhebung des dortigen

Mindestlohns (SMIC) zum starken Anstieg der Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Jugendlicher beitrug, sollten Anschauungsmaterial genug liefern.

Ein zielführendes Kombilohnmodell

Statt sich solch untauglicher Instrumente wie Mindestlöhne zu bedienen, sollte das ALG II besser zu einem zielführenden Kombilohn weiterentwickelt werden. Hierzu hat neben einer Reihe anderer Institutionen der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) im Jahr 2006 ein Modell vorgestellt.

Dem Kombilohnmodell des SVR liegen vier hauptsächliche Leitgedanken zugrunde.

Erstens sollte ein Kombilohn möglichst passgenau an den Problemgruppen ansetzen. Dafür bietet sich das Arbeitslosengeld II als Ausgangspunkt für eine Reform an, denn der überwiegende Teil der arbeitslosen Geringqualifizierten und der Langzeitarbeitslosen gehört zu seinen Empfängern. Überdies wirkt die im Rahmen des Arbeitslosengelds II vorgenommene Bedürftigkeitsprüfung einer Ausweitung des Kreises der Geförderten sowie Mitnahmeeffekten entgegen. Zweitens besitzen Hilfebedürftige einen Anspruch auf Unterstützung seitens der Solidargemeinschaft, bei Erwerbsfähigen allerdings subsidiär zu den eigenen Bemühungen um die Verringerung der Hilfebedürftigkeit. Konkret heißt dies: Die Gesellschaft kann eine Gegenleistung einfordern, bei Erwerbsfähigkeit eben in Form von Arbeit. Drittens sollte eine möglichst nachhaltige Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt angestrebt werden. Eine bloße Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, die sich vor allem in Beschäftigungsverhältnissen mit nur marginalem Umfang niederschlägt, greift zu kurz. Viertens sollte die Reform angesichts der angespannten finanziellen Lage der öffentlichen Haushalte weitgehend kostenneutral sein.

Ausgehend von diesen Leitgedanken besteht der Reformvorschlag des SVR aus drei Modulen, wobei das folgende Modul das Kernelement des Kombilohnmodells darstellt und auf zwei Säulen ruht.

Die erste Säule sieht wesentlich großzügigere Hinzuverdienstmöglichkeiten als gegenwärtig praktiziert vor, indem die Transferenzugsrate deutlich von derzeit 80% auf immerhin 50% reduziert wird.

Des Weiteren zeigen theoretische Überlegungen und vor allem einschlägige Erfahrungen (anderer Länder), dass von einer Absenkung des Einkommens, welches bei Nichterwerbstätigkeit bezogen wird, kombiniert mit einer Senkung der Transferenzugsrate, wirksame Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung ausgehen. Folglich besteht die zweite

Säule des Kernelements aus einer Senkung des Regelsatzes des Arbeitslosengelds II für erwerbsfähige Angehörige einer Bedarfsgemeinschaft um 30%

Eine entscheidende Frage lautet, wie mit Empfängern von Arbeitslosengeld II verfahren wird, die auf dem ersten Arbeitsmarkt trotz redlichen Bemühens keinen Arbeitsplatz befinden. Sie gleichwohl und ohne weiteres mit der verringerten Regelleistung ihrem Schicksal zu überlassen, dafür wird man nicht plädieren können. Denn dem ALG II kommt neben dem Kombilohncharakter die Rolle einer Mindesteinkommenssicherung für hilfebedürftige Erwerbsfähige und deren Angehörige zu. Dieses Sozialstaatsgebot anders formuliert heißt: Es muss immer möglich sein, den vollen Regelsatz des Arbeitslosengelds II zu erhalten, soweit die Gegenleistung in Form von Arbeit erbracht wird, vorzugsweise selbstverständlich auf dem ersten Arbeitsmarkt, hilfsweise aber als Tätigkeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt, in einer »Arbeitsgelegenheit«.

Gemäß dem Vorschlag des SVR unterscheidet sich diese Arbeitsgelegenheit von der gegenwärtig praktizierten Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (§ 16 Absatz 3 SGB, auch »Zusatzjobs« oder »Ein-Euro-Jobs« genannt). Die Arbeitsgelegenheiten des SVR-Vorschlags sind deutlich unattraktiver, denn sie erlauben eine Aufstockung des Haushaltseinkommens lediglich auf das Niveau des bisherigen Arbeitslosengelds II, ergänzt um eine Werbungskostenpauschale. Die wöchentliche Arbeitszeit beläuft sich auf 30 Stunden, um dem Leistungsempfänger weiterhin genügend Zeit für eine begleitende Suche nach einem Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt zu gewähren.

Falls die betreuende Arbeitsgemeinschaft, Arbeitsagentur oder Optionskommune vorübergehend nicht in der Lage ist, einem Leistungsempfänger, der bereit ist, zur Aufstockung der Regelleistung auf dem zweiten Arbeitsmarkt zu arbeiten, einen Platz in einer Arbeitsgelegenheit oder eine andere nach Einschätzung des Vermittlers hilfreiche Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik anzubieten, erfolgt eine Aufstockung des Arbeitslosengelds II auf das alte Niveau ohne Beitrag des Leistungsempfängers.

Die Arbeitsgelegenheiten gemäß SVR-Vorschlag besitzen eine Mehrfachfunktion. Über die genannte Sicherung eines Mindesteinkommens hinaus erleichtern sie im Sinne einer Beweislastumkehr die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft der arbeitslosen Leistungsempfänger. Im Unterschied zum Status quo stellt die Verringerung des Leistungsniveaus nun den Regelfall dar, und der Leistungsempfänger muss im Sinne eines Workfare-Konzepts selbst aktiv werden und mit seiner Bereitschaft, auf dem zweiten Arbeitsmarkt zu arbeiten, eine Gegenleistung für den ungeschmälernten Bezug der Transferleistung erbringen. Eine weitere Aufgabe

der Arbeitsgelegenheiten könnte schließlich die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sein, indem für den Arbeitsmarkt wichtige Fähigkeiten (neu) vermittelt oder aufgefrischt werden.

Umsetzungsproblem

Angesichts der Tatsache, dass der Vorschlag des Sachverständigenrates wie auch sehr diskussionswürdige Alternativen seit Jahren auf dem Tisch liegen, bestätigt sich einmal mehr: Deutschland ist weniger mit Erkenntnisproblemen, sondern vor allem mit Umsetzungsproblemen belastet.

Literatur

Donges, J.B., J. Eekhoff, L.P. Feld, W. Möschel und M.J.M. Neumann (2009), *Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser*, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008), *Jahresgutachten 2008/09, Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken*, Wiesbaden, www.sachverstaendigenrat.org.



Richard Hauser*

Bundesverfassungsgericht klärt die Verhältnisse

I.

Das Bundesverfassungsgericht hat am 9. Februar 2010 in vier wichtigen Fragen eine Entscheidung getroffen:¹

(1) Es hat das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, das aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG abgeleitet wird, genauer spezifiziert. Das Recht auf Hilfe zur Führung eines Lebens, das der Würde des Menschen entspricht, war zwar bereits in § 1 des Bundessozialhilfegesetzes von 1962² genannt worden, bezeichnenderweise jedoch nicht im Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (sog. Hartz-IV-Gesetz, kodifiziert als Grundsicherung für Arbeitsuchende oder Arbeitslosengeld II im SGB II). Nunmehr hat das Gericht festgestellt, dass das menschenwürdige Existenzminimum nicht nur das zum Überleben unbedingt Notwendige umfasst (physisches oder absolutes Existenzminimum), sondern dass auch ein Minimum an sozialer Teilhabe gewährleistet sein muss (soziales Existenzminimum). Beide Elemente zusammenfassend, wird dieses menschenwürdige Existenzminimum auch als sozio-kulturelles Existenzminimum bezeichnet; es ist von den jeweiligen durchschnittlichen Lebensverhältnissen einer Gesellschaft abhängig.

(2) Das bisherige Verfahren zur Ermittlung des menschenwürdigen Existenzminimums für den Alleinstehenden, für Paare und für Kinder wurde wegen seiner Unbestimmtheit

* Prof. Dr. Richard Hauser, em., ehemalige Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Verteilungs- und Sozialpolitik, an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main.

¹ BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9. Februar 2010, Absatz Nr. 1-220.

² Am 27. Dezember 2003 wurde das Bundessozialhilfegesetz in das Sozialgesetzbuch als Buch XII (SGB XII) integriert.

als verfassungswidrig erklärt. Die Spezifizierung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum nahm das Gericht durch genaue Anweisungen für ein empirisch gestütztes Verfahren zur Ermittlung des zu seiner Realisierung erforderlichen Geldbetrages vor. Dem Gesetzgeber bleibt dabei nur noch ein begrenzter Spielraum für Wertentscheidungen. Da die bisherigen Regelsätze des Arbeitslosengeldes II aber nicht offensichtlich verfassungswidrig sind, können sie bis zum Jahresende 2010 weiter gelten. Bis dahin muss die Regierung bzw. der Gesetzgeber eine Neuberechnung durchführen und eine Gesetzesänderung beschließen.

(3) Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes, die in fünfjährigem Abstand bei über 60 000 Haushalten erhoben wird, wurde als geeignete empirische Datengrundlage zur Ermittlung der Regelsätze angesehen. Auch gegen die Verwendung des unteren Fünftels der Haushalte als Bezugsgruppe – nach Herausnahme der Sozialhilfeempfänger – wurden keine Einwendungen erhoben. Jedoch wurde die jährliche Fortschreibung der Regelsätze zwischen den Erhebungsjahren auf Basis der Veränderung des aktuellen Rentenwertes als nicht sachgerecht abgelehnt.

(4) Das Gericht stellte überdies fest, dass die Berechnung des Regelsatzes nach bisherigem Verfahren, aber auch nach einem verbesserten Verfahren, lediglich auf den durchschnittlichen Bedarf ausgerichtet sein kann. Härtefälle, die nur bei wenigen Betroffenen regelmäßig zu einem Sonderbedarf führen, müssen durch eine Härtefallregelung berücksichtigt werden. Da dies im Hartz-IV-Gesetz nicht vorgesehen ist, ordnete das Gericht mit sofortiger Wirkung an, dass Ansprüche aufgrund von Härtefällen zu Lasten des Bundes zu erfüllen sind.

II.

Das Verfassungsgericht hat zwar nur über die Regelsätze entschieden, die für das Arbeitslosengeld II gelten sollen, aber da das menschenwürdige Existenzminimum in gleicher Höhe für alle Grundsicherungsleistungen³ gelten muss, sind damit zwingend auch die Regelsätze der Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe und der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII) und vermutlich auch die Leistungen der Kriegsopferfürsorge und für Asylbewerber tangiert. Es ist sogar zu vermuten, dass diese Entscheidung auch auf die Festlegung der Grundfreibeträge im Rahmen der Einkommensbesteuerung ausstrahlt, da bei einer früheren Entscheidung

³ Für einen Überblick über alle Grundsicherungsleistungen, die Empfängerzahlen und die Ausgaben in einer Differenzierung nach Bundesländern vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2009).

des BVerfG die Sozialhilfe als Orientierungspunkt für deren Festsetzung diene.

Mit seiner Entscheidung hat das BVerfG auch implizit einen Vorrang der Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vor dem in § 22 Abs. 4 des Bundessozialhilfegesetzes (SGB XII) statuierten Lohnabstandsgebot⁴ geschaffen. Dieses Lohnabstandsgebot hat in den vergangenen Jahren infolge der Ausdehnung des Niedriglohnssektors seine Berechtigung eingebüßt.⁵ Insbesondere der Bezug auf einen Alleinverdiener aus unteren Einkommensschichten, der eine fünfköpfige Familie ernähren können soll, ist von der ökonomischen Entwicklung am Arbeitsmarkt überholt worden. Die bedeutende Zahl der vollzeitbeschäftigten so genannten »Aufstocker« im ALG-II-Bezug zeigt, dass die dem BSHG ursprünglich zugrunde liegende Vorstellung eines funktionierenden und mit einer von den Gewerkschaften gerade für Niedriglohnbezieher durchgesetzten akzeptablen Entlohnung nicht mehr zutrifft (vgl. Möller et al. 2009; Dietz, Mülle und Trappmann 2009). Auch die Einführung des Kinderzuschlags durch die rot-grüne Koalition (2005) und dessen Ausweitung durch die große Koalition (2008) bedeutete implizit das Eingeständnis, dass man von alleinverdienenden Niedriglohnbezieherinnen nicht mehr erwartet, dass sie die über das Kindergeld hinausgehenden Unterhaltsleistungen für ein Kind oder gar für mehrere Kinder aufbringen können. Auch die von Gewerkschaften erhobene Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 7,50 € oder 8,50 € pro Stunde zielt nur darauf ab, dass vollzeitbeschäftigte Alleinstehende ein Nettoeinkommen erzielen können sollen, das oberhalb eines durchschnittlichen ALG-II-Anspruchs für Alleinstehende liegt. Denn – und darin dürfte eine breite Bevölkerungsmehrheit zustimmen – Arbeit muss sich lohnen und sollte ein höheres Einkommen ergeben als die nur das soziokulturelle Existenzminimum umfassende Grundsicherung. Auf Familien mit Kindern könnte das Lohnabstandsgebot unter diesen Umständen nur noch dann bezogen werden, wenn es für untere Einkommensschichten einen Familienlastenausgleich gäbe, der das soziokulturelle Existenzminimum für Kinder voll decken würde. Dies ist gegenwärtig nicht der Fall, da das Kindergeld nur etwa halb so hoch ist. Das Lohnabstandsgebot muss daher entweder neu formuliert oder ganz gestrichen werden.

⁴ § 22 Abs. 4 BSHG im SGB XII lautet: »Die Regelsatzbemessung gewährleistet, dass bei Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern die Regelsätze zusammen mit Durchschnittsbeträgen der Leistungen nach den §§ 29 und 31 und unter Berücksichtigung eines durchschnittlich abzusetzenden Betrages nach § 82 Abs. 3 unter den erzielten monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen einschließlich anteiliger einmaliger Zahlungen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld in einer entsprechenden Haushaltsgemeinschaft mit einer alleinverdienenden vollzeitbeschäftigten Person bleiben.«

⁵ Zum inzwischen erreichten Ausmaß des Niedriglohnssektors vgl. Becker (2006a) sowie Brenke (2008).

III.

Für die Neuberechnung der Regelsätze steht nunmehr als Datenbasis die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 (EVS 2008) zur Verfügung. Bereits für die Berechnungen auf Basis der EVS 2003 hat das BVerfG anerkannt, dass man zunächst die Bezieher von Sozialhilfe ausgliedern muss, bevor man das unterste Fünftel (Quintil) der Ein-Personen-Haushalte als Bezugsgruppe bestimmt, da es andernfalls zu einem Zirkelschluss käme. Da zwischenzeitlich die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie das Arbeitslosengeld II eingeführt wurden, sind mit der gleichen Begründung nunmehr auch alle alleinstehenden Bezieher einer dieser Leistungen auszugliedern. Darüber hinaus ist es erforderlich, das bekannte Problem der verdeckten Armut zu berücksichtigen (vgl. Becker und Hauser 2005). Dies bedeutet, dass auch jene Personen ausgliedert werden müssen, die zwar einen Anspruch auf eine Grundsicherungsleistung haben, ihn aber – aus welchen Gründen auch immer – nicht einlösen und die daher mit einem Einkommen leben müssen, das noch unter der Grundsicherungsschwelle (vgl. Becker 2006b).

Nachdem das BVerfG entschieden hat, dass die Regelsätze für Kinder eigens zu berechnen sind, also nicht – wie bisher – einfach als Prozentsatz des Regelsatzes für einen Alleinstehenden ermittelt werden dürfen, wird man auch für wichtige Haushaltstypen jeweils das unterste Quintil bestimmen und die Durchschnittsausgaben dieser Haushalte feststellen müssen. Dabei sind dann ebenfalls die obengenannten Gruppen auszugliedern. Auch nach diesen Vorkehrungen lassen sich aber Kinderregelsätze nicht ohne Wertentscheidungen lösen. (vgl. Becker 2007). Dies betrifft zum einen die Ermittlung des Abstands der Mindestausgaben von den Durchschnittsausgaben des jeweiligen untersten Quintils in jeder Ausgabenkategorie. Zum anderen geht es um die Ausgliederung bestimmter Ausgabenkategorien, die nicht als notwendig zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums angesehen werden. Bei Haushalten mit Kindern wird man im Interesse einer Verringerung der Startchancenungleichheit die Kategorie Bildungsausgaben nicht mehr unberücksichtigt lassen können. Auch andere im Urteil des BVerfG genannten Ungereimtheiten wird man beseitigen müssen.

Da die Anwendung eines verfassungsgemäßen Verfahrens mit großer Wahrscheinlichkeit zu einem höheren Regelsatz für Kinder führen wird, erhebt sich die Frage, ob man mit Gutscheinen dem in der Öffentlichkeit geäußerten Verdacht begegnen kann, dass höhere Kinderregelsätze von den Eltern abgeschöpft würden. Hierzu muss man feststellen, dass Gutscheine nur für wenige kindspezifische Bedarfe ohne Missbrauchsgefahr in Frage kommen. Auf jeden Fall muss es sich um auf den Kindesnamen lautende und einigmaßen fälschungssichere Gutscheine han-

deln. Da die einlösende Stelle damit als Kontrolleur des rechtmäßigen Besitzes und der bestimmungsgemäßen Verwendung herangezogen wird, kommen nur wenige Einrichtungen in Frage.

Von Gesetzes wegen (§ 28 Abs. 3 SGB XII) sind die Grundsicherungsleistungen alle fünf Jahre anhand der jeweils neuesten EVS an veränderte Ausgabenstrukturen anzupassen. In den Jahren dazwischen muss jährlich eine Fortschreibung der Regelsätze erfolgen. Das BVerfG hat die bisherige Fortschreibungsmethode auf Basis der Veränderung des aktuellen Rentenwertes als nicht sachgerecht abgelehnt – vermutlich weil hierdurch auch die Auswirkungen der Rentenreform 2004 in die Bestimmung der Grundsicherungsleistungen übertragen wurden. Zwei alternative Fortschreibungsmethoden bieten sich an: Eine Fortschreibung mit der Änderungsrate des Konsumgüterpreisniveauintex (ohne Berücksichtigung der Unterkunftskosten) oder eine Fortschreibung mit der Änderungsrate der Bruttolohn- und -gehaltssumme je Beschäftigten. Beide Möglichkeiten wären als sachgerecht anzusehen.⁶

IV.

Im Anschluss an das Verfassungsgerichtsurteil hat sich eine heftige politische Diskussion entwickelt. Zum einen wird behauptet, dass sich bei diesen hohen Regelsätzen das Arbeiten nicht lohne. Zum anderen werden einzelne Beispiele zitiert, die auf eine lebenslange oder gar generationenübergreifende Abhängigkeit von Mindestsicherungsleistungen hindeuten. Verallgemeinerungen solcher Beispiele werden dann genutzt, um von einer dekadenten Unterschicht zu sprechen, die es sich in der »sozialen Hängematte« bequem mache. Diese Verallgemeinerungen treffen nicht zu. Wie die neuesten Auswertungen der Bundesagentur für Arbeit (2010) zeigen, herrscht vielmehr eine hohe Fluktuation bei den Hartz-IV-Beziehern. Der Langzeitbezug von Hartz-IV-Leistungen ist auf eine kleine Gruppe beschränkt. In dem Vierjahreszeitraum von Januar 2005 bis Dezember 2008 bezogen 12,60 Mill. Menschen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Dies waren insgesamt 19,1% der Bevölkerung unter 65 Jahren. Demgegenüber ist der Bestand an Beziehern zu einem bestimmten Zeitpunkt (Dezember 2008) weit geringer war. Nur 6,61 Mill. bezogen in diesem Monat Grundsicherung für Arbeitsuchende; dies waren nur gut 10% der Bevölkerung unter 65 Jahren. Betrachtet man die Beziehergruppe, die erstmals im Februar 2005

⁶ Während die tatsächliche Fortschreibung des Regelsatzes von 2005 (245 €) bis 2009 (259 €) eine Steigerung um 4,06% bewirkte, hätte die Fortschreibung mit dem Index der Verbraucherpreise (ohne Wohnkosten) eine Zunahme um 6,34% und die Fortschreibung mit der Bruttolohn- und -gehaltssumme je Beschäftigten eine Zunahme um gut 5% ergeben. (Eigene Berechnung auf Basis von Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2009/10, Tab. 44* und Tab. 12*).

ALG II beantragte, so zeigt sich, dass nach vier Jahren nur noch ein Fünftel diese Leistung bezog. 80% hatten die Hilfebedürftigkeit überwunden. Jüngere Zugangskohorten scheinen die Hilfebedürftigkeit sogar noch etwas schneller zu überwinden.

Man sollte auch sehen, dass diese politische Diskussion negative Auswirkungen auf die Chancen einer Wiedereingliederung der Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt hat. Denn damit werden alle Hartz-IV-Bezieher als lethargisch oder gar als Sozialschmarotzer abgestempelt. Die Arbeitsmarkttheorie des signalling zeigt aber, dass sich Arbeitgeber bei einer Erstauswahl unter vielen Bewerbern an leicht erkennbaren Merkmalen orientieren. Wenn die öffentliche Diskussion »Hartz-IV-Bezug« noch verstärkt zu einem Negativmerkmal macht, dann wird die Wiedereingliederung weiter erschwert. Meinungsführer in Politik, Wirtschaft, Medien und Wissenschaft sollten diesen Zusammenhang nicht übersehen, wenn sie verantwortungsvoll handeln wollen.

Literatur

- Becker, I. (2006a), »Effektive Bruttostundenlöhne in Deutschland. Eine Verteilungsanalyse unter Aspekten der Leistungsgerechtigkeit und besonderer Berücksichtigung des Niedriglohnsegments«, Arbeitspapier Nr. 2 des Projekts »Soziale Gerechtigkeit« am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt am Main.
- Becker, I. (2006b), »Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der ALG II-Grenze«, Arbeitspapier Nr. 3 des Projekts »Soziale Sicherheit« am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt am Main.
- Becker, I. (2007), »Konsumausgaben von Familien im unteren Einkommensbereich. Empirische Ergebnisse für Paarhaushalte mit einem Kind vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Grundsicherungsniveaus«, Arbeitspapier Nr. 4 des Projekts »Soziale Gerechtigkeit« am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt am Main.
- Becker, I. und R. Hauser (2005), *Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen*, edition sigma, Berlin.
- Brenke, K. (2008), »Jahrelanger Trend zunehmender Lohnspreizung gestoppt«, *DIW Wochenbericht* 75(38), 567–570.
- Bundesagentur für Arbeit (2010), *Grundsicherung für Arbeitssuchende: Verweildauern von Hilfebedürftigen*, Bericht der Statistik der BA, Nürnberg.
- Dietz, M., G. Müller und M. Trappmann (2009), »Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben«, *IAB-Kurzbericht* 2.
- Möller, J., U. Walwei, S. Koch, P. Kupka und J. Steinke (2009), »Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz. Der Arbeitsmarkt hat profitiert«, *IAB-Kurzbericht* 29.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2009), *Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2007*, Wiesbaden.



Joachim Möller*

Eine Reform der Reform? Was ist aus dem Verfassungsgerichts- urteil zu lernen?

Was besagt das Urteil?

Das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember (!) 2003 war der Schlussstein der Hartz-Reformen der rot-grünen Koalition unter Kanzler Gerhard Schröder. Die tiefgreifende Reform des sozialen Sicherungssystems trat zum 1. Januar 2005 in Kraft. Das Kernelement des im Volksmund alsbald so genannten »Hartz-IV-Gesetzes« war die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer bedürftigkeitsabhängigen Grundsicherung im neu geschaffenen Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II). Diese schließt neben den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auch die mit ihnen in einem familiären Kontext (Bedarfsgemeinschaft) zusammenlebenden Personen ein. Die Leistungen nach Hartz IV umfassen somit Arbeitslosengeld II für die erwerbsfähigen Personen und Sozialgeld für die nicht oder noch nicht erwerbsfähigen Personen wie etwa minderjährige Kinder.

Hauptkomponenten der Grundsicherung sind zum einen die Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts und Leistungen zur Unterkunft einschließlich der Heizung, jedoch ohne sonstige Energiekosten wie Strom und Warmwasser. Die Leistungen unterliegen einer Bedürftigkeitsprüfung, werden also nur Personen gewährt, die keine ausreichenden eigenen Mittel aus Einkommen oder Vermögen aufbringen können.

Während die Kosten der Unterkunft – in der Regel die Warmmiete – bis zu einer je nach Familienkontext als angemessenen

* Prof. Dr. Joachim Möller, Universität Regensburg, ist Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

sen betrachteten Obergrenze in vollem Umfang übernommen werden, errechnet sich die pauschalisierte Regelleistung für Alleinstehende nach dem so genannten Statistikmodell.¹ Die Regelleistungen für die übrigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft werden als prozentuale Anteile daraus bestimmt. Ehegatten, Lebenspartner und Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft erhalten 90%, Kinder je nach Alter zwischen 60 und 80%.

In seinem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) nun entschieden, dass die Vorschriften des SGB II, die die Regelleistung für Erwachsene und Kinder betreffen, nicht den verfassungsrechtlichen Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erfüllen. Beanstandet werden die teilweise unbegründet vorgenommenen prozentualen Abschläge beim Statistikmodell (etwa die Nicht-Berücksichtigung von Bildungsausgaben) sowie die willkürlich festgelegten Abschläge vom Regelsatz für die nicht-erwerbstätigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, insbesondere die Kinder. Ansprüche auf Leistungen zur Sicherstellung eines besonderen individuellen Bedarfs sind zwingend dann zu decken, wenn sie unabweisbar zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums sind und laufend, nicht nur einmalig, anfallen. Das Verfassungsgericht moniert ferner, dass die Dynamisierung der Regelleistung systemfremd an der Entwicklung des aktuellen Rentenwertes in der gesetzlichen Rentenversicherung – und nicht etwa an den für das Statistikmodell relevanten Größen wie Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten – festgemacht wurde.

Bewertung des Urteils

Das BVerfG hat ein umsichtiges, ausgewogenes und nachvollziehbares Urteil getroffen. Es stellt keineswegs den Kern der Hartz-IV-Reform in Frage, sondern fordert, eklatante Mängel in seiner Ausführung und Umsetzung abzustellen. Die Sachverhalte, die das BVerfG ausdrücklich nicht beanstandet, sind aus meiner Sicht weitaus zentraler als diejenigen, die es als verfassungswidrig einstuft. Das Gericht hat gut daran getan, dem Gesetzgeber einen großen Spielraum bei der Gestaltung des Grundsicherungssystems zuzubilligen. Dies betrifft auch bestimmte wertende Entscheidungen über die Festlegung eines menschenwürdigen materiellen Existenzminimums.

¹ Das Statistikmodell beruht auf einer Sonderauswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamts. Ausschlaggebend ist das unterste Quintil der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Einpersonenhaushalte, wobei Leistungsempfänger nicht in die Grundgesamtheit eingehen. Für die Regelsatzberechnung werden allerdings nicht die vollen Ausgaben in den einzelnen Kategorien verwendet, sondern nur bestimmte prozentuale Anteile davon im Sinne eines »regelsatzrelevanten Verbrauchs«.

Im Einzelnen enthält sich das BVerfG jeglicher Wertung darüber, ob die Höhe des Regelsatzes angemessen sei oder nicht. Gefordert wird nur ein sachgerechtes, transparentes, evidenz-basiertes Verfahren zur Festlegung seiner Höhe. Das Statistikmodell wird als solches ausdrücklich nicht beanstandet, auch nicht, dass darin prozentuale Abschläge in einzelnen Ausgabekategorien vorgenommen werden. Gefordert wird nur, dass diese Abschläge nachvollziehbar begründet werden, was in der Tat nur nachdrücklich unterstützt werden kann. In ähnlicher Weise gilt dies für die Abschläge vom Regelsatz, die für die Partner bzw. nicht-erwerbsfähigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft vorgenommen werden.

Von hoher Bedeutung ist die grundsätzliche Feststellung, dass die Pauschalisierung der Regelleistung als verfassungskonform betrachtet wird. Allerdings bedarf nach Ansicht des Gerichts die pauschale Festlegung der Regelleistung einer Ergänzung eben in den Fällen, in denen aufgrund einer ganz besonderen individuellen Lage dauerhaft ein unabweisbarer besonderer Bedarf besteht. Darin sind besondere Belastungen aufgrund von unregelmäßig wiederkehrenden Bedarfs wie notwendig werdende Neuanschaffungen, Reparaturen etc. ausdrücklich nicht eingeschlossen. Für diese Ausgaben müssen die Bedürftigen auf das Ansparpotential zurückgreifen, das in der Regelleistung enthalten ist. Die individuelle Leistung wird deshalb auf seltene Fälle beschränkt.

Festzuhalten ist also, dass das BVerfG die Grundpfeiler der Reform wie die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die Bedürftigkeitsprüfung und die Pauschalisierung der Regelleistung als zulässig betrachtet. Es fällt schwer, darin eine Erschütterung des Reformwerks in seinen Grundfesten zu sehen. Das Urteil bedeutet nicht, wie es manche Kommentatoren sehen wollen, ein Begräbnis erster Klasse der Reform, sondern im Gegenteil eine Bestätigung der Verfassungskonformität ihrer Grundelemente. Dass zugleich ein deutlicher Nachbesserungsbedarf bei der Umsetzung gesehen wird, ändert daran nichts Wesentliches.

Wie stellt sich die Lage der Grundsicherung nach dem Urteil dar?

Die Hartz-IV-Reform hat in Deutschland ein schlechtes Image. Dabei steht sie interessanterweise von zwei völlig unterschiedlichen Seiten unter Beschuss. Auf der einen Seite ist von Armut per Gesetz die Rede, und es wird eine substanziale Erhöhung der Regelsätze wie eine Abschaffung der Sanktionen gefordert. Auf der anderen Seite ist von Missbrauch der Solidargemeinschaft, von fehlenden Anreizen zur Aufnahme von Arbeit und von den hohen Kosten die Rede. Dies wird verbunden mit Forderungen einer strikten Anwendung von Sanktionen, einer Absenkung der Regelsätze

ze für nicht erwerbstätige Personen sowie mit Vorschlägen, die der – rechtlich nicht haltbaren – Einführung einer Arbeitspflicht sehr nahe kommen.

Es ist bezeichnend, dass viele Hartz-IV-Kritiker die Augen vor den gravierenden Missständen des alten Systems der Grundsicherung verschließen, die ja mit die Auslöser der Reform waren.

Fast genau fünf Jahre nach der Reform der Grundsicherung gibt das Bundesverfassungsgerichtsurteil Anlass, eine faire Bilanz zu ziehen. Schrille Debatten mit populistischen Untertönen sind dabei wenig hilfreich. Vielmehr geht es darum, die Felder auszumachen, auf denen es Nachbesserungs- oder Korrekturbedarf gibt. Zugleich sollten aber auch die (Teil-)Erfolge des Reformprojekts nicht unter den Teppich gekehrt werden. Vielleicht gelingt es damit auch, ein großes politisches Versäumnis beim Umbau des sozialen Sicherungssystems nachzuholen: der Bevölkerung die Reform in angemessener Form zu erklären.

Eine Bilanz

Mit der Hartz-IV-Reform wurde der Übergang von aktiver zu aktivierender Arbeitsmarktpolitik und damit eine Entwicklung in Deutschland nachvollzogen, die in anderen – etwa den skandinavischen oder angelsächsischen – Ländern bereits rund zehn Jahre früher eingesetzt hatte. Ausschlaggebend war und ist die Vorstellung, dass sich gesellschaftliche Teilhabe am besten über die Teilhabe am Erwerbsleben erreichen lässt. Ein vorrangiges Ziel ist somit die Aufnahme einer – möglichst bedarfsdeckenden – Erwerbstätigkeit.

Natürlich stellt sich die Frage, was die Reform in dieser Hinsicht erreicht hat. Erfolg und Misserfolg hängen dabei von dem Maßstab ab, den man anlegt. Wenn die Vorstellung bestand, in wenigen Jahren die überwiegende Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Vollzeitverhältnissen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bringen, dann müsste die Reform als kolossal gescheitert bezeichnet werden. Aber wäre eine solche Vorstellung überhaupt realistisch? Die Hilfebedürftigen im Rechtskreis des SGB II weisen oft die bekannten multiplen Problemlagen auf (gesundheitliche Einschränkungen, schlechte Ausbildung, Überschuldung, Sucht, Sprachprobleme aufgrund eines Migrationshintergrunds etc.), die eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt deutlich erschweren. Zudem fasst das deutsche Recht die Erwerbsfähigkeit sehr weit. Dieses Kriterium erfüllt bereits eine Person, die mindestens drei Stunden täglich einer Arbeit nachgehen kann. Viele, die im deutschen System als erwerbsfähig gelten, wären in anderen Ländern, wie den Niederlanden oder Großbritannien, als erwerbsunfähig eingestuft.²

Vor diesem Hintergrund lässt sich durchaus fragen, ob nicht bereits ein mäßiger Rückgang der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als (Teil-)Erfolg zu werten ist. In der Tat ist ja die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen seit 2006 immerhin um etwa eine halbe Million oder 10% gefallen.³ Gegen eine allzu große Euphorie spricht allerdings, dass angesichts des starken Wirtschaftsaufschwungs in den Jahren 2006 bis 2008 das Abschmelzen des Bestandes im genannten Umfang kaum als entscheidender Durchbruch anzusehen ist.

Die Grundelemente der Reform

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hatte im Wesentlichen zwei Aspekte. Zum einen wurde damit der unselige Verschiebebahnhof für die Arbeitslosen zwischen Kommunen auf der einen und der Bundesagentur für Arbeit und dem Bund auf der anderen Seite beseitigt; so wurden Langzeitarbeitslose in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsmaßnahmen des BSHG vorübergehend eingestellt und nur solange beschäftigt, bis sie einen Versicherungsanspruch erworben hatten, um sie dann als Arbeitslosengeldempfänger von der Versicherungsgemeinschaft alimentieren zu lassen. Der zweite Aspekt ist die Wirkung der Reform auf Erwerbstätige, die sich gar nicht in der Grundsicherung befinden. »Für viele Menschen ist Hartz IV eine Chiffre dafür, dass auch in Deutschland der Absturz in die Armut möglich ist«, schrieb Thomas Öchsner in der Süddeutschen Zeitung. Mit anderen Worten: Beschäftigten, die sich im alten System wegen der vergleichsweise langen Absicherung durch Arbeitslosengeld und -hilfe sehr weit von einem Status als Sozialhilfeempfänger entfernt wähnten, wurde nun bewusst, dass ein massiver sozialer Abstieg auch ihnen drohen könnte. Dies löste Ängste und Verunsicherungen bis in die Mitte der Gesellschaft aus, führte aber offenbar auch zu Verhaltensänderungen. Untersuchungen unseres Instituts⁴ weisen auf eine intensivere Suche der Arbeitslosen und eine höhere Konzessionsbereitschaft bei der Annahme von Jobs hin. Auf makroökonomischer Ebene wurden erstmals seit langer Zeit Indizien sichtbar, dass sich die Funktionsweise des Arbeitsmarktes verbesserte. Nach Jahrzehnten gelang es zum ersten Mal wieder besser, Arbeitsuchende und offene Stellen zusammenzuführen.

Das Prinzip des Fordern und Fördern ist eine unmittelbare Konsequenz, wenn Aktivierung vor Alimentierung gehen

² Um nicht missverstanden zu werden: Diese weite Definition der Erwerbsfähigkeit sollte beibehalten werden, da auf diese Weise nicht Problemgruppen in der Rubrik »Invalidität« versteckt werden. Das deutsche System ist an dieser Stelle deutlich transparenter als das anderer Länder.

³ Der Anstieg im Jahr 2005 ist vor allem durch den Aufbau der Statistik in diesem Jahr zu erklären und kaum inhaltlich zu interpretieren.

⁴ Vgl. Kettner, A. und M. Rebien (2007), »Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt«, IAB-Kurzbericht 19/2007.

soll. Soweit ich sehe, wird dieser Grundsatz von keiner Seite in Frage gestellt, die das Übel der Langzeitarbeitslosigkeit ernsthaft bekämpfen möchte. Kontrovers ist nur die Intensität, mit der gefordert oder gefördert werden soll. So scheiden sich die Geister an der Frage, wie konsequent Sanktionen angewendet werden sollen, ebenso wie an der Frage, in welchem Umfang zum Beispiel Qualifizierungsmaßnahmen eingesetzt werden sollten.

Intensivbefragungen des IAB von Betreuern in den Jobcentern legen nahe, dass Sanktionen sowohl positive als auch negative Konsequenzen haben können und von daher mit Augenmaß verhängt werden sollten. Kritisch ist das Instrument insbesondere dann, wenn ein sich entwickelndes Vertrauensverhältnis von Betreuer und arbeitsmarktfernen Hilfebedürftigen zerstört zu werden droht.

Bei den Fördermaßnahmen hingegen ist die Effektivität und Zielgenauigkeit kritisch zu hinterfragen. Unsere Untersuchungen zeigen, dass insbesondere in der Zeit unmittelbar nach der Reform die Zuweisung in verschiedene Maßnahmen verbesserungswürdig war. Voraussetzung dafür, dass das richtige Maßnahmebündel ergriffen wird, ist aber nicht nur ein günstiges Verhältnis zwischen der Zahl der Betreuer und der Zahl der Kunden, sondern auch eine hohe Qualifikation der Betreuer.⁵ Verbesserungsbedarf besteht nach unseren Evaluationsstudien besonders dort, wo es darum geht, gezielt den Einzelfall zu berücksichtigen und einen gesamtheitlichen Ansatz zur Integration in das Erwerbsleben zu verfolgen.

Das Problem des Lohnabstands

Häufige Kritik am System der Grundsicherung bezieht sich auf mangelnde Anreize zur Arbeitsaufnahme. Dabei ist grundsätzlich festzuhalten, dass der Empfang von Grundsicherung nicht gerade als »Wohlstand bei Nichtstun« charakterisiert werden kann. Im Rahmen des »Panels Arbeit und Soziale Sicherung« (PASS) lassen sich Zufriedenheitswerte für verschiedene Gruppen ermitteln. Das Ergebnis ist eindeutig: Arbeitslose Hilfebedürftige in der Grundsicherung sind signifikant unglücklicher als Personen in Ein-Euro-Jobs, und diese wiederum weisen deutlich niedrigere Zufriedenheitswerte auf als Personen in einem regulären Beschäftigungsverhältnis. Obwohl der Befund sicherlich nicht einfach kausal interpretiert werden darf, spricht er doch dafür, dass sich die Empfänger von Grundsicherungsleistungen keineswegs bequem im System eingerichtet haben, sondern ein Leidensdruck vorhanden ist. Inwieweit dieser nicht-materielle Anreiz,

der Situation zu entkommen, trägt, muss aber dahin gestellt bleiben.

Keinesfalls darf deshalb auch die materielle Seite vernachlässigt werden. Die Existenz eines ausreichenden Lohnabstands zwischen Grundsicherung und Erwerbsarbeit wurde in der politischen Diskussion der letzten Wochen immer wieder in Zweifel gezogen. Vom Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband kürzlich vorgelegte Modellrechnungen belegen jedoch eindeutig, dass Erwerbstätige materiell besser gestellt sind als Grundsicherungsempfänger, auch dann, wenn sie sehr niedrige Löhne erhalten. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Berechnungen des IAB. Andere Rechenwerke – wie die des Instituts für Weltwirtschaft – sind demgegenüber irreführend, weil sie Vergünstigungen wie Wohngeld oder Kindergeldzuschläge vernachlässigen, auf die Erwerbstätige im Niedrigeinkommensbereich Anspruch haben. In den meisten Fällen ist ein Lohnabstand selbst dann gewahrt, wenn nicht von der Möglichkeit des Aufstockens Gebrauch gemacht wird.⁶

Die Beispielrechnungen zeigen zugleich, dass der Lohnabstand zu Hartz IV nicht unbeträchtlich vom Familienkontext abhängt. So beträgt er in der Studie des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes bei einer vollzeitbeschäftigten Verkäuferin mit einem monatlichen Bruttoentgelt von 1 583 € 36, wenn sie alleinstehend ist, aber nur 17%, wenn sie mit Partner und zwei Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft lebt. Auch für eine Alleinerziehende wäre der Lohnabstand deutlich geringer als bei einer Alleinstehenden.

Die Tatsache, dass der Lohnabstand in dieser Weise variiert, zeigt, dass hier noch eine Gestaltungsaufgabe besteht.

Wie könnte eine Verbesserung aussehen?

Das System der Grundsicherung (Regelsatz und Kosten der Unterkunft) und die Sozialleistungen im Fall von Erwerbstätigkeit bei Niedrigeinkommen (Kinderzuschlag, Wohngeld, Aufstockerleistung) sind noch nicht ideal aufeinander abgestimmt. So werden bei Empfängern der Grundsicherung die Kosten der Unterkunft (Warmmiete) vollständig übernommen, bei Erwerbstätigen mit Niedrigeinkommen außerhalb des Systems der Grundsicherung hingegen nur anteilig. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass aus ökonomischer Sicht eine vollständige Kostenübernahme zwangsläufig zur Fehlallokation führt, da keine Einsparanreize – etwa beim Umgang mit Energie – vorhanden sind.

⁵ Die Unsicherheit über die institutionellen Rahmenbedingungen nach dem Urteil des BVerfG über die Unzulässigkeit der »Mischverwaltung« in den Arbeitsgemeinschaften hat nicht eben dazu beigetragen, ein stetiges und professionelles Arbeiten zu fördern.

⁶ Ein Anspruch auf Aufstockerleistungen entsteht, wenn das Erwerbseinkommen unter das Einkommen fällt, das bei Empfang von Grundsicherungen ohne Erwerbsarbeit erzielt wird.

Eine Möglichkeit bestünde darin, die Regelungen für die Kosten der Unterkunft denen beim Wohngeld anzupassen und im Gegenzug – kostenneutral – den Regelsatz entsprechend zu erhöhen.

Andere Vorschläge betreffen die generelle Erhöhung des Lohnabstands. Da eine Senkung des Regelsatzes bei nüchterner Betrachtung ausscheidet, käme es auf ein intelligentes Ineinandergreifen von drei Instrumenten an: Mindest- und Kombilöhne sowie die progressive Gestaltung von Sozialabgaben. Ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn in moderater Höhe könnte eine Negativspirale bei der Entlohnung stoppen, ohne dass nennenswerte Beschäftigungsverluste auftreten. Er würde auch die Bereiche abdecken, die sich der Gestaltung durch die Tarifvertragsparteien weitgehend entziehen. Elemente eines Kombilohns würden dort einsetzen, wo die individuellen Voraussetzungen für eine marktgerechte Produktivität zu niedrig ist. Und schließlich könnte eine progressive Gestaltung der Sozialversicherungsbeiträge einen Beitrag leisten, sowohl die Schwarzarbeit im Niedriglohnsegment zu begrenzen als auch die Anreize zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung zu erhöhen. Steuerentlastungen hingegen helfen an dieser Stelle nicht, da die Erwerbseinkommen so niedrig sind, dass sie in der Regel unter die Freibetragsgrenze fallen.



Martin Werding*

Grundsicherung für Arbeitsuchende: Leistungen korrigieren und Bezieher weiter aktivieren

Wer nur das Presseecho und die vielen Stellungnahmen und Kommentare zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 verfolgt hat, könnte den Eindruck gewinnen, dass die Politik von den Richtern für das 2005 in Kraft getretene System der »Grundsicherung für Arbeitsuchende« – besser bekannt als »Hartz IV« – gehörig abgewatscht worden ist. Entsprechend dem Temperament der deutschen Verfassungsrichter hat der eine oder andere ihrer nüchtern formulierten Sätze zwar durchaus einen Unterton der Politikerschelte. Wie oft in solchen Dingen bedarf die Entscheidung jedoch sorgfältiger Lektüre, bevor gefragt werden kann, welche Bedeutung das Urteil und die darin geforderten Korrekturen für die anhaltenden Diskussionen über weitere Reformen des neuen Grundsicherungssystems eigentlich haben.

Was sagt das Gericht – und was nicht?

Das Verfassungsgericht hat in seinem Urteil zum hier maßgeblichen Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II) keine Fundamentalkritik an der bis heute heftig umstrittenen Reform geübt. Anders als viele Kommentatoren stellt es weder den Charakter der nach diesem Gesetz gewährten Leistungen als auf die Sicherung des Existenzminimums ausgelegte Grundsicherung in Frage noch das damit verbundene Ziel einer stärkeren Aktivierung (»Fördern und Fordern«) erwerbsfähiger Leistungsbezieher.

* Prof. Dr. Martin Werding ist Professor für Sozialpolitik an der Ruhr-Universität Bochum und ifo-Forschungsprofessor für den Bereich Sozialpolitik und Arbeitsmärkte.

Für die meisten Beobachter nicht unerwartet hat das Gericht vielmehr die Bemessung der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts von Kindern für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt. Überraschender ist, dass es zugleich auch die Modalitäten der Bemessung der Leistungen an Erwachsene als verfassungswidrig eingestuft hat. Dabei stellen die Richter jedoch auch fest, dass die Leistungen in beiden Fällen nicht »evident unzureichend« seien. Ihre Kritik zielt vielmehr in erster Linie auf methodische Aspekte, insbesondere – und für eine juristische Entscheidung vielleicht am überraschendsten – auf eine fehlende empirische Grundlage für die Bestimmung der jeweiligen Bedarfssätze.

So führt das Verfassungsgericht zunächst aus, dass das bereits im alten Sozialhilferecht seit 1990 – anstelle des früheren »Warenkorbmodells« – verwendete »Statistikmodell« für diese Zwecke grundsätzlich vertretbar sei. Gegen dessen Prinzipien werde bei der Festlegung der Regelleistungen der Grundsicherung für alleinlebende Erwachsene seit 2005 aber verstoßen, weil dabei Abschläge und Ausschlüsse für einige Ausgabepositionen vorgenommen werden, die nach Ansicht der Richter nicht einmal auf empirisch fundierten Schätzungen basieren, sondern allein auf »Schätzungen ›ins Blaue hinein««. Bei allen Gestaltungsspielräumen, die das Gericht dem Gesetzgeber in dieser Hinsicht zugesteht, erscheint die Bemessung der Regelleistungen, von denen auch die Leistungen für alle anderen Mitglieder einer größeren Bedarfsgemeinschaft abgeleitet werden, daher generell nicht als im nötigen Maße transparent, tragfähig begründet und im Hinblick auf ihre realitätsgerechte Höhe überprüfbar.

Bei den Leistungen der Grundsicherung für Kinder unter 14 Jahren geht das Verfassungsgericht noch einen Schritt weiter. Verfassungswidrig sind diese nicht nur wegen ihrer abgeleiteten Festlegung (60% der ihrerseits verfassungswidrigen Regelleistung für alleinstehende Erwachsene). Die Richter vermissen bei dieser pauschalen Form der Bemessung ausdrücklich auch jedweden Versuch, den spezifischen Bedarf von Kindern sachgerecht zu ermitteln. Insbesondere rügen sie, dass regelmäßige Ausgaben im Zusammenhang mit dem Schulbesuch der Kinder zunächst gar nicht berücksichtigt wurden. In voreuseilendem Gehorsam gegenüber solcher Kritik hat die Politik schon zum 1. Juli 2009 die Leistungen für Kinder im Alter von 6 bis 13 Jahren leicht erhöht und zusätzliche Leistungen für Schüler zu jedem Schuljahresbeginn eingeführt. Letztere stuften die Richter allerdings nun als systemwidrig und in ihrer Höhe »freihändig geschätzt« ein. Jedenfalls sind ihre Einwände gegen das Bemessungsverfahren der Leistungen für Kinder damit nicht vom Tisch, wie sie in ihrer Entscheidung selbst festhalten.

System- und daher verfassungswidrig ist nach dem Urteil des Verfassungsgerichts außerdem die Fortschreibung der Bedarfssätze bzw. die regelmäßige Anpassung der Regelleistungen der Grundsicherung mit den jährlichen Änderungsraten des aktuellen Rentenwerts. Mit Rücksicht auf die langfristige Finanzierbarkeit des gesetzlichen Rentensystems werden die laufenden Rentenanpassungen dort mittlerweile durch mehrere Faktoren gezielt gedämpft. Auf die Leistungen einer existenzminimalen Grundsicherung darf diese Politik nach Ansicht des Gerichts nicht übertragen werden. Maßgeblich dafür sollte in der Logik des Statistikmodells allein die Entwicklung von Einkommen und/oder Lebenshaltungskosten für Angehörige unterer Einkommensschichten sein, auch wenn der Abstand zwischen Durchschnittsrenten und Grundsicherungsniveau dadurch auf Dauer sichtbar geringer werden dürfte.

Während das Verfassungsgericht der Politik zur Behebung dieser drei Mängel immerhin eine Frist bis zum 31. Dezember 2010 gesetzt hat, sieht es bei einem vierten Punkt sofortigen Handlungsbedarf. Mit den gegenüber früheren Regelungen stärker pauschalierten Leistungen der Grundsicherung sollen seit 2005 auch einmalige Sonderbedarfe weitgehend gedeckt sein. Dies ist den Richtern zufolge nicht zu beanstanden. Sie verlangen jedoch, zusätzliche Leistungen für unabwiesbare, laufende Sonderbedarfe zu gewähren, da diese durch Regelleistungen, die sich am Durchschnittsbedarf von Beziehern niedriger Einkommen orientieren, definitionsgemäß noch nicht gedeckt werden können. Eine gesetzliche Neuregelung muss auch in diesem Fall erst bis Ende des Jahres erfolgen. Die Grundsicherungsträger sollen entsprechende Leistungen, gestützt auf die Urteilsgründe, aber schon ab sofort gewähren – trotz des sich abzeichnenden Wirrwarrs für die zuständigen Verwaltungen.

Neubestimmung des Existenzminimums: Forschungsbedarf

Um die Arbeitsaufträge zu erledigen, die das Verfassungsgericht dem Gesetzgeber erteilt hat, muss somit an erster Stelle ein transparentes und schlüssiges Verfahren zur realitätsgerechten Bestimmung und Fortschreibung des Existenzminimums gefunden werden, sowohl für Erwachsene als auch für Kinder. Am Statistikmodell, das seinerzeit eingeführt wurde, um die regelmäßige Neufestsetzung des Sozialhilfe-Eckregelsatzes zu entpolitisieren, kann dabei festgehalten werden. Auch die alle fünf Jahre (zuletzt 2008) neu erhobene »Einkommens- und Verbrauchsstichprobe« (EVS) des Statistischen Bundesamtes kann als denkbar beste Datengrundlage weiterhin verwendet werden. Aber auch wenn solche nahe liegenden Vorfestlegungen getroffen werden, ergibt sich aus dem Verfassungsgerichtsurteil zunächst ein nennenswerter Forschungsbedarf, um für die empirische

Fundierung der Leistungen der Grundsicherung und letztlich für die geforderte Transparenz und Schlüssigkeit des ganzen Systems zu sorgen.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Handhabung des Statistikmodells nicht ohne normative Vorgaben auskommt. Schon die Idee, die Leistungen der Grundsicherung am Verbrauchsverhalten von Haushalten mit Einkommen unmittelbar oberhalb der Grundsicherungsschwelle zu bemessen, hat im Hinblick auf die Bestimmung eines soziokulturellen Existenzminimums etwas Tautologisches. Entscheidend ist nach der Argumentation des Gerichts allerdings, dass jenseits dieser wertenden Grundsatzentscheidung bei der Anwendung des Statistikmodells keine weiteren, eher willkürlichen Eingriffe vorgenommen werden.

Die Berechnungen zum Statistikmodell bezogen sich faktisch bisher vor allem auf alleinstehende Personen. Für den Bedarf von Kindern wurden im Rahmen der früheren Sozialhilfe ergänzende Differenzrechnungen ange stellt, auf die für die neue Grundsicherung dann ganz verzichtet wurde. Was über das Verbrauchsverhalten größerer Haushalte bekannt ist, bezieht sich zudem überwiegend auf Durchschnittsverdiener, nicht auf Bezieher niedriger Einkommen. Beide Beschränkungen müssen für eine verfassungskonforme Neufestsetzung der Leistungen der Grundsicherung nun offenbar überwunden werden. Genauer zu untersuchen sind daher folgende Aspekte:

- Wie hoch sind die Ausgaben *für Kinder* – einzeln zurechenbare wie solche für gemeinsam genutzte Güter – *im Kontext eines größeren Haushalts?*
- Wie variieren die Ausgaben eines Haushalts mit der Zahl seiner Mitglieder, speziell der dazu gehörigen Kinder, *im Niedrigeinkommensbereich?*
- Welche Staffelungen dieser Ausgaben sind empirisch so relevant, dass sie für eine realitätsgerechte Bemessung des Existenzminimums zu berücksichtigen sind – *nach dem Alter* (in welchen Altersklassen?) oder auch *nach der Ordnungszahl* der Kinder?
- Wie stark ist die *regionale Differenzierung* der Verbrauchsausgaben bei Niedrigeinkommensbeziehern, die bei der Grundsicherung seit 2006 nur noch für Kosten der Unterkunft Berücksichtigung findet?
- Wie reagieren die Verbrauchsausgaben von Niedrigeinkommensbeziehern auf *Einkommens- und Preissteigerungen?*

Welche Implikationen Antworten auf diese Fragen für die Bemessung von Leistungen der Grundsicherung und ihre regelmäßige Anpassung haben, muss dabei a priori offen bleiben. Denkbar ist zum Beispiel, dass die Ausgaben für Kinder, gestaffelt nach deren Alter, gegenüber den

jetzigen Sätzen ansteigen sollten, dass aber eine Berücksichtigung von Haushaltersparnissen bei steigender Kinderzahl, die es bisher nicht gab, einen entgegengesetzten Effekt hat. Wie sich die Leistungen für größere Haushalte – nach vertretbaren Pauschalierungen – in Zukunft aus Leistungen für einzelne Mitglieder zusammensetzen, kann ebenfalls wohl erst nach genauerer Analyse bestimmt werden. Schließlich könnten die Daten Anlass zu einer regionalen Differenzierung der Leistungen zeigen – oder aber belegen, dass Bezieher niedriger Einkommen überwiegend bei denselben Discountern einkaufen und daher, abgesehen von ihren Mieten, immer dieselben Preise bezahlen.

Gemessen an den langen Diskussionen vor Einführung des SGB II und seither erscheint die vom Bundesverfassungsgericht gesetzte Frist für eine Neuregelung als kurz. Für die Klärung der hier angesprochenen Forschungsfragen herrscht daher ab sofort nennenswerter Zeitdruck. Mit auswertbaren Daten der letzten EVS-Erhebung von 2008 wird derzeit erst für August oder September dieses Jahres gerechnet. Die Forschung könnte sich – wenn sie sofort in die Wege geleitet wird – daher zunächst darauf konzentrieren, gestützt auf die Daten der vorletzten Erhebung von 2003, die nötige Methodik zu entwickeln und vorläufiges Material für die Diskussion der Folgerungen für Gesetzgebung und Verwaltung zu erarbeiten. Endgültige Strukturen und Beträge der Leistungen der Grundsicherung können dann auf aktueller Datengrundlage ab dem Herbst ermittelt und fixiert werden.

Zu berücksichtigen sind bei der Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils schließlich auch Auswirkungen einer Neudefinition des Existenzminimums, speziell desjenigen von Kindern, in anderen Rechtsgebieten. Die Leistungen der Grundsicherung für Erwerbsfähige nach dem SGB II waren zuletzt auch maßgeblich für Leistungen nach dem SGB XII (Sozialhilfe für nicht-erwerbsfähige Personen), wobei dort allerdings weit mehr ergänzende Leistungen für Sonderbedarfe gewährt wurden. Gemeinsamkeiten und Unterschiede beider Systeme könnten im Rahmen der Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils ebenfalls genauer beachtet werden. Noch wichtiger dürften Auswirkungen außerhalb des Sozialrechts sein, etwa auf die einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls dem durchschnittlichen Existenzminimum berechtigter Kinder entsprechen müssen, und neuerdings auch auf den zivilrechtlich geregelten Mindestunterhalt für Kinder verschiedenen Alters. Trotz der knappen Zeit sollten diese Verbindungen mitberücksichtigt werden, um für das Existenzminimum von Kindern letztlich zu einer empirisch ausreichend fundierten, in sich schlüssigen Gesamtkonzeption zu gelangen.

Die Systemfrage – richtig gestellt

Das Verfassungsgericht entscheidet seinem Auftrag gemäß immer nur über die ihm vorgelegten Fragen. Kritik an formalen Aspekten und Verfahrensfragen bemängelt dabei gelegentlich verfassungsrechtliche Bedenken inhaltlicher Art. Aber auch wenn man zwischen den Zeilen liest, haben die Richter in ihrem Urteil zu den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende definitiv nicht die Systemfrage gestellt. Sie verlangen gewisse Korrekturen an der Bemessung dieser Leistungen, die unter dem Gesichtspunkt einer sozial- und rechtsstaatlichen Gewährleistung des Existenzminimums für Personen, die dieses nicht aus eigener Kraft sichern können, erforderlich sind. Ob die daraus resultierenden Ausgaben insgesamt steigen werden oder nicht, kann vorab niemand sagen. Die noch wichtigere Frage, wie die sonstigen Ziele des Gesetzes – Überwindung der Hilfebedürftigkeit der Bezieher, speziell durch Eingliederung in reguläre Beschäftigung, oder zumindest eine Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit und ihre soziale Stabilisierung – in Zukunft besser erreicht werden können, bleibt von den erforderlichen Korrekturen aber im Kern unberührt.

Grundsicherungssysteme wie das nach dem 2005 eingeführten SGB II suchen regelmäßig nach einem Kompromiss zwischen drei grundlegenden Zielsetzungen, die nicht leicht in Einklang zu bringen sind. Sie sollen erstens für eine angemessene Grundsicherung der Bezieher sorgen, zweitens deren Arbeitsanreize nicht übermäßig schwächen und drittens diejenigen nicht allzu sehr belasten, die diese Leistungen finanzieren. Wenn das erste dieser Ziele jetzt stärker betont wird, muss das aber nicht zwangsläufig auf Kosten der beiden anderen Ziele gehen. Entsprechende politische Handlungsmöglichkeiten wurden in der Debatte über das SGB II von Anfang an diskutiert.

Für Personen mit geringen Qualifikationen und/oder fehlender Berufserfahrung haben die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende überwiegend nur einen geringen Abstand zu den von ihnen durch eigene Erwerbstätigkeit erzielbaren Einkommen. Der genaue Abstand hängt zwar auch von der jeweiligen Haushaltskonstellation ab – er ist für alleinstehende Personen typischerweise größer als für Familienernährer – und er wird auch durch Sozialleistungen für Personen außerhalb der Grundsicherung, wie den Kinderzuschlag oder das Wohngeld, beeinflusst. Beides zeigen die zahlreichen Berechnungen, die das ifo Institut zur Begründung seines Vorschlags einer »Aktivierenden Sozialhilfe« ab 2002 angestellt und laufend aktualisiert hat.¹ Das System der

Grundsicherung selbst könnte jedoch so ausgestaltet werden, dass sich Arbeit zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit aus eigener Kraft mehr lohnt, als dies derzeit der Fall ist.

Die Regelungen des SGB II zum Übergang aus reinem Sozialleistungsbezug in eine niedrig entlohnte Beschäftigung sind zwar schon deutlich besser als in den alten Systemen der Sozial- und Arbeitslosenhilfe. Ein Großteil des Lohnabstandes im neuen Grundsicherungssystem wird aber bereits ausgeschöpft, wenn ein Leistungsbezieher einen Minijob mit 400 € im Monat annimmt oder – noch besser – wenn zwei Bezieher aus einem Haushalt jeweils einen halben Minijob übernehmen. Der effektive Nettolohn für jede Arbeitsstunde sinkt jenseits dieser Schwelle rasch in den Cent-Bereich. Um dieses Problem zu lösen, müssen die Regelungen zum Hinzuverdienst ausgebaut und insbesondere auf Anreize zur Erzielung höherer Erwerbseinkommen bzw. einen größeren Erwerbsumfang zugeschnitten werden. Vermehrtes »Aufstocken« niedriger Arbeitslöhne wäre ein Anzeichen für weitere Verbesserungen der Grundsicherung, nicht Ausdruck anhaltender Probleme. Durch das aktuelle Verfassungsgerichtsurteil werden die Möglichkeiten dazu in keinster Weise berührt.

Aus sozial- wie aus finanzpolitischen Gründen – d.h. als Instrument zur Wiedereingliederung in Arbeit und ihren sozialen Kontext, zur Überwindung der »Sozialleistungsfalle« wie auch zur Abwehr von Schwarzarbeit – kann daneben vorgesehen werden, dass auch erwerbsfähige Personen im reinen Sozialleistungsbezug regelmäßig arbeiten sollten, mindestens in irgendeiner Form gemeinnütziger Beschäftigung. Zur genaueren Ausgestaltung eines auf einen Übertritt in reguläre Beschäftigung angelegten »Zweiten Arbeitsmarktes« (und auch eines eher sozialpädagogisch orientierten »Dritten Arbeitsmarktes«) gibt es die verschiedensten Vorschläge – und wahrscheinlich mindestens ebenso viele Bedenkensträger. Die Möglichkeiten und Grenzen einer solchen Strategie sollten jedoch endlich ausgelotet werden. Wahrscheinlich würde eine entsprechende Klausel irgendwann auch dem Verfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt – die aktuelle Entscheidung besagt dazu allerdings nichts.

Schließlich ist zu beachten, dass die Schwierigkeiten, viele Leistungsbezieher der neuen Grundsicherung nachhaltig zur Sicherung ihrer eigenen Existenz zu bringen, nicht allein eine Frage ihrer Arbeitsanreize ist, sondern auch ein Problem der Nachfrage nach ihrer Arbeitskraft. Ein aktivierendes System der Grundsicherung setzt einen funktionierenden Arbeitsmarkt für Personen mit geringer Produktivität voraus, der sich in Deutschland nur über einen längeren Übergangszeitraum herausbilden kann, nachdem er unter anderen Rahmenbedingungen zuvor mehrere Jahrzehnte lang ausgetrocknet ist. Dass

¹ Vgl. etwa Sinn et al. (2002; 2006; 2007).

mit der Einführung des SGB II Schritte in diese Richtung gelungen sind, die in der Zeit bis 2008 bereits klar sichtbar wurden, ist ein Teilerfolg, den – trotz vieler Anlässe zum Nachsteuern und Weiterentwickeln der Reform – leider viele politisch Verantwortliche und Kommentatoren übersehen.

Literatur

Sinn, H.-W., Chr. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002), »Aktivierende Sozialhilfe: – Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum«, *ifo Schnelldienst* 55(9), 3–52.

Sinn, H.-W., Chr. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006), *Redesigning the Welfare State: Germany's Current Agenda for an Activating Social Assistance*, Ifo Economic Policy, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, MA.

Sinn, H.-W., Chr. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2007), »Die zentralen Elemente der Aktivierenden Sozialhilfe«, *ifo Schnelldienst* 60(4), 48–53.



Heinz Buschkowsky*

»Hartzler« ist weder Beruf noch Berufung!

Das Jahr 2010 wird ohne Zweifel das Hartz-IV-Jahr. Eingeläutet hatte es im Januar der hessische Ministerpräsident Roland Koch mit seinen Äußerungen zur Arbeitspflicht. Ihm folgte pünktlich zum 5. Geburtstag das Bundesverfassungsgericht, das zum zweiten Male die Regeln des SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende –, im Volksmund Hartz IV genannt, teilweise für verfassungswidrig erklärt hat. Der Vizekanzler Guido Westerwelle entfachte ein Feuerwerk an Emotionen mit seinem Vergleich zur spätrömischen Dekadenz, und die NRW-Spitzenkandidatin der SPD, Hannelore Kraft, legt sich mit Gewerkschaften und Arbeitgebern gleichermaßen an mit ihrer Forderung nach gemeinnütziger Arbeit für Hartz-IV-Empfänger. Das Umfeld für eine angebrachte Debatte um unser Sozialsystem ist derzeit so vermint, dass jeder, der sich hineinwagt, eigentlich nur Blessuren davontragen kann. Ein sachlicher Diskurs scheint im Moment fast unmöglich. Und doch ist er notwendig.

Die Reform unseres Sozialsystems war richtig und wichtig. Die Grundpfeiler der Hilfen aus einer Hand mit der Philosophie des Förderns und Forderns sind auch richtig gesetzt worden. Aber ein Sozialsystem kann nur so gut sein wie seine Organisationsform den administrativen Vollzug zulässt. Bekanntlich gibt es hier jedoch erhebliche Mängel. Die Jobcenter verfügten nie über die vorgesehene personelle Sollstärke und konnten somit auch nicht die gewünschten Fallzahlen pro Sachbearbeiter erreichen. Im Jobcenter Neukölln fehlten für rund 40 000 Bedarfsgemeinschaften in der gesamten Zeit seines Bestehens bis zu mehrere hundert Mitarbeiter. Selbst heute beträgt das Minus noch 120 Vollkräfte. Bedingt durch das System von befristeten Arbeitsverträgen musste bisher 50% des Personals ausgetauscht werden. Was das für die Professionalität und Rechtssicherheit

* Heinz Buschkowsky ist Bezirksbürgermeister von Berlin-Neukölln.

der Mitarbeiter, für den Aus- und Fortbildungsbedarf und das Leistungsniveau der Jobcenter bei 40 Gesetzesnovellen in fünf Jahren bedeutet, liegt auf der Hand. Bis heute sind die Verfahrensabläufe zum Teil völlig überbürokratisiert. Die Veränderung der Heizkostenpauschale führt bei einer Bedarfsgemeinschaft von fünf Personen zum Beispiel zu einem Bescheid von 38 Seiten. Treffen zwei oder drei Leistungssachverhalte bei einer Bedarfsgemeinschaft von vier Personen zusammen, werden es bis zu 82 Seiten. Hier erscheint jeder Kommentar überflüssig.

Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Rückkehr zu mehr Einzelgerechtigkeit ist im Zusammenhang mit dem Bestreben nach Bürokratieabbau kontraproduktiv. Das ist der Weg zurück in die alte Sozialhilfe mit Auseinandersetzungen und Klagen um den Schulranzen und den Kühlschrank.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich klugerweise davor gehütet, konkrete Aussagen zur Höhe der Regelsätze zu machen. Für viele, die sich einen deutlichen Aufwuchs erhofft hatten, war das eine Enttäuschung. War doch im Vorfeld von Forderungen bis zu einer 30%igen Erhöhung der Regelsätze die Rede. Das Bundesverfassungsgericht hat sich allerdings zu Recht deutlich zu den Berechnungsmethoden geäußert. Dass diese sachgerecht, transparent und nachvollziehbar sein müssen, ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Neben der Feststellung, dass die absolute Höhe der heutigen Regelsätze dem Gericht nicht als evident unzureichend erscheint, haben sich die Richter aber sehr eingehend mit der Regelsatzberechnung für Kinder auseinandergesetzt. Das Ergebnis, dass Kinder als eigenständige Persönlichkeiten auch Anspruch auf einen auf ihre Lebenslagen zugeschnittenen Bedarf haben, ist nicht zu beanstanden. Kinder kann man nicht auf einen prozentualen Abschlag von Erwachsenen reduzieren.

Also insbesondere bei den Kindern muss die Politik Hausaufgaben machen. Und das ist auch völlig in Ordnung. Allerdings sollte das nicht zwangsläufig zum pawlowschen Reflex der Erhöhung monetärer Leistungen führen. Auch Sachleistungen des Staates müssen auf den Bedarf anrechenbar sein. Zum Existenzminimum eines Kindes gehören eben nicht nur Essen, Trinken und ein Bett, sondern auch gesellschaftliche Teilhabe insbesondere beim Bildungserwerb. Ein Kindergartenplatz kostet in einigen Bundesländern bis zu 500 €. Wenn die Gesellschaft Kindergarten- und Hortplätze, Ganztagschulen und Mittagessen kostenfrei bereitstellt, dann sind das geldwerte Vorteile, die das Familienbudget entlasten. Die Versuchung der Zweckentfremdung wäre hierbei gebannt. Natürlich müssten solche Angebote auch ihre Anrechnung beim direkten Geldtransfer finden.

Die Zahl der Kinder darf nicht das Familienbudget steuern, Kinder dürfen nicht zum Einkommensfaktor werden. Eine

Gesellschaft muss sich immer daran messen lassen, wie sie mit den Schwachen umgeht. Und die Schwächsten sind nun einmal die Kinder. Deshalb ist es die Aufgabe des Sozialsystems, mehr Chancengerechtigkeit zu schaffen. In keinem europäischen Land sind die soziale Herkunft und der gesellschaftliche Stand der Eltern so prägend für den Lebenslauf der Kinder wie in Deutschland. Wenn wir dies ändern wollen, oder besser, müssen, dann muss es zu einem Paradigmenwechsel zur Welt der Kinder bei der Familienförderung kommen. Von allen OECD-Staaten weist Deutschland mit 3% vom Bruttosozialprodukt die höchsten Ausgaben für die Familienpolitik auf. In der Effizienz liegen wir allerdings nur an drittletzter Stelle. In fast allen anderen Ländern stehen die Dienstleistung und die Infrastruktur für Kinder im Mittelpunkt. Bei uns hingegen hat traditionell die pekuniäre Förderung der Eltern Vorrang. Wir brauchen eine Bildungspolitik für Kinder, statt eine Geldscheinpolitik für Eltern. Lieber kostenloses Mittagessen in der Schule als 20 € mehr Kindergeld. Lieber kostenlose KITAS als 50 € mehr Hartz IV. Wenn wir das Kindergeld um die Hälfte kürzten, würde das rund 18 Mrd. € pro Jahr für eine neue Bildungspolitik freisetzen. 90 zusätzliche Mrd. € für Kindertagesstätten und Schulen würden in nur fünf Jahren die Bildungsrepublik entstehen lassen, die sich die Kanzlerin so wünscht. Hartz IV erzieht niemanden, ist kein Beruf und keine Zukunft. Wissen und Bildung hingegen schon.

Die Einengung der Förderkulisse auf das Elternhaus bürgt außerdem das Risiko der Fehlsteuerung in sich und dort, wo es um die Chancengerechtigkeit für die Kinder am schlechtesten bestellt ist, sind die Defizite am größten. Denn gerade in bildungsfernen Milieus mit fehlender sozialer Kompetenz, verändern höhere Geldleistungen weder das Familienleben noch das Verhalten erziehungsüberforderter Eltern. Deswegen werden nicht plötzlich Schulbrote geschmiert oder ein besserer Füllfederhalter gekauft. In Neukölln beziehen je nach Wohngebiet zwei Drittel bis drei Viertel aller Kinder Hartz IV.

Es gibt Schulen, in denen kaum ein Elternteil der Kinder einer regelmäßigen Erwerbstätigkeit nachgeht. In der Sozialisation der Kinder finden Pläne und Ziele, Erfolge wie Misserfolge im Beruf und bei der Arbeit als Vorbild und Motivation nicht statt. Die Kinder kennen teilweise überhaupt niemanden mehr, der morgens aufsteht und arbeiten geht. Auf die Frage, welchen Beruf sie sich vorstellen können, hören unsere Lehrer nicht selten »Ich werde Hartzler«. Die Zahl der erziehungsüberforderten Eltern steigt in Deutschland ständig. Die Zuwachsrate beläuft sich auf jährlich rund 10%. Allein im letzten Jahr mussten die Jugendämter 6,5 Mrd. € aufwenden, um Eltern bei der Erziehung ihrer Kinder zu unterstützen. Wenn wir Kinder für ein eigenverantwortliches Leben befähigen und ausbilden wollen, schaffen wir das nicht durch eine Verengung auf eine reine Geldscheinpolitik. Es trifft einfach nicht den Kern des Problems, immer

nur über Geld zu reden. Viel entscheidender für die Entwicklung junger Menschen schon von Kindesbeinen an sind doch die emotionale Armut und später die Bildungsarmut. Das sind die wahren Gründe dafür, ob jemand später sein Leben selbst meistern kann oder auf die Solidarität der Gemeinschaft angewiesen ist.

Mit hoher Erregung wird die Diskussion zum Lohnabstandsgebot geführt. Gerade bei größeren Bedarfsgemeinschaften verbunden mit Niedrigqualifikation kann die Höhe des Sozialtransfers im regulären Erwerbsleben nicht erreicht werden. Aus diesem Umstand resultiert die Höhe von rund 1,4 Mill. Aufstockern. Also Menschen, die neben ihrem Erwerbseinkommen zusätzliche Leistungen nach Hartz IV bis zur Bedarfshöhe erhalten. Deren Vorteil liegt dann im Belassen der anrechnungsfreien Beträge ihres Arbeitslohns. Die derzeit vom Paritätischen Gesamtverband geführte Diskussion, dass Arbeitseinkommen immer über dem Hartz-IV-Satz liegen, reduziert das Lohnabstandsgebot auf die Freigrenzen. Dies kann und darf aber nicht die Norm sein, denn die Freigrenze des Sozialsystems ist als Belohnung für Engagement, Ehrgeiz und Aufstiegswillen etwas knapp bemessen.

In diesem Zusammenhang nimmt derzeit die Erhöhung der Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Diskussion breiten Raum ein. Durch den höheren Verbleib des Arbeitseinkommens beim Hilfeempfänger sollen die Eigenbemühungen zur Arbeitsaufnahme verstärkt werden. Dieser Weg birgt die Gefahr, dass die Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnsektor sich weiter ausbreiten und Arbeitsverträge immer nur bis zur Höhe der Freigrenze geschlossen werden. Im Grund genommen ist dies die Einführung eines Kombilohns, bei dem die Grundlast des Lebens durch Hartz IV abgedeckt wird, sozusagen als bedingungsloses Grundeinkommen. Die in den letzten Jahren stattgefundenen Explosion der Arbeitsverhältnisse mit Dumpinglöhnen – mit oder ohne steuerfreiem Aufgeld – hat seine Ursache in der Gewissheit, dass der Rest für ein auskömmliches Leben durch die Allgemeinheit via Jobcenter bestritten wird. Auch eine Form von Sozialbetrug. An dieser Stelle allerdings von Seiten der Arbeitgeber. Die Erhöhung der Hinzuverdienstmöglichkeiten führt auf jeden Fall zur Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten und damit zu Mehrkosten.

Als durchaus zielführend für den Gedanken des Förderns ist der Vorschlag von Frau Kraft aus NRW zu bewerten, Hartz-IV-Empfänger stärker als bisher die Möglichkeit von gemeinnützigen Arbeiten zu geben. Der zusätzliche Verdienst verbunden mit strukturierten Tagesabläufen sowie sozialen Kontakten kann für viele Hilfeempfänger durchaus hilfreich und attraktiv sein. Sinnvolle Tätigkeiten bei Städten und Gemeinden, die aufgrund der Finanzknappheit nicht prioritär sind, gibt es genug. Die Bremse waren hier bisher die Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern und die Gewerk-

schaften. Die einen befürchten den Rückgang von Aufträgen und damit die Gefährdung von Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt und die anderen ein Unterlaufen der Tarifverträge. Aus diesem Grund entstanden so genannte Positivisten als Unbedenklichkeitsbescheinigung. Für jede im öffentlichen Bereich zu verrichtende Arbeit gibt es aber mit Ausnahme des hoheitlichen Sektors auch einen gewerblichen Anbieter. Daher sollte die Richtschnur nicht eine fiktive Zusätzlichkeit sein, sondern die Finanzierbarkeit. Alle Dinge, die nicht im Etat enthalten sind, gelten als zusätzlich und sind somit frei für den zweiten Arbeitsmarkt. Diese Einsatzform scheitert nicht an den Jobcentern oder den Hilfeempfängern.

Ein beliebtes Thema ist die Missbrauchsbekämpfung. Für einige das zentrale Problem des Sozialsystems, für andere eine Marginale. Beides ist falsch. Wenn Wolfgang Clement von 20% Missbrauchsfällen spricht, sagt er zugleich, dass 80% der Hilfeempfänger sich korrekt verhalten. Ein Fünftel zu vier Fünftel kann nie das zentrale Problem sein. Andererseits spiegelt die Sanktionsstatistik auch nicht das reale Leben wider. Die Jobcenter sind logistisch überhaupt nicht in der Lage, Missbrauchsvermutungen nachzugehen. Das Jobcenter Neukölln verfügt bei 78 000 Kunden über vier Außendienstmitarbeiter. Dieser Überwachungsdruck raubt niemandem den Schlaf. Theoretisch haben die Jobcenter viele Möglichkeiten, Missbrauch zu begegnen. In der Praxis laufen diese Regelungen durch erschwerte Beweislage, legale Trickereien und hohen bürokratischen Aufwand oft leer. Nirgendwo ist die Divergenz zwischen Normierung und gelebter Praxis so deutlich wie bei der Bekämpfung des Missbrauchs. Der Missbrauch von Sozialleistungen ist aber auch entscheidend abhängig von sozialer Kontrolle, er hat deshalb unter dem Deckmantel der anonymen Großstadt eine ganz andere Dimension als auf dem Land oder in der Kleinstadt, wo jeder jeden kennt. Gleichwohl kommt man um die Erkenntnis nicht herum, dass die Stimulierung regelkonformen Verhaltens durch die Jobcenter andere logistische Voraussetzungen und eine handhabbarere Rechtsmaterie erfordert.

In vielen sozialen Brennpunkten ist das Sozialsystem als alleinige Lebensgrundlage adaptiert. Es gibt Bevölkerungsschichten, für die es selbstverständlich ist, dass sie »ihr« Geld vom Amt bekommen. Die informelle Wirtschaft, Schwarzarbeit oder sonstige Erwerbsquellen bessern die Grundversorgung für den Spaßteil des Lebens auf. Das ist die eine Seite der Medaille. Die andere Seite ist, dass viele Menschen überhaupt keine Chance mehr auf einen passenden Arbeitsplatz haben. Ganze Branchen haben dicht gemacht, Berufsbilder sind untergegangen. Mut- und Perspektivlosigkeit sind schlechte Ratgeber. Die Niederländer zum Beispiel fördern Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen in sozialen Brennpunkten durch Zuschüsse und Steuererleichterung. So etwas Ähnliches gab es bei uns früher

für die strukturschwachen Gebiete mit der Zonenrandförderung. Vielleicht muss man hier eine Anleihe in der Vergangenheit zur Bewältigung von sich abzeichnenden Problemen der Zukunft aufnehmen.

Unser Sozialsystem soll aktivieren und nicht alimentieren. Langjähriger Bezug von staatlichen Transferleistungen lähmt und sediert, Aufstiegswillen und Ehrgeiz verkümmern. Die Solidarität der Stärkeren mit den Schwächeren funktioniert aber nur, wenn die Leistungsfähigkeit nicht überfordert wird oder die Solidarität in Leistungsunwilligkeit umschlägt. Der Haushalt des Bezirkes Neukölln beläuft sich auf 678 Mill. €. Davon entfallen 72% auf Transfer- und Sozialleistungen. Für die Unterhaltung unserer Gebäude, Straßen und Grünflächen geben wir 2,3% aus. Das macht nachdenklich.

Das Sozialsystem ist Ausfallbürge für Schicksalsschläge und Lebensumstände, die den Einzelnen aus der Bahn werfen, so dass er nicht selbst für seinen Unterhalt sorgen kann. Die Grundphilosophie, dass jeder Mensch für die Gestaltung seines eigenen Lebens erst einmal selbst verantwortlich ist, kann es aber nicht aufheben. Auch wenn das Fördern vielleicht bisher zu unpräzise war, die Betreuung zu unverbindlich, so bedeutet Fördern jedoch nicht, dem Einzelnen die Verantwortung für sich selbst abzunehmen. »Ich bin arbeitslos, weil mir das Jobcenter keine Arbeit besorgt«, ist genauso falsch wie »es ist genug Arbeit für jeden da, man muss nur wollen«. Hartz IV kann nicht die Garantie des durchschnittlichen Lebensstandards sein, sondern einzig die Existenzsicherung eines Lebens in Menschenwürde. Ein Sozialsystem ist dann nur ein gutes, wenn es finanzierbar bleibt und dazu beiträgt, dass sich Menschen von ihm befreien können.