

Bauernschuster, Stefan; Geis, Wido; Holzner, Christian; Rainer, Helmut

Article

Das Bundesverfassungsgerichtsurteil zu den Hartz-IV-Regelsätzen: Hintergrund und Bedeutung

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Bauernschuster, Stefan; Geis, Wido; Holzner, Christian; Rainer, Helmut (2010) : Das Bundesverfassungsgerichtsurteil zu den Hartz-IV-Regelsätzen: Hintergrund und Bedeutung, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 63, Iss. 05, pp. 21-29

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164790>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Das Bundesverfassungsgerichtsurteil zu den Hartz-IV-Regelsätzen: Hintergrund und Bedeutung

Stefan Bauernschuster, Wido Geis, Christian Holzner und Helmut Rainer

Am 9. Februar 2010 hat das Bundesverfassungsgericht die Berechnung der Hartz-IV-Regelsätze für nicht konform mit der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland befunden. Im Zuge dieses Urteils ist eine oft ideologisch geführte Sozialstaatsdebatte entbrannt, die nur noch marginal mit der eigentlichen Kritik des Bundesverfassungsgerichts zu tun hat und nicht selten an der zentralen ökonomischen Problematik vorbeiführt. Mit diesem kleinen Artikel wollen wir einen Beitrag zur Aufklärung leisten, indem wir die aktuelle Hartz-IV-Gesetzeslage darlegen, die Kritik des Bundesverfassungsgerichtes zusammenfassen und kurz alternative Berechnungs- und Auszahlungsmodalitäten im bestehenden System diskutieren, um schließlich aus ökonomischer Perspektive Verbesserungsmöglichkeiten im derzeitigen Sozialsystem aufzuzeigen.

Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums im Grundgesetz

Nach Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG obliegt dem Gesetzgeber die Pflicht, jedem Bürger ein menschenwürdiges, soziokulturelles Existenzminimum zu sichern. Dieses umfasst nach §20 Art. 1 SGB II »insbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie [...] Bedarfe des täglichen Lebens, sowie in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben.« Zur Deckung dieses Anspruchs wird Empfängern von Leistungen nach SGB II ein Pauschalbetrag in Höhe der Regelsätze ausbezahlt. Diese Regelsätze betragen aktuell pro Person 359 € für Alleinstehende (Eckregelsatz), 323 € für Paare, 287 € für Kinder ab 14 Jahren, 251 € für Kinder von sieben bis 14 Jahren, sowie 215 € für Kinder unter sieben Jahren.¹ Daneben werden nach §22 SGB II die Kosten für Wohnung und Heizung (bei adäquater Wohnungsgröße) entsprechend des tatsächlich entstandenen Betrags sowie nach §26 SGB II die Sozialbeiträge für die Krankenversicherung übernommen. Explizit macht das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 deutlich, dass im SGB II das Ziel, ein menschenwürdiges Existenzminimum zu gewährleisten, »zutreffend definiert« wurde und vor allem auch, dass die dafür vom Gesetzgeber angesetzten Hartz-IV-Beträge nicht »evident unzureichend« sind.

Berechnung des Hartz-IV-Regelsatzes

Die Hartz-IV-Regelsätze sind das Ergebnis umfangreicher Berechnungen, deren Ziel es ist, das soziokulturelle Existenzminimum in Deutschland empirisch zu bestimmen. Der Ermittlung des Eckregelsatzes liegt ein so genanntes »Statistikverfahren« zugrunde, das in der Regelsatzverordnung² gesetzlich festgeschrieben ist. In diesem »Statistikverfahren« werden in einem ersten Schritt die tatsächlich getätigten Konsumausgaben einer Referenzgruppe bestimmt, aufgeschlüsselt nach verschiedenen Waren- und Dienstleistungsgruppen. In einem zweiten Schritt wird festgelegt, welche dieser Verbrauchspositionen dem soziokulturellen Existenzminimum zuzuordnen sind und in welchem Umfang. Dadurch ergeben sich Gewichte für die verschiedenen Waren- und Dienstleistungsgruppen. In einem dritten Schritt wird schließlich die Höhe des Eckregelsatzes bestimmt, indem die durchschnittlichen Konsumausgaben der Referenzgruppe für die verschiedenen Waren- und Dienstleistungsgruppen mit den ermittelten Gewichten multipliziert und aufsummiert werden.

Datengrundlage für die Ermittlung der Konsumausgaben ist die im Turnus von fünf Jahren vom Statistischen Bundesamt erhobene Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS); in ihr werden

¹ Hinzu kommen Zuschläge von bis zu 129 € pro Kind für Alleinerziehende und von 61 € für werdende Mütter.

² Die Regelsatzverordnung bezieht sich zwar in direkter Linie nur auf Leistungen nach SGB XII, die ermittelten Beträge werden aber als Regelsätze in SGB II übernommen.

rund 0,2% der deutschen Bevölkerung detailliert zu ihrem Ausgabeverhalten befragt. Als Referenzgruppe, deren Konsumausgaben für die Ermittlung des Eckregelsatzes relevant sind, wurden die untersten 20% der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Einpersonenhaushalte (unterstes Quintil) gewählt. Da der Eckregelsatz den Bedarf eines Alleinstehenden decken soll, ist es nur folgerichtig, dass die Referenzgruppe auf Einpersonenhaushalte beschränkt wird. Das unterste Nettoeinkommensquintil wurde als Referenzgruppe gewählt, um Informationen zum

Konsumverhalten von Beziehern niedriger Einkommen zu erhalten. Um nicht die Regelsätze auf Basis der bereits gezahlten Sozialhilfeleistungen zu berechnen, werden die Sozialhilfeempfänger bei der Bestimmung des untersten Quintils nicht berücksichtigt. Somit setzte sich das unterste Einkommensquintil 2003 zu ungefähr zwei Dritteln aus Arbeitslosenhilfe- und Arbeitslosengeldbeziehern sowie zu ungefähr einem Drittel aus Rentnern zusammen. Studenten und sonstige Alleinstehende bildeten nur eine verschwindend geringe Gruppe.

Tab. 1
Herleitung der Regelsätze nach SGB II und Regelsatz

	Regelsatzverordnung 2007			Regelsatzverordnung 2005		
	Ausgaben je Haushalt ^{a,b)} in €	relevanter Anteil in %	Regelsatz-relevanter Betrag in €	Ausgaben je Haushalt ^{a,c)} in €	relevanter Anteil in %	Regelsatz-relevanter Betrag in €
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren und Ähnliches (EVS Abt. 01/02)	133	96	127	129	96	124
Bekleidung und Schuhe (EVS Abt. 03)	34	100	34	36	89	32
Wohnen, Energie Wohnungsinstandhaltung (EVS Abt. 04)	322	8	26	313	8	24
Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände (EVS Abt. 05)	27	91	25	30	87	26
Gesundheitspflege (EVS Abt. 06)	18	71	13	19	64	12
Verkehr (EVS Abt. 07)	59	26	15	48	37	18
Nachrichtenübermittlung (EVS Abt. 08)	40	75	30	33	64	21
Freizeit, Unterhaltung, Kultur (EVS Abt. 09)	71	55	39	86	42	36
Bildungswesen (EVS Abt. 10)	6	0	0	nn	0	0
Beherbergungs- und Gaststättenleistungen (EVS Abt. 11)	28	29	8	32	30	9
Andere Waren und Dienstleistungen (EVS Abt. 12)	40	67	27	29	65	19
Summe	779	44	345	755	43	322
Summe 2005 ^{d)} (RW-Erhöpfung gegenüber 1998: 7,27%)				810	43	345
Summe 2009 (RW-Erhöpfung gegenüber 2005: 4,09%)	811	44	359	843	43	360

a) Angaben beziehen sich auf Einpersonenhaushalte im untersten Nettoeinkommensquintil ohne Sozialhilfeempfänger: –
b) Datengrundlage: EVS 2003. – c) Datengrundlage: EVS 1998. – d) Da sich der aktuelle Rentenwert (RW) von 2003 bis 2006 nicht verändert hat, entspricht der auf Basis der EVS 2003 berechnete Eckregelsatz dem Eckregelsatz im Jahr 2005.

Quelle: Ausschussdrucksache 16(11)286 des Deutschen Bundestages; Berechnungen des ifo Instituts.

Das unterste Einkommenquintil bildet grundsätzlich eine geeignete Referenzgruppe für die Bestimmung einer soziokulturellen Existenzgrundlage. Mit zunehmendem Einkommen findet nicht nur eine Verschiebung des Konsums hin zu mehr Luxusgütern statt, sondern die Konsumausgaben in den einzelnen Warengruppen erhöhen sich auch; der Grund hierfür ist weniger eine quantitative Erhöhung der Nachfrage, dass etwa mehr Nahrungsmittel eingekauft würden, sondern mehr eine qualitative Erhöhung in dem Sinne, dass nun hochpreisigere Waren gekauft werden. Würde man die Ausgaben für Waren- und Dienstleistungen eines höheren Einkommensperzentils zur Herleitung der Regelsätze verwenden, so würde man das soziokulturelle Existenzminimum entweder überschätzen, oder es wären grundsätzlich Abschläge innerhalb der einzelnen Warengruppen notwendig, die jedoch selbst wieder wertend zu rechtfertigen wären. So attestiert auch das Bundesverfassungsgericht, dass zur Berechnung der Eckregelleistung mit dem Statistikmodell ein »taugliches Berechnungsverfahren« verwendet wurde, das sich auf »geeignete empirische Daten« stützt, nämlich auf die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für das unterste Nettoeinkommensquintil. Tabelle 1 enthält eine Übersicht über die Konsumausgaben der Referenzgruppe in den verschiedenen Warenkategorien (Abteilungen der EVS) und ihre Gewichte für die Berechnung des Eckregelsatzes nach der Regelsatzverordnung.

Zur Berechnung der in Tabelle 1 aufgeführten Gewichte werden die Konsumausgaben der Referenzgruppe auf eine noch niedrigere als die hier präsentierte Aggregationsstufe heruntergebrochen und dann in regelsatzrelevante und nicht regelsatzrelevante Waren und Dienstleistungen aufgeteilt. Abschläge erfolgen dann entweder aufgrund der Entscheidung, bestimmte Konsumgüter nicht als relevant zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums einzustufen, oder aber aufgrund der Tatsache, dass bestimmte Positionen schon über andere Sozialleistungen gedeckt werden (z.B. in Form der nach §22 SGB II übernommenen Kosten für Wohnung und Heizung). Bei Waren oder Dienstleistungen, die selbst auf der niedrigsten Aggregationsstufe weder als eindeutig regelsatzrelevant noch als eindeutig nicht regelsatzrelevant klassifiziert werden können, werden auf dieser Stufe pauschale Abschläge vorgenommen. Während bei der ersten Regelsatzermittlung auf Basis der EVS 1998 noch viele pauschale Abschläge vorgenommen wer-

den mussten, waren es auf Basis der EVS 2003 nur mehr wenige. Der überwiegende Teil der Waren und Dienstleistungen gelten nun als vollständig regelsatzrelevant. Tabelle 2 gibt einen Überblick darüber, welche Ausgabepositionen (neben Wohnung und Heizung, deren Kosten ja direkt über §22 SGB II übernommen werden) als nicht regelsatzrelevant eingestuft wurden und bei welchen pauschale Abschläge vorgenommen wurden.

Die Entscheidung des Gesetzgebers, welche Güter als nicht regelsatzrelevant klassifiziert werden, dürfte grundsätzlich gesellschaftlich konsensfähig sein; es gilt zu beachten, dass von einem allein lebenden Erwachsenen und nicht et-

Tab. 2
Nicht und nur teilweise regelsatzrelevante Konsumausgaben

Nicht regelsatzrelevant	
Wohnung und Heizung (getrennte Erstattung nach §22 SGB II)	Außerschulischer Sport- und Musikunterricht
Häusliche Dienstleistungen	Glücksspiele
Kauf von Kraftfahrzeugen und Krafträdern	Pauschalreisen
Reparatur von Kraftfahrzeugen und -rädern und Ersatzteile	Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen
Garagenkosten	Studien- und Prüfungsgebühren
Verkehrsdienstleistungen im Luftverkehr	Nachhilfeunterricht
Mobilfunkkommunikation	Kursgebühren
Foto- und Filmausrüstungen	Übernachtungen
Bild-, Daten- und Tonträger	Schmuck und Uhren
Gartenprodukte	Haustiere
Teilweise regelsatzrelevant	
Alkoholische Getränke und Tabakwaren	Abschlag von 4% in der Kategorie Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren
Strom	Abschlag von 15%; Heizstrom wird bereits nach §22 SGB II übernommen
Möbel und Einrichtungsgegenstände	Abschlag von 20%; Erstausrüstungen für die Wohnung werden bereits nach §23 SGB II übernommen
Verpflegungsdienstleistungen	Abschlag von 67%; nur Wert der Nahrungsmittel ist regelsatzrelevant
Versicherungs- und Finanzdienstleistungen	Abschlag von 75%; nur Kontoführungsgebühren sind regelsatzrelevant
Sonstige Dienstleistungen	Abschlag von 75%; Friseur und Körperpflegedienstleistungen sind nicht Teil dieser Kategorie

Quelle: Darstellung des ifo Instituts auf Basis der Ausschussdrucksache 16(11)286 des Deutschen Bundestags.

wa von einem Alleinerziehenden oder einem Kind ausgegangen wird. Auch das Bundesverfassungsgericht ist in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 der Ansicht, dass die Abschlüsse durchaus als »dem Grunde nach vertretbar« angesehen werden können. Die Ursache für die Verfassungswidrigkeit des Eckregelsatzes lag für die Richter in Karlsruhe jedoch darin, dass diese Abschlüsse »in ihrer Höhe empirisch nicht belegt« seien und der volle Abschlag für das Bildungswesen 100% ohne jegliche Begründung vorgenommen werde. Bildung selbst ist zwar Ländersache, die Pflicht, hilfebedürftigen Personen die finanziellen Möglichkeiten zur Verfügung zu stellen, die zur Wahrnehmung von Bildungsangeboten notwendig sind, obliegt jedoch dem Bund, so das Bundesverfassungsgericht. An dieser Stelle sei erwähnt, dass Schreibwaren, Zeichenmaterial, Bücher und Broschüren, Zeitungen und Zeitschriften sowie sonstige Gebrauchsgüter für Bildung unter dem Verbrauchsposten »Freizeit, Unterhaltung und Kultur« geführt werden und zu 100% beim Regelsatz eines Alleinstehenden anerkannt werden. Unter dem Verbrauchsposten »Bildung«, der als nicht regelsatzrelevant erachtet wird, werden Kinderbetreuung, Studien- und Prüfungsgebühren an Schulen und Universitäten, Nachhilfeunterricht und Gebühren für Kurse subsumiert.

Dynamisierung des Eckregelsatzes

Der Erhebungsaufwand der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) verursacht hohe finanzielle Kosten; daher wird sie nur alle fünf Jahre durchgeführt. Aus wirtschaftlicher Sicht ist es nur Recht, die für die Berechnung des Eckregelsatzes erforderlichen statistischen Verbrauchs- bzw. Ausgabendaten nicht jedes Jahr zu erheben, sondern zwischen zwei Erhebungszeitpunkten fortzuschreiben. Eine solche Fortschreibung sollte aber, wie das Bundesverfassungsgericht urteilte, auf denselben Berechnungsgrundlagen beruhen, wie die Berechnung des Eckregelsatzes selbst. Nur so kann nämlich die Preisentwicklung der als zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums relevanten Güter und Dienstleistungen tatsächlich erfasst und dementsprechend der Eckregelsatz jährlich adäquat angepasst werden. Bei der Einführung des »Statistikmodells« zur Berechnung der Regelsätze für die Sozialhilfe 1990 war eine Anpassung der Regelsätze anhand der Entwicklung der Konsumentenpreise vorgesehen. Bereits 1993 wurde mit dem Föderalen Konsolidierungsprogramm (FKPG) dieses Verfahren wieder aufgegeben, um die rasante Entwicklung der Ausgaben für die Sozialhilfe zu bremsen. Bis 1996 wurde die Anpassung der Regelsätze dann vom Gesetzgeber mehr oder minder freihändig vorgenommen. Seit 1997 werden die Regelsätze für Sozialhilfe und später für Leistungen nach SGB II und SGB XII anhand der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts fortgeschrieben. Dieses Verfahren hat auf den ersten Blick einige Vorzüge. Der Rentenwert ist ei-

ne Größe, die ohnehin nach transparenten und fundierten Regeln ermittelt werden muss, so dass hier kein Mehraufwand entsteht. Zudem weist der Rentenwert relativ geringe Fluktuationen über die Zeit auf, so dass verhindert wird, dass der Regelsatz in Rezessionen gekürzt werden oder in Aufschwüngen zu sehr angehoben werden muss. Bei der Rentenanpassungsformel fließt jedoch die Entwicklung der Brutto- und nicht der Nettoeinkommen ein sowie die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Rentnern und Beitragszahlern (Nachhaltigkeitsfaktor), die Entwicklung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und ein unterstellter Anstieg privater Altersvorsorge (Riester-Faktor). Folglich befand das Bundesverfassungsgericht, dass das Heranziehen der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts für die Dynamisierung des Hartz-IV-Eckregelsatzes einen »sachwidrigen Maßstabswechsel« darstellt, da die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts selbst keine Auskunft über die Veränderung des notwendigen Bedarfs zur Deckung des Existenzminimums bzw. des Nettoeinkommens im untersten Quintils gibt.

Der Hartz-IV-Regelsatz für Partner

Während ein Alleinstehender den vollen Eckregelsatz bezieht, erhalten Partner nur jeweils 90% des Eckregelsatzes. Alternativ lässt sich diese Regelung so ausdrücken, dass der Haushaltsvorstand 100% und jedes weitere Haushaltsmitglied 80% des Eckregelsatzes erhält. Ein Haushalt mit zwei Partnern verfügt folglich nicht über 200% des Eckregelsatzes, sondern über 180%. Dahinter steht die Annahme, dass die zur Aufrechterhaltung des Lebensstandards notwendigen Konsumausgaben pro Person in größeren Haushalten im Allgemeinen aufgrund von Größenvorteilen (Skaleneffekten) niedriger sind. Der Abschlag von 10% pro Person bei Paaren (bzw. 20% für jedes weitere Haushaltsmitglied) unterliegt keiner regelmäßigen Überprüfung. Untermuert mit Berechnungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge aus dem Jahr 1989, wurde dieser Abschlag bereits seit Einführung der Verwendung des »Statistikmodells« zur Bestimmung der Regelsätze für die Sozialhilfe 1990 herangezogen und schließlich auch im Jahr 2005 bei der Einführung von SGB II und SGB XII festgesetzt. Die Ableitung der Regelsätze für Partner und weitere erwachsene Familienangehörige aus dem Eckregelsatz hat das Bundesverfassungsrecht als verfassungskonform eingestuft; da die Eckregelsätze selbst jedoch in ihrer Berechnung verfassungswidrig sind, sind auch die Regelsätze für Partner verfassungswidrig.

Das Sozialgeld für Kinder

Auch bei der Berechnung des Sozialgelds für Kinder wird der Hartz-IV-Eckregelsatz eines Alleinstehenden als Basis

genommen. Hiervon erhalten Kinder bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres 60%, ab Beginn des siebten bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 70% und ab dem 15. Lebensjahr 80%. In der ursprünglichen Form von SGB II und Regelsatzverordnung war für alle Kinder unter 14 Jahren ein einheitlicher Satz von 60% des Eckregelsatzes vorgesehen. Auf massiven politischen Druck hin wurde jedoch im Rahmen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes 2009 die neue Altersstufe für Kinder ab Beginn des siebten bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres mit einem Satz von 70%, statt bis dahin 60%, eingeführt. Mit Ausnahme dieses Abschlags wurden die Abschläge für Kinder (wie der Abschlag für Partner) einmalig bei Einführung von SGB II und SGB XII im Jahr 2005 festgesetzt. In der alten Sozialhilfe betragen die Abschläge 50% für Kinder unter sieben Jahren bei Paaren und 45% bei Alleinstehenden, 35% für Kinder zwischen acht und 14 Jahren und 10% für Kinder zwischen 15 und 19 Jahren. Mit Übergang zum SGB II sollte das System vereinfacht und insbesondere die Zurückstufung von Heranwachsenden nach dem 18. Lebensjahr vermieden werden.

Als Rechtfertigung für die Abschläge wurde auf ein Forschungsprojekt des statistischen Bundesamtes zu den Konsumausgaben von Kindern und zur Aufteilung des Haushaltskonsums zwischen Eltern und Kindern (vgl. Münnich und Krebs 2002) verwiesen. Eine nachträgliche Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2009) ergab, dass sich die Höhe der für Kinder angesetzten Gesamtbeträge durchaus rechtfertigen lässt.³ Die Kritik des Bundesverfassungsgerichtes betrifft auch nicht die grundsätzliche Höhe der Regelsätze für Kinder, sondern vielmehr deren Berechnung. Einerseits sind die Regelsätze für Kinder, genau wie die Regelsätze für Partner, schon deshalb verfassungswidrig, weil sie aus dem Eckregelsatz abgeleitet werden, der selbst verfassungswidrig ist. Andererseits wurde die (ursprüngliche) Begründung der Abschläge als nicht ausreichend angesehen. Insbesondere wurde angemahnt, dass die Vereinheitlichung des Regelsatzes für Kinder unter 14 Jahre nicht begründet gewesen sei. Mit der Erhöhung des Sozialgeldes auf 70% des Eckregelsatzes für Kinder ab Beginn des siebten bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres wurde diese Vereinheitlichung wieder aufgegeben. Die Einführung dieser zusätzlichen Stufe und auch die Höhe aller Regelsätze für Kinder wurde mit einer nachträglichen Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes gerechtfertigt. Diese empirische Basis wurde von den Verfassungsrichtern auch

als ihrer Art nach ausreichend für die Rechtfertigung der Abschläge angesehen. Die Karlsruher Richter kritisieren jedoch, dass die zusätzliche Altersstufe nicht fest im §28 SGB II verankert ist, sondern sozusagen in Form eines Konjunkturparagraphen (§74 SGB II) lediglich befristet bis zum 31. Dezember 2011 gilt.

Zusätzliche Leistung für die Schule

In §24a SGB II wurde festgelegt, dass Kinder von Hartz-IV-Empfängern, die eine allgemein- oder berufsbildende Schule besuchen, einmal jährlich einen Pauschalbetrag von 100 € erhalten. Betrachtet man die Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes, die besagt, dass die aktuelle Höhe des Sozialgeldes für Schulkinder allein ausreichend sein kann zur Deckung des soziokulturellen Existenzminimums, so erscheint die Leistung für Schulkinder des §24a SGB II als politisch motivierte Zusatzleistung des Gesetzgebers. Vom Bundesverfassungsgericht wird hier jedoch bemängelt, dass dieses Schulgeld »offensichtlich freihändig geschätzt« ist, also jeder empirischen Grundlage entbehrt, und somit in seiner Berechnung verfassungswidrig ist. Ein weiterer Punkt, der die Verfassungswidrigkeit dieses »Schulgeldes« begründet, ist die Tatsache, dass der Bezug von Hartz IV eines Elternteils Voraussetzung für die Zahlung dieser Hilfe ist. Somit kann nicht der schulische Bedarf selbst die Hilfebedürftigkeit auslösen. Dies ist nicht vereinbar mit dem Grundgesetz, das vorsieht, dass der notwendige Schulbedarf selbst ein sicherzustellendes Existenzminimum des Kindes darstellt.

Zusätzliche Härtefälle

Anders als im alten Sozialhilferecht werden mit den pauschalen Regelsätzen nicht nur Ausgaben des täglichen Bedarfs, wie etwa Nahrungsmittel, sondern auch größere, nicht regelmäßige Ausgaben, wie etwa für Reparatur oder Ersatz von Haushaltsgeräten, abgedeckt. Zwar ist die Gewährung der Hartz-IV-Regelleistungen als Pauschalbeträge verfassungsrechtlich zulässig und auch praktisch mit gewissen Vorteilen verbunden, für bestimmte, seltene Fälle hegt das Bundesverfassungsgericht jedoch Bedenken. Im Gegensatz zum SGB XII (Sozialhilfe für Nichterwerbsfähige) enthält das SGB II nämlich bisher keine generelle Öffnungsklausel, die eine Erhöhung der Regelleistungen in Härtefällen vorgesehen hätte. Lediglich in §21 SGB II werden »bestimmte, abschließend aufgezählte« (vgl. Bundessozialgericht 2010, 100) Bedarfslagen angeführt. Der Gesetzgeber hat jedoch die Pflicht, »unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen, besonderen Bedarf« zu decken, wenn dies im Einzelfall für ein menschenwürdiges Existenzminimum erforderlich ist. Wenn

³ Auch die OECD legt bei ihren Berechnungen für die Armutsgrenze Gewichte für die Ausgaben der Kinder an den Gesamtausgaben eines Haushaltes fest. Diese sehen für Kinder unter 14 Jahre ein Gewicht von lediglich 30% für Kinder über 14 Jahre ein Gewicht von 50% vor. Die OECD-Armutdefinition dient jedoch nicht der Definition des soziokulturellen Existenzminimums, sondern in erster Linie der Vergleichbarkeit über die OECD-Länder hinweg und dazu die zeitliche Entwicklung der Armutsindikatoren zu beobachten.

diese »engen und strikten Tatbestandsvoraussetzungen« erfüllt werden, hat der Gesetzgeber für »Härtefälle« über die pauschale Regelleistung hinaus Hilfeleistungen zur Deckung dieses besonderen Bedarfs zu gewähren. Das Bundesverfassungsgericht ist dabei der Auffassung, dass es außerhalb der in §21 SGB II geregelten Bedarfslagen weitere Fälle geben könnte, deren besonderer laufender Bedarf aktuell nicht gedeckt wird. Für diese »Härtefälle« ist momentan das soziokulturelle Existenzminimum nicht gesichert.

Pauschalzahlungen und Sachleistungen

Auch wenn die starke Pauschalierung der Leistungen nach SGB II, abgesehen von den besonderen Härtefällen, als verfassungskonform eingestuft wird, stellt sich dennoch die Frage, ob stärker bedarfsorientierte Leistungen nicht günstiger wären. Es wird oft argumentiert, dass Leistungsempfänger kaum die Möglichkeit haben, Rücklagen für außerplanmäßige Ausgaben zu bilden; somit stellen größere Ausgaben, etwa für Reparatur oder Ersatz von Haushaltsgeräten, eine enorme Belastung für Leistungsempfänger dar. Allerdings sollte auch festgehalten werden, dass der Regelsatz als Durchschnittsbetrag ausgestaltet ist, der bereits den Kauf derartiger langlebiger Konsumgüter gewichtet berücksichtigt. Die Legitimität dieser Berechnung wird auch vom Bundesverfassungsgericht bestätigt. Eine Pauschalzahlung von Leistungen hat neben dem geringen Verwaltungsaufwand auch den Vorteil, dass Leistungsempfänger eigenverantwortlich mit der Geldleistung umgehen müssen. Manche Leistungsempfänger weisen in diesem Bereich Defizite auf, so dass ihnen geholfen werden muss; dafür sind allerdings entsprechende Trainings zum vorausschauenden Konsumverhalten und nicht eine Bevormundung durch einen anderen Auszahlungsmodus der Leistungen das geeignete Mittel. Außerdem wurde im alten Sozialhilfesystem oft kritisiert, dass Leistungsempfänger insbesondere bei außerplanmäßigen Anschaffungen der Willkür von Sachbearbeitern ausgesetzt waren. Eine stärkere Pauschalierung macht derartige Willkürentscheidungen unmöglich.

Gegenüber der Erstattung von Sachleistungen haben Pauschalzahlungen allerdings einen entscheidenden Nachteil; sie können zweckentfremdet werden. Während Erwachsene selbst darüber entscheiden, für was sie ihr Geld ausgeben und sie die Konsequenzen dieser Entscheidungen selbst zu tragen haben, können Kinder nicht selbst über ihre Hartz-IV-Leistung verfügen. Somit besteht die Gefahr, auch wenn sie in den allermeisten Fällen unbegründet ist, dass Eltern die Leistungen für ihre Kinder für den eigenen Konsum ausgeben. Die Erstattung von Sachleistungen oder die Gewährung von Gutscheinen kann solch einen möglichen Missbrauch verhin-

dern. Dennoch entstehen auch bei der Erstattung von Sachleistungen unerwünschte Nebeneffekte. Während eine Pauschalzahlung und der damit einhergehende, eigenverantwortliche Umgang mit Geld dazu führt, dass Leistungsempfänger sparsam einkaufen, entsteht durch eine Erstattung der Anreiz für Unternehmen, die Preise der erstattungsfähigen Güter zu erhöhen, da die Hartz-IV-Empfänger nicht mehr gezwungen sind, auf den Preis zu achten.

Regionale Öffnung

Die Lebenshaltungskosten in Deutschland unterscheiden sich sehr stark zwischen den einzelnen Regionen. Dies schlägt sich zwar vor allem in den Wohnungskosten nieder, die für die Hartz-IV-Regelsätze ohnehin nicht relevant sind, da sie direkt nach §22 SGB II übernommen werden. Nichtsdestotrotz gibt es auch Unterschiede in den Preisniveaus für sonstige Güter des Grundbedarfs. Anders als das SGB II trägt das SGB XII diesen Unterschieden Rechnung, indem es eine regionale Anpassung der Regelsätze zulässt. Von dieser machen zurzeit nur vier Kreise im Raum München Gebrauch; die regionalen Eckregelsätze betragen seit dem 1. Juli 2009 in München Stadt 384 €, in München Land 385 €, in Fürstenfeldbruck 387 € und in Dachau 387 €. Diese Ungleichbehandlung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (Leistungsempfängern nach SGB II) und nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (Leistungsempfängern nach SGB XII) ist an sich schon kaum zu rechtfertigen. Die Ungleichbehandlung ihrer Kinder, deren Regelsätze sich ja aus dem Eckregelsatz ableiten, ist auf jeden Fall diskriminierend. Da keine Familien aus den betroffenen Kreisen geklagt haben, hat sich das Verfassungsgericht zu dieser Ungleichbehandlung jedoch nicht geäußert.

Das Warenkorbmodell als Alternative für die Berechnung des Eckregelsatzes

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes ist das Statistikmodell durchaus geeignet, um das soziokulturelle Minimum und somit die Regelsätze zu bestimmen. Trotzdem ist es nicht das einzige mögliche Verfahren zur Bestimmung von Regelsätzen. Bis zum Jahr 1990 wurden die Regelsätze für die Sozialhilfe anhand eines Warenkorbes bestimmt (vgl. Bäcker et al. 2000, 212 ff.). Ausgangspunkt war ein normativ festgelegtes Bedarfsmengenschema, das Verbrauchsarten und -mengen für verschiedene Waren- und Dienstleistungsgruppen für den notwendigen Lebensbedarf festlegte. Die preisliche Bewertung des festgelegten Warenkorbes ergab dann den jeweiligen Sozialhilferegelsatz. Die Berechnung des Warenkorbes basierte zum einen auf einer empirischen Grundlage von verbrauchsstatistischen Daten

und zum anderen auf normativen Annahmen über den als notwendig erachteten Lebensbedarf.⁴

Ein Vorteil des Warenkorbmodells ist, dass die entsprechenden Regelsätze transparent und nachvollziehbar für alle Gruppen von Hilfebedürftigen, d.h. Alleinstehende, Paare, Kinder usw., bestimmt werden kann. Dabei kann der normative Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers durch entsprechend solide verbrauchsstatistische Daten objektiviert werden. Damit ist natürlich ein entsprechend großer Aufwand verbunden, was ein Nachteil des Warenkorbmodells ist. Darüber hinaus ist das Warenkorbmodell sowohl für eine Pauschalisierung der finanziellen Leistung als auch für sachgebundene Erstattungen von einzelnen Gütern oder für sachgebundene Gutscheine offen.

Auch wenn die beiden, Warenkorb- und Statistikmodell, im Grundsatz verschieden sind, verschwinden die Unterschiede in der Praxis, da beide Berechnungsmethoden nur dann objektiven Kriterien genügen, wenn sie auf einer breiten empirischen Verbrauchs- bzw. Ausgabenstatistik basieren. Ausgehend von ein und derselben Datengrundlage wird im Warenkorbmodell von einzelnen Gütern hoch aggregiert, während im Statistikmodell die Ausgaben gruppiert und unterteilt werden. Je nach Tiefe der Gliederungsebene kommt das Statistikmodell dem Warenkorbmodell jedoch sehr nahe. Klar ist, dass die Politik, gleich welches Berechnungsverfahren zur Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums sie benutzt, normative Vorgaben darüber machen muss, welche zusätzlichen Leistungen über das physische Existenzminimum hinaus gewährleistet werden sollten.

Entsprechend dem Eckregelsatz eines Alleinstehenden, können auch die Hartz-IV-Regelsätze für Kinder berechnet werden. Da der Bedarf für Kinder mit dem Alter variiert, erhöht sich bei der Berechnung auf Basis eines Warenkorbmodells auch der Berechnungsaufwand. Grundsätzlich wäre eine solche Herangehensweise jedoch möglich. Die Berechnung der Regelsätze für Kinder auf Basis des Statistikmodells gestaltet sich etwas schwieriger, da eine Zuordnung der einzelnen Haushaltsausgaben auf Kinder und Erwachsene nicht so einfach möglich ist. Verschiedene Forschungsprojekte des Statistischen Bundesamtes haben jedoch gezeigt, dass auch dafür eine ausreichende empirische Grundlage geschaffen werden kann, die den

verfassungsrechtlichen Ansprüchen genügen sollte (vgl. Münnich und Krebs 2002; Münnich 2006).

Auch die Methode der Fortschreibung der Regelsätze über die Zeit hängt letztlich davon ab, welche Methode (Statistikmodell oder Warenkorbmodell) der Berechnung der Regelsätze zugrunde gelegt wird. Schließlich muss die Fortschreibung, auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, auf denselben Berechnungsgrundlagen beruhen wie die Berechnung des Regelsatzes selbst. Da es sich bei den Berechnungsmethoden zur Bestimmung der Regelsätze einmal um mit Preisen bewertete Warenkörbe (Warenkorbmodell) bzw. um Verbrauchsausgaben für bestimmte Waren- bzw. Dienstleistungskategorien (Statistikmodell) handelt, sollte die Fortschreibung im Warenkorbmodell mit entsprechenden Preisindizes und im Statistikmodell mit dem Nettoeinkommen der entsprechenden Referenzgruppe erfolgen.

Das Warenkorbmodell ist nicht die einzige Alternative zum derzeitigen Statistikmodell. So verwendet die OECD für die Bestimmung von Armutsquoten einen völlig anderen Referenzrahmen. Sie zieht das Medianeinkommen als Referenz heran und postuliert (weitgehend willkürlich), dass ein Alleinstehender, der weniger als 40% des Mediannettoeinkommens der Alleinstehenden verdient, als arm gilt. Laut dem 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung lag die Armutsgrenze in Deutschland auf Basis der EVS 2003 bei rund 654 € pro Monat. Diese Zahl ist nur bedingt mit dem Hartz-IV-Regelsatz vergleichbar, da die Armutsgrenze mit Hilfe eines Äquivalenzeinkommens⁵ für alle Haushalte und nicht wie der Hartz-IV-Regelsatz für Alleinstehende berechnet wird. Außerdem bekam ein Arbeitslosengeld-II-Empfänger im Jahr 2003 neben dem Regelsatz von 345 € auch die zusätzlichen Kosten für Unterkunft und Heizung von durchschnittlich rund 296 € (vgl. EVS in Tab. 1, Stand: 2003) erstattet. Eine Verwendung der OECD-Armutdefinition würde auf jeden Fall aufgrund der Ad-hoc-Annahmen den Anforderungen des Verfassungsgerichts für die Bestimmung der Regelsätze nicht genügen.

Die Zukunft des Statistikmodells

Auch bei einer weitgehenden Beibehaltung des Statistikmodells in seiner jetzigen Form werden bei der nächsten Berechnung der Regelsätze Modifikationen notwendig. Als Referenzgruppe für die Berechnung des Eckregelsatzes werden Alleinstehende im untersten Nettoeinkommensquintil herangezogen. Bei der Ermittlung des untersten Nettoein-

⁴ Thießen und Fischer (2008) haben in ihrer Studie einen solchen »Bottom-up«-Ansatz verfolgt. Abhängig davon, welche Preise sie den Berechnungen zugrunde legen, kommen sie auf sehr unterschiedliche Regelsätze. Natürlich muss man den normativen Vorgaben für den Inhalt des Warenkorbes von Thießen und Fischer nicht folgen, wenn man das aber tut und wenn man der Ansicht ist, dass ein Hilfebedürftiger mehr Zeit für die Arbeitsplatzsuche als für die Suche nach Schnäppchen aufbringen sollte, dann errechnen Thießen und Fischer einen Regelsatz von 278 € für einen Alleinstehenden in Ostdeutschland. Der 2003 gültige Regelsatz in Ostdeutschland betrug 331 € für einen Alleinstehenden.

⁵ In die Berechnung des Äquivalenzeinkommens gehen die neuen OECD-Gewichte für weitere Erwachsene und Kinder über 14 Jahre im Haushalt von 50% und für Kinder unter 14 Jahre von 30% mit ein. Vergleichbar wären die Zahlen nur, wenn eine entsprechende Berechnung nur mit Einpersonenhaushalten durchgeführt worden wäre.

kommensquintils dürfen Empfänger von regelsatzbasierten Sozialleistungen nicht berücksichtigt werden, um einen Zirkelschluss zu verhindern. Zum Erhebungszeitpunkt der letzten EVS 2003 erhielten nur Empfänger der alten Sozialhilfe Regelleistungen. Die Referenzgruppe setzte sich somit zu ungefähr zwei Dritteln aus Arbeitslosenhilfe- und Arbeitslosengeldbeziehern sowie zu ungefähr einem Drittel aus Rentnern zusammen. Da die Arbeitslosenhilfe, das Arbeitslosengeld und vor der Rentenreform 2001 auch noch die Rentenfortschreibung auf Basis der Nettoeinkommen berechnet wurden, bildete diese Gruppen eine gute Referenzgruppe für die Bestimmung einer soziokulturell vergleichbaren Existenzgrundlage.

Dies hat sich inzwischen geändert. Zum Erhebungszeitpunkt der EVS 2008, die als Grundlage für die nächste Neuberechnung der Regelsätze dienen wird, erhielt eine weitaus größere Bevölkerungsgruppe regelsatzbasierte Sozialleistungen; im Gegensatz zur Arbeitslosenhilfe ist das ALG II ja, einschließlich der aufstockenden Leistungen, regelsatzbasiert. Da nun der Teil der Bevölkerung mit den niedrigsten Einkommen nicht mehr zur Bestimmung des untersten Quintils herangezogen werden kann, wird das Einkommen des neu berechneten untersten Quintils deutlich höher liegen, auch wenn sich die Einkommen an sich kaum erhöht haben. Dieses neue unterste Quintil wird mit sehr großer Wahrscheinlichkeit in allen Waren- und Dienstleistungskategorien höhere Ausgaben tätigen als das alte unterste Quintil. Das wiederum bedeutet, dass bei einer Beibehaltung des bisherigen Vorgehens die Regelsätze drastisch steigen müssten. Folglich wird die Politik nicht darum herum kommen, Abschlüsse für einzelne Waren- bzw. Dienstleistungskategorien vorzunehmen. Zwar wird der Politik, laut dem Verfassungsurteil, sehr wohl ein normativer Gestaltungsfreiraum zugestanden. Jedoch müssen die einzelnen Güter, die auf Grundlage der normativen Entscheidung der Politik nicht zum soziokulturellen Existenzminimum gehören, anhand empirisch fundierter Berechnungen erfolgen.

Auch die vom Verfassungsgericht angemahnte Änderung der Dynamisierung der Regelsätze kann zu enormen Belastungen für den Staatshaushalt führen. Das Urteil des Verfassungsgerichts legt nahe, dass mehr oder minder nur die Entwicklung von Konsumentenpreisen als Maßstab für die Dynamisierung geeignet ist. Konsumentenpreisindices schwanken nun in der Regel relativ stark. In Jahren, in denen sich der gewählte Index stark erhöht, würde die Anpassung der Regelsätze zu enormen unvorhergesehenen Mehrausgaben für den Fiskus führen. Bei einer sehr niedrigen Inflationsrate, wie sie derzeit in Deutschland herrscht, können Konsumentenpreisindices unter Umständen auch fallen. Eine Absenkung der Regelsätze in solchen Jahren wäre jedoch politisch kaum durchsetzbar.

Die öffentliche Debatte zu Hartz IV

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat eine Debatte um die Effizienz des deutschen Sozialsystems ausgelöst, die mit dem eigentlichen Urteil oft nur noch marginal zu tun hat. Wie gut oder schlecht sind deutsche Sozialleistungsempfänger tatsächlich gestellt? Bietet der Staat genügend Anreize für die Aufnahme einer Beschäftigung? Sollen staatliche Leistungen bedingungslos oder mit privater Gegenleistung verbunden sein? Eine kürzlich erschienene Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (vgl. Immervoll 2009) zeigt, dass Deutschland bei der Höhe der staatlichen Unterstützung von Jobsuchenden im Ländervergleich im Durchschnitt liegt. Allerdings gilt das nicht für alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen. Während die Hartz-IV-Regelsätze für Alleinerziehende und Familien mit Kindern klar über dem OECD-Durchschnitt liegen, liegt der Eckregelsatz für Alleinstehende im untersten Drittel aller untersuchten Länder.

Die Pflicht des Staates, jedem Mitbürger ein soziokulturelles Existenzminimum zu garantieren, ist nicht nur im Grundgesetz verankert, sondern auch gesellschaftlicher Konsens. Gleichzeitig sollte der Staat aber auch Menschen helfen, von Sozialleistungen des Staates unabhängig zu werden. Auf den ersten Blick erscheinen diese beiden Ziele im Konflikt zu stehen. Je stärker ein Staat Nichterwerbstätige unterstützt, umso geringer die Anreize eine existenzsichernde Beschäftigung anzunehmen. Dieser Konflikt besteht jedoch nur, solange Sozialleistungen als Lohnersatz- und nicht als Lohnergänzungsleistungen ausgestaltet sind. Im Rahmen von Hartz IV wurde ein kleiner Schritt hin zu einem Lohnergänzungssystem gemacht, indem man die Hinzuverdienstmöglichkeiten großzügiger gestaltete, als dies in der alten Sozialhilfe der Fall war. Die Hinzuverdienstregelung erlaubt einem Hartz-IV-Empfänger, die ersten 100 € seines Lohns vollständig zu behalten. Der Teil des Bruttoeinkommens, der zwischen 100 € und 800 € liegt, wird dann jedoch zu 80%, und derjenige, der zwischen 800 € und 1 200 € für Personen ohne Kinder (bzw. 1 500 € für Personen mit Kindern) liegt, zu 90% auf die Transferleistungen des Staates angerechnet (§ 30 SGB II). Bei einem Einkommen von über 100 € (800 €) bleiben also bei einem Mehrverdienst von 300 € gerade einmal 60 € (30 €) übrig. Um somit 60 € (30 €) netto mehr in der Tasche zu haben, muss ein Leistungsempfänger bei einem Bruttostundenlohn von 8 € ganze 37,5 Stunden mehr im Monat arbeiten. Demnach haben Hartz-IV-Empfänger noch immer kaum Anreize, ihre Arbeitszeit über ein Minimum auszuweihen. Mit der Aktivierenden Sozialhilfe hat das ifo Institut einen detailliert ausgearbeiteten und empirisch fundierten Entwurf vorgelegt, wie man die Arbeitsanreize für Hartz-IV-Empfänger erhöhen könnte, ohne dabei die staatliche Pflicht der Sicherung des soziokulturellen Existenz-

minimums von Leistungsempfängern zu verletzen oder den Fiskus zusätzlich zu belasten (siehe Textbox).

Literatur

Bäcker, G., R. Bispinck, K. Hofemann und G. Naegele (2000), *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland – Band 1: Ökonomische Grundlagen, Einkommen, Arbeit und Arbeitsmarkt, Arbeit und Gesundheitsschutz*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009), *Erläuterungen zur Ermittlung des eigenständigen Kinderregelsatzes*, Material zu Information.

Bundessozialgericht (2010), *Entscheidungen des Bundessozialgerichtes Band 100*, Carl Heynemann Verlag, Köln.

Deutscher Bundestag (2006), *Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS 2003, Ausschussdrucksache 16(11)286*.

Immervoll H. (2009), »Minimum-income benefits in OECD countries: policy design, effectiveness and challenges«, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 2009/28, OECD Paris

Münnich, M. (2006), »Einkommensverhältnisse von Familienhaushalten und ihre Ausgaben für Kinder – Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003«, *Wirtschaft und Statistik* (6), 644–670.

Münnich, M. und T. Krebs (2002), »Ausgaben für Kinder in Deutschland – Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998«, *Wirtschaft und Statistik* (12), 1080–1099.

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

Sinn H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006), »Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts«, *ifo Schnelldienst* 59(2), 6–27.

Thießen F. und C. Fischer (2008), »Die Höhe der sozialen Mindestsicherung – Eine Neuberechnung ›bottom-up‹«, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 57(2), 144–173.

Box 1

Die Aktivierende Sozialhilfe des ifo Instituts: Ein Reformvorschlag

Die Aktivierende Sozialhilfe^{a)} des ifo Instituts beschreibt für Deutschland einen gangbaren Weg, der die Arbeitsanreize für Geringverdiener erhöht, ohne dass dem Staat zusätzliche Kosten entstehen. Im Grunde geht es darum, das ALG II von einer Lohnersatzleistung in eine Lohnergänzungsleistung umzugestalten. Die Kernelemente des ifo-Vorschlags sind bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten und die Bereitstellung kommunaler Arbeitsgelegenheiten. Jeder kann frei entscheiden, ob er bei der Kommune oder in der Privatwirtschaft beschäftigt sein möchte, oder ob er lieber nicht arbeitet. Die Kommunen werden gesetzlich verpflichtet, flächendeckend Arbeitsgelegenheiten für alle Hartz-IV-Empfänger zu schaffen. Der ALG-II-Regelsatz wird zu einem Lohn für eine Vollzeitbeschäftigung bei der Kommune. Heizung, Wohngeld und Krankenversicherung werden zusätzlich bezahlt. Es gibt keine Arbeitspflicht. Es bleiben aber die heute gesetzlich vorgesehenen Abzüge bei der Verweigerung einer angebotenen Arbeit erhalten. Die Kommunen haben das Recht, die ihnen anvertrauten Arbeitnehmer bei sich selbst zu beschäftigen oder sie zu einem frei aushandelbaren Honorarsatz (der mit dem Einkommen der Betroffenen nichts zu tun hat) über Zeitarbeitsfirmen zur Beschäftigung in der privaten Wirtschaft weiterzuvermitteln. Wenn eine Kommune einem Erwerbsfähigen keine Arbeitsgelegenheit anbieten kann, muss sie ihm das ALG II in seiner vollen Höhe auch ohne Arbeit gewähren. Folglich kann beim ifo-Vorschlag niemand, und wirklich niemand, unter das heutige ALG-II-Einkommen rutschen, wenn er arbeiten will.

Wer als Hartz-IV-Empfänger bezuschusst in der Privatwirtschaft arbeiten möchte, muss im Normalfall eine Absenkung des Hartz-IV-Einkommens um ein Drittel akzeptieren, kommt zum Ausgleich aber in den Genuss einer Erhöhung der Hinzuverdienstgrenze von derzeit 100 € auf 500 €. Außerdem wird seine Transferentzugsrate für Einkommen oberhalb von 500 € abgesenkt. Die Transferentzugsrate beträgt heute in Abhängigkeit vom Einkommen und vom Haushaltstyp zwischen 80 und 100%. Beim ifo-Vorschlag wird sie einheitlich auf 70% reduziert. Bis zu einem Einkommen von 500 € kann man also jeden zusätzlich verdienten Euro behalten, und danach kann man von jedem zusätzlich verdienten Euro immerhin noch 30 Cent (statt bisher 20 bzw. 10 Cent) behalten, bis kein ALG II mehr anfällt. Das System ist so austariert, dass man schon bei einer Halbtags­tätigkeit im privaten Sektor zu einem üblichen Niedriglohn so viel verdient wie ansonsten bei einer Vollbeschäftigung bei der Kommune. So wird der Anreiz erhalten, die private Tätigkeit der kommunalen Beschäftigung vorzuziehen. Die Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten in Verbindung mit der Bereitstellung kommunaler Beschäftigung dient dazu, die Einkommen zu sichern und zugleich die Löhne so flexibel zu machen, dass der Privatwirtschaft der Weg in die Vollbeschäftigung ermöglicht wird. Niemand, der arbeiten will, wird nach der Realisierung des ifo-Vorschlags weniger Einkommen haben als heute, doch den meisten wird es besser gehen. Der Leitspruch des ifo Instituts lautet: Wer arbeiten will, muss arbeiten können, und dann genug zum Leben haben.

^{a)} Für eine detaillierte Beschreibung der Aktivierenden Sozialhilfe des ifo Instituts vgl. Sinn et al. (2002; 2006).