

Lohse, Tim

Article — Published Version

Die aktuellen Reformen der Sozialleistungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lohse, Tim (2004) : Die aktuellen Reformen der Sozialleistungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 84, Iss. 9, pp. 576-581

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/42375>

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.

Tim Lohse*

Die aktuellen Reformen der Sozialleistungen

Mit den im Zuge der Umsetzung der Agenda 2010 initiierten Reformen ist das Ziel verbunden, der Kostenexplosion einer sich über die Jahre zunehmend fehl entwickelnden und zum Teil falsch verstandenen Sozialstaatlichkeit Einhalt zu gebieten und damit einen Kollaps der Sozialsysteme zu verhindern. Welche Veränderungen stehen bei den Sozialleistungen zum 1. Januar 2005 konkret an? Wie sind diese volkswirtschaftlich zu beurteilen, und welche Beschäftigungseffekte sind zu erwarten?

Bis Ende des Jahres 2004 existieren für erwerbsfähige Arbeitslose noch drei verschiedene soziale Sicherungssysteme nebeneinander: 1. das Arbeitslosengeld als beitragsfinanzierte und zeitlich begrenzte Leistung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung, welche sich nach dem pauschalierten Nettoentgelt¹ des Erwerbslosen bemißt, 2. die Arbeitslosenhilfe als bedürftigkeitsorientierte, lohnabhängige und aus Bundessteuermitteln erbrachte Leistung, 3. die Sozialhilfe als von den Kommunen gewährter Transfer zum Schutz gegen sämtliche Lebensrisiken.

Diese Ausgestaltung des Sozialstaats weist beträchtliche Mängel auf. De jure setzt der Erhalt von Arbeitslosenhilfe zwar Bedürftigkeit voraus (§ 190 Abs. 1 Nr. 5 Sozialgesetzbuch SGB III), doch weil diese Prüfung der Bundesagentur für Arbeit obliegt, die sich ihrerseits die gezahlten Gelder vom Bund rückvergüten läßt, liegt ein Anreizproblem hinsichtlich einer effektiven Bedürftigkeitsprüfung vor. Des weiteren ist das Nebeneinander zweier bedürftigkeitsabhängiger Sozialleistungssysteme, nämlich der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe, ökonomisch kaum begründbar und wegen vorhandener Parallelstrukturen kostenträchtig, zumal beide Leistungen eben auch gleichzeitig bezogen werden können. Auch wird argumentiert, daß das hohe Niveau staatlicher Transferleistungen den Charakter einer Lohnuntergrenze hat und bei Lohnverhandlungen entsprechende Berücksichtigung findet².

Die persistent hohe Arbeitslosigkeit gerade unter Geringqualifizierten³ belegt anschaulich, daß eine marktgerechte Entlohnung nicht mehr stattfindet, weil der Lohn mit der von seiner wirtschaftlichen Grundfunktion des Ausgleichens von Angebot und Nachfrage independenten Sicherung einer menschenwürdigen Existenz überfrachtet wird. Teilweise ergibt sich aus der Summe staatlicher Leistungen ein Alternativeinkommen, welches jeden Anreiz zur Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit unterminiert. De lege lata beträgt die Arbeitslosenhilfe zwar maximal 57%

des Leistungsentgelts, doch wenn man auch Wohn- und Kindergeld, das Einkommen anderer Haushaltsmitglieder, Steuern, Sozialabgaben sowie zulässige Nebenerwerbe berücksichtigt, ergeben sich effektive Entgeltersatzquoten um 80%, Alleinerziehenden wird gar 90 bis 95% des früheren Nettoeinkommens gewährt⁴. Pointiert läßt sich demnach feststellen, daß der Sozialstaat selbst Arbeitslosigkeit induziert – eine eindringliche Mahnung zu seiner Reformierung.

Leitlinien der Reformen

In seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 vor dem Deutschen Bundestag (sogenannte „Agenda-Rede“) hat Bundeskanzler Schröder aufgezeigt, was die Zielrichtung der von ihm geführten Bundesregierung in bezug auf die Reform des Arbeitsmarktes sowie den Umbau der Sozialsysteme ist: „Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem einzelnen abfordern müssen.“⁵ Anstatt der üblichen Begründungen der Arbeitslosigkeit mit arbeitsparendem Fortschritt oder der Internationalisierung der Märkte konstatierte er strukturelle Ursachen als Beschäftigungshemmnisse.

* Der Verfasser dankt Herrn Prof. Dr. Stefan Homburg für wertvolle Anregungen und Hinweise.

¹ Das pauschalierte Nettoentgelt, auch Leistungsentgelt, ergibt sich nach § 129 SGB III aus dem Bruttoentgelt, das der Arbeitslose im Bemessungszeitraum, welcher nach § 130 Abs. 1 SGB III die Entgeltabrechnungszeiträume, die in den letzten 52 Wochen vor der Entstehung des Anspruchs, in denen Versicherungspflicht bestand, enthalten sind und beim Ausscheiden des Arbeitslosen aus dem Versicherungspflichtverhältnis vor der Entstehung des Anspruchs abgerechnet waren, erzielt hat.

² Vgl. etwa Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi: Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit, Dokumentation Nr. 512, 2002, S. 13.

³ In den 90er Jahren hatten beispielsweise 50% der in Westdeutschland als arbeitslos registrierten Personen keine abgeschlossene Berufsausbildung. Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 49, Sondernummer vom 28.6.2001, S. 197.

⁴ Vgl. F. Breyer, W. Franz, S. Homburg, R. Schnabel, E. Wille: Reform der sozialen Sicherung, Berlin u.a.O. 2004, S. 32.

⁵ G. Schröder: Agenda 2010 „Mut zum Frieden und Mut zur Erneuerung“ – Die Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vom 14. März 2003 vor dem Deutschen Bundestag, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin 2003, S. 8.

Tim Lohse, 26, Dipl.-Ökonom, M.Sc., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Öffentliche Finanzen an der Universität Hannover.

Unter dem sprichwörtlichen Motto „Mut zur Veränderung“ hat der Kanzler vor rund anderthalb Jahren bereits viele Vorhaben skizziert, die heute die Gemüter vornehmlich seiner eigenen Genossen erhitzen. Eingeleitet durch seine provokante Frage, „Sind die sozialen Hilfen wirklich Hilfen für die, die sie brauchen?“⁶, verkündete Schröder, daß „... wir die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenlegen werden, und zwar einheitlich auf einer Höhe – auch das gilt es auszusprechen –, die in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe entsprechen wird“⁷. Zusammen mit der Absenkung der Transferentzugsraten, so der Kanzler weiter, „... setzen [wir] damit ein eindeutiges Signal für diejenigen Menschen in unserer Gesellschaft, die länger als zwölf Monate arbeitslos sind“⁸. Hinsichtlich des diesen Ausführungen zugrundeliegenden Staatsverständnisses liest man in einem Eckpunktepapier der Koalitionsarbeitsgruppe mit Bezug auf diejenigen, die zu einer eigenständigen Bedarfssicherung nicht in der Lage sind: „Die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts ... werden unter Berücksichtigung des Bedarfsdeckungsgrundsatzes so weit wie möglich pauschaliert...“⁹

Mit der von der Bundesregierung letztlich gegen viele Widerstände durchgesetzten Agenda 2010 werden nun schrittweise die angekündigten Neuerungen umgesetzt. Als charakteristischer Grundsatz kann die Betitelung des Kap. 1 des neuen SGB II (siehe unten) gesehen werden: „Fördern und Fordern.“¹⁰

Die Veränderungen der Sozialleistungsgesetze

Existierten bisher einzelne Sozialleistungsgesetze nebeneinander, erfolgt nun mit den zum 1. Januar 2005 in Kraft tretenden Reformen eine Integration der Bestimmungen in das Sozialgesetzbuch. Die Übersicht stellt die entscheidenden juristischen Veränderungen mit Bezug auf die im einzelnen betroffenen Personengruppen dar.

Hinsichtlich des Arbeitslosengeldes ist vorwegzuschicken, daß mit dem bereits seit dem 1. Januar 2004 gültigen Art. 3 des „Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt“ vom 24.12.2003 (Bundesgesetzblatt BGBl. Jg. 2003 Teil I Nr. 67 S. 3002 ff.) die Anspruchsdauer auf diese Versicherungsleistung nur noch übergangsweise maximal 32 Monate beträgt. Für Ansprüche auf Arbeitslosengeld, die nach dem 31. Januar 2006 entste-

hen, gilt dann gemäß §§ 434j Abs. 3 sowie 434l SGB III eine grundsätzliche Höchstbezugsdauer von zwölf Monaten, die nur für Arbeitslose nach Vollendung des 55. Lebensjahres maximal 18 Monate beträgt.

Für die anstehenden Veränderungen von zentraler Bedeutung sind als Rechtsquellen das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vom 24.12.2003 (BGBl. Jg. 2003 Teil I Nr. 66 S. 2954 ff.), zuletzt geändert durch das „Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch“ (Kommunales Optionsgesetz) vom 29.4.2004, geändert nach Maßgabe der vom Vermittlungsausschuß vorgelegten Beschlüsse¹¹ (BGBl. Jg. 2004 Teil I Nr. 41 S. 2014 ff.), sowie das „Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch“ vom 27.12.2003 (BGBl. Jg. 2004 Teil I S. 3022 ff.). Mit ersterem, welches zumeist unter der Chiffre „Hartz IV“ firmiert, wird das Zweite Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB II) und mit letzterem das Zwölfte Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB XII) kodifiziert. Grob gefaßt, erhalten erwerbsfähige Hilfebedürftige Leistungen nach dem SGB II, erwerbsunfähige hingegen nach dem SGB XII.

Mit Beginn des Jahres 2005 erhalten Personen, die zwischen 15 und 65 Jahre alt, erwerbsfähig und hilfebedürftig¹² sind, das neue Arbeitslosengeld II (ALG II) gemäß Kap. 3 Abschn. 2 Unterabschn. 1 SGB II oder sonstige Leistungen nach dem neuen SGB II. Die Arbeitslosenhilfe wird mit dem Jahreswechsel 2004/2005 abgeschafft (Art. 3 Nr. 15 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt). Damit werden die Bezieher heutiger Arbeitslosenhilfe und die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger einander gleichgestellt, wobei aufgrund verschärfter Berücksichtigung des Einkommens des Partners nicht jeder heutige Hilfeempfänger Arbeitslosengeld II gewährt bekommen wird. Familienangehörige des Beziehers von ALG II erhalten zukünftig, sofern mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft lebend und selbst nicht erwerbsfähig, Sozialgeld nach Kap. 3 Abschn. 2 Unterabschn. 2 SGB II. Diese beiden Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sind aus Steuermitteln finanzierte staatliche Fürsorgeleistungen und orientieren sich deshalb in ihrer monatlichen Regelleistungshöhe von 345 Euro in Westdeutschland bzw. 331 Euro in Ostdeutschland (§ 20 Abs. 2 SGB II) am Bedarf der Empfänger und nicht am letzten Lohn¹³.

⁶ Ebenda, S. 22.

⁷ Ebenda.

⁸ Ebenda, S. 23.

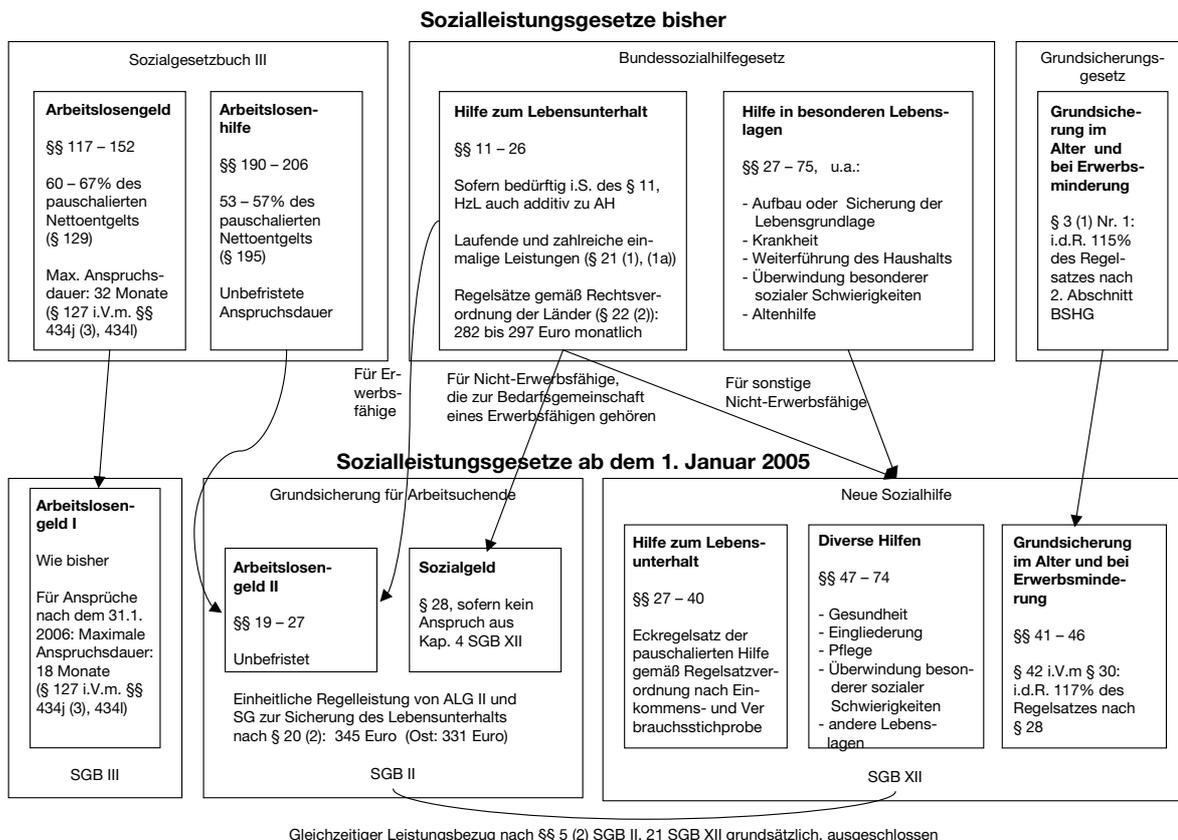
⁹ Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion: Eckpunkte für ein Drittes und Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Ergebnisse der Koalitionsarbeitsgruppe vom 26.6.2003, S. 18.

¹⁰ Man mag sich an den Gesetzesantrag des Freistaats Bayern mit der Bezeichnung „Fördern-und-Fordern-Gesetz“ aus dem Jahr 2002 erinnern fühlen. Vgl. Bundesrats-Drucksache 804/02 vom 29.10.2002.

¹¹ „Beschlüßempfehlung des Vermittlungsausschusses“, Bundestags-Drucksache 15/3495 vom 30.6.2004.

¹² Nach § 8 Abs. 1 SGB II ist erwerbsfähig, „wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein“, und nach § 9 Abs. 1 SGB II ist hilfebedürftig, „wer seinen Lebensunterhalt ... und den Lebensunterhalt der mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen nicht ... sichern kann“.

Die Veränderungen der Sozialleistungsgesetze im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung.

Arbeitslosengeld II, Sozialgeld sowie etwaige Mehrbedarfe nach § 21 SGB II stellen jedoch nur einen Teil der umfassenderen neuen „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ dar. Daß es sich bei der Grundsicherung nicht um eine simple Alimentierung Bedürftiger handelt, geht aus § 1 Abs. 1 Satz 1 SGB II hervor: „Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ... stärken und dazu beitragen, daß sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können.“ Die Sicherung wird nach § 6 SGB II von zwei Trägern erbracht. Die kreisfreien Städte und Kreise (soweit durch Landesrecht nicht andere Institutionen bestimmt sind) sind als kommunale Träger zuständig für Kinderbetreuung, Schuldner-, Psychosozial- und Suchtberatung (§ 16, Abs. 2, Nr. 1-4 SGB II), die Kosten für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II) sowie abweichende Leistungen (§ 23 SGB II). Alle übrigen Leistungen, also

insbesondere die oben genannten Fürsorgeleistungen, trägt grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit.

Eine neue Sozialhilfe

Im Rahmen des durch das Kommunale Optionsgesetz integrierten § 6a Abs. 1 SGB II dürfen auf Antrag hiervon abweichend optional kommunale Träger an die Stelle der Bundesagentur treten. Ihre Anzahl ist jedoch nach § 6a Abs. 3 SGB II auf bundesweit höchstens 69 begrenzt, wobei sich die entsprechenden Länderkontingente aus der Stimmenverteilung der Bundesländer im Bundesrat (Art. 51 GG) ergeben. Weswegen im Sinne einer möglichst dezentralen Organisation die Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht einzig von den Kommunen erbracht werden darf, oder zumindest von denjenigen kommunalen Trägern, die dies explizit wünschen, sondern per Gesetz die Bundesagentur für Arbeit als betreuende Mammutbehörde gewählt wurde, bleibt wohl ein politisches Geheimnis. Effizienz- oder Kostenargumente lassen sich angesichts der wenig rühmlichen jüngeren Vergangenheit der ehemaligen Bundesanstalt wohl kaum ins Feld führen.

Im Rahmen des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch wird mit dem

SGB XII eine neue Sozialhilfe geschaffen, die ab dem 1. Januar gewährt wird. Es ist die Aufgabe der Sozialhilfe, „den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 Satz 1 SGB XII). Zentrales Anliegen ist die Stärkung der Selbsthilfekräfte der Transferempfänger, soll doch die Leistung „so weit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben“ (§ 1 Satz 2 SGB XII). Die neue Sozialhilfe gliedert sich in die im folgenden beschriebenen Teilbereiche:

Bedürftige, die mindestens das 65. Lebensjahr vollendet haben oder im Sinne des Rentenrechts (§ 43 Abs. 2 SGB VI) auf Dauer voll erwerbsgemindert sind, erhalten die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach Kap. 4 SGB XII. De facto handelt es sich bei diesem Kapitel um eine Integration des Grundsicherungsgesetzes (GSiG) in das neue SGB XII, da das GSiG als separates Gesetz nach Art. 68 Abs. 1 Nr. 5 des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch zum 1.1.2005 außer Kraft gesetzt wird.

Auch das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) wird gemäß Art. 68 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch zum 1.1.2005 aufgehoben. Spezielle Hilfen für die Gesundheit, die Eingliederung Behinderter, die Pflege, die Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und für andere Lebenslagen werden im Rahmen der Kapitel 5 bis 9 SGB XII gewährt. Als unterstes Netz der sozialen Sicherung und gleichermaßen Kern der neuen Sozialhilfe fungiert für diejenigen Bedürftigen, die sonst keine Leistungen erhalten, die Hilfe zum Lebensunterhalt nach Kap. 3 SGB XII. Diese Hilfe beziehen Personen im erwerbsfähigen Alter, die vorübergehend keine Erwerbstätigkeit ausüben können (z.B. längerfristig Erkrankte) sowie etwa behinderte oder pflegebedürftige Menschen, kurzum: Nicht-Erwerbsfähige. Zu beachten ist, daß im Gegensatz zur heutigen Rechtslage ein simultaner Bezug von Arbeitslosengeld II (bzw. Sozialgeld) und Sozialhilfe nach § 5 Abs. 2 Satz 1 SGB II sowie umgekehrt nach § 21 SGB XII grundsätzlich ausgeschlossen ist¹⁴.

Höhe der Regelsätze

Die konkrete Höhe der Regelsätze aus § 28 Abs. 3 SGB XII wird nach § 40 SGB XII durch Rechtsverordnung festgelegt, und eben diese „Verordnung zur Durchführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelsatzverordnung – RSV)“ hat der Bundesrat in seiner Sitzung am 14.5.2004 beschlossen¹⁵. Demnach erfolgt die Festlegung der Sätze nach dem sogenannten Statistikmodell: Auf Basis der alle fünf Jahre statt-

¹⁴ Eine Ausnahme hiervon besteht nach § 5 Abs. 2 Satz 2 SGB II lediglich im Hinblick auf den notwendigen Lebensunterhalt in Einrichtungen im Sinne des § 35 SGB XII.

findenden Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) wird das Verbrauchsverhalten von Haushalten in den unteren Einkommensgruppen aufgeschlüsselt. § 2 RSV bestimmt dann den Eckregelsatz, d.h. nach § 3 RSV den Regelsatz für den Haushaltsvorstand, als Summe anteiliger Verbrauchsausgaben dieser Referenzgruppe.

Ein Kuriosum stellt diese Ermittlung der Höhe der Hilfe zum Lebensunterhalt insofern dar, als es eigentlich die Intention des Gesetzgebers war, durch Gewährung von Sozialhilfe den Beziehern ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, man also den Regelsatz hätte nach dem zur Sicherung eines solchen Lebens erforderlichen Bedarf festsetzen müssen, anstatt auf den tatsächlichen Lebensstandard der Referenzgruppe abzustellen¹⁶. § 4 RSV legt wie schon § 22 Abs. 6 BSHG die Fortschreibung des Satzes um den Prozentsatz fest, um welchen sich der aktuelle Rentenwert in der gesetzlichen Rentenversicherung verändert. Gemäß der im Kasten wiedergegebenen Berechnungen ergibt sich für die Bemessung des Eckregelsatzes in Westdeutschland zum 1. Januar 2005 ein Betrag von 345 Euro im Monat¹⁷. Die Höhe des Sozialhilferegelsatzes ist nicht zufällig dieselbe wie die des ALG II. Vielmehr ist dies politisch gewollt, wie den obigen Ausführungen bezüglich der Agenda-Rede des Bundeskanzlers zu entnehmen ist, und in § 20 Abs. 4 Satz 2 SGB II mit dem Gebot, die Neubemessung des Arbeitslosengeldes II entsprechend der Neubemessung der Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 28 Abs. 3 Satz 5 vorzunehmen, auch gesetzlich geregelt.

Im Vergleich zu den bis Ende des Jahres 2004 noch gültigen monatlichen Regelsätzen für die Hilfe zum Lebensunterhalt von 292 Euro West bzw. 282 Euro Ost mutet der künftige Betrag von 345 Euro wie eine sozialpolitische Wohltat an. Doch im Sinne der mit den Reformen angestrebten Erhöhung der wirtschaftlichen Eigenverantwortlichkeit und Selbständigkeit der Leistungsberechtigten handelt es sich weniger um eine Erhöhung als vielmehr um die Einbeziehung zahlreicher bisher einmaliger Leistungen (z.B. Bekleidung) in die Regelsätze. Als durchschnittlichen Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt im Jahr 2002 errechnete das Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung (BMGS) für einen Alleinlebenden (früheres Bundesgebiet) einen Betrag von 339 Euro (292 Euro Regelsatz zuzüglich 47 Euro Einmalige Leistungen; ohne Kosten der Unterkunft)¹⁸. Nach § 31 Abs. 1 SGB XII wird es einmalige Leistungen

¹⁵ Vgl. Bundesrats-Drucksache 206/04 (Beschluß) vom 14.5.2004.

¹⁶ Vgl. H. Lampert, J. Althammer: Lehrbuch der Sozialpolitik, 7. Aufl., Berlin u.a.O. 2004, S. 328.

¹⁷ § 2 Abs. 4 RSV stellt eine Öffnungsklausel dar und ermöglicht es den Bundesländern unter Einhaltung von § 28 Abs. 2 SGB XII von diesem Eckregelsatz abzuweichen.

Berechnung des Eckregelsatzes der neuen Sozialhilfe

§ 5 Satz 2 Regelsatzverordnung (RSV) benennt die letzte vollständig zur Verfügung stehende Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) als Grundlage für die Bemessung der Regelsätze der Sozialhilfe zum 1.1.2005. Dies ist die EVS 1998. Als Eckregelsatz für Deutschland West ergibt sich ohne Berücksichtigung möglicher länderspezifischer Abweichungen im Rahmen von § 2 Abs. 4 die folgende Modellberechnung nach § 2 Abs. 2 und 3 RSV:

Der Ausgangswert aus dem Jahr 1998
(alle Angaben in DM)

Abteilungen der EVS 98	Gesamtwert (in DM)	Prozentsatz	Summe (in DM)
01 Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	252,14	96%	242,05
03 Bekleidung und Schuhe	69,94	89%	62,25
04 Wohnung, Wasser, Strom, Gas u.a. Brennstoffe	612,63	8%	49,01
05 Einrichtungsgegenstände (Möbel), Apparate, Geräte und Ausrüstungen für den Haushalt sowie deren Instandhaltung	58,22	87%	50,65
06 Gesundheitspflege	37,65	64%	24,10
07 Verkehr	94,68	37%	35,03
08 Nachrichtenübermittlung	63,78	64%	40,82
09 Freizeit, Unterhaltung und Kultur	168,13	42%	70,61
11 Beherbergungs- und Gaststättenleistungen	62,81	30%	18,84
12 Andere Waren und Dienstleistungen	56,65	65%	36,82
Summe	1476,63		630,18

Quelle: Bundesrats-Drucksache 206/04 vom 10.3.2004, S. 12.

Somit ergibt sich als Fortschreibung dieses Ausgangswerts auf den 1. Januar 2005 (wobei nach § 4 RSV die Veränderungen jeweils zum 1. Juli eines Jahres erfolgen):

Fortschreibung auf den 1. Januar 2005

Zeitpunkt	Fortschreibung Aktueller Rentenwert	
1. Juli 1998		630 D-Mark
1. Juli 1999	1,34%	638 D-Mark
1. Juli 2000	0,60%	642 D-Mark
1. Juli 2001	1,91%	654 D-Mark
	Euro-Umstellung	334 Euro
1. Juli 2002	2,16%	341 Euro
1. Juli 2003	1,04%	345 Euro
1. Juli 2004	0%	345 Euro
1. Januar 2005		345 Euro

Quelle: Bundesrats-Drucksache 206/04 vom 10.3.2004, S. 13.

Damit beläuft sich der Eckregelsatz auf 345 Euro.

zukünftig nur noch für Wohnungserstausstattungen, Erstausstattungen bei Geburt eines Kindes sowie bei mehrtägigen Klassenfahrten geben. Unbestreitbarer positiver Nebeneffekt der verstärkten Pauschalierung von Leistungen ist eine durch die Verwaltungsvereinfachung generierte Effizienzsteigerung.

Beschäftigungseffekte

Angesichts von momentan rund fünf Millionen Arbeitslosen wird in der öffentlichen Diskussion vielfach gefragt, wo denn trotz aller Reformbemühungen, Effizienzsteigerungen und Anreizoptimierungen die Arbeitsplätze für diejenigen, die man wieder dem ersten Arbeitsmarkt zuführen möchte, eigentlich seien. Eine ehrliche Antwort darauf kann nur lauten, daß solche Stellen augenblicklich nicht existieren. Zum einen, weil sie wegen einer nicht marktgerechten Entlohnung zu teuer wären, und zum anderen, weil sie wegen der hohen staatlichen Alternativlöhne gar nicht nachgefragt werden. Aber, und das ist das entscheidende, diese Situation hat nur noch für eine gewisse Übergangsphase Bestand. Treten mit Beginn des Jahres 2005 die oben erläuterten Reformen in Kraft, können die vor allem im Niedriglohnsektor benötigten Beschäftigungsmöglichkeiten dank geringerer Kosten endlich angeboten werden, und da die Ansprüche von vielen Leistungsbeziehern bescheidener geworden sind, werden sie auch nachgefragt. Etwaigen Bestrebungen nach Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen ist deswegen auch eine klare Absage zu erteilen. Schätzungen über das Arbeitskräftepotential der Hilfeempfänger bzw. über den Umfang des neu zu etablierenden Sektors der Geringverdiener variieren zwischen 800 000 bis zu 4,3 Mio. Personen¹⁹.

Kritischen Äußerungen, in Deutschland würde mit Einführung des Arbeitslosengeldes II Lohndumping initiiert, ist entgegenzuhalten, daß die Aufnahme selbst gering vergüteter Tätigkeiten durch (ehemalige) Bezieher staatlicher Leistungen doch wohl allemal erstrebenswerter ist, als ein durch die Solidargemeinschaft alimentiertes Nichtstun. Es sei an Thomas von Aquin erinnert, der schon im 13. Jahrhundert postulierte: Arbeit ist ein Wert an sich. Im übrigen kann nach § 29 SGB II als Zuschuß zum Arbeitslosengeld II ein sogenanntes Einstiegsgeld zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gewährt werden, sofern dies zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlich ist. Einen weiteren Anreiz

¹⁸ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: Übersicht über das Sozialrecht, Nürnberg 2003, S. 687.

¹⁹ Breyer et al. beziffern das Nettoarbeitskräftepotential auf 800 000 Personen. Vgl. F. Breyer, W. Franz, S. Homburg, R. Schnabel, E. Wille, a.a.O., S. 24. Demgegenüber veranschlagen Raffelhüschen und Kaltenborn das Potential auf 2,3 bzw. 2,2 Mio. Vgl. B. Raffelhüschen: Soziale Sicherung in der Zukunft: eine Blaupause, Diskussionspapier, mimeo, Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg i. Br. 2001, S. 16; bzw. B. Kaltenborn: Kombilöhne in Deutschland – eine systematische Übersicht, IAB Werkstattbericht, 14, Nürnberg 2001, S. 15.

zur Arbeitsaufnahme bilden die Freibeträge bei Erwerbstätigkeit (§ 30 SGB II), die als relativ großzügige Anrechnungsregelungen für zusätzliches Arbeitseinkommen – erst oberhalb eines Bruttoeinkommens von 1500 Euro erfolgt eine Vollarrechnung – der Kritik an den hohen Transferentzugsraten des noch geltenden Rechts Rechnung tragen.

Dennoch ist nicht sicher, ob sich die erhofften positiven Beschäftigungseffekte in dem Maße einstellen werden, wie sie zu einer signifikanten Senkung der Arbeitslosigkeit erforderlich wären. Als eine die Neugestaltung der Sozialleistungsgesetze flankierende Maßnahme hätte sich dazu z.B. eine weitere Lockerung des Kündigungsschutzes empfohlen, die über den im Rahmen des Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt gefundenen Minimalkonsens hinausgehen. Vor dem Hintergrund der Insider-Outsider-Problematik hätte man damit ein zentrales Beschäftigungshemmnis angegangen. Darüber hinaus wäre es wünschenswert gewesen, wenn im Zuge des Reformprozesses auch die politisch heikle Frage der Tarifautonomie aufgegriffen worden wäre, um letztlich flexiblere Vergütungsstrukturen und Arbeitsverhältnisse zu ermöglichen. Es liegt in der Verantwortung der Tarifparteien, die qualifikatorische Lohnstruktur zu spreizen, um somit niedrige Tariflöhne für Geringqualifizierte zu ermöglichen.

Zumutbarkeit und Leistungskürzungen aus der Perspektive der Optimalsteuertheorie

Gegenstand teils heftiger Kontroversen waren und sind immer wieder die in § 10 SGB II niedergelegten Regeln über die Zumutbarkeit von Arbeit für erwerbsfähige Hilfebedürftige und die mit der Ablehnung von Arbeiten verbundenen Konsequenzen nach § 31 SGB II. Nach den neuen gesetzlichen Bestimmungen gilt grundsätzlich jede Arbeit als zumutbar (§ 10 Abs. 1 1. Halbsatz SGB II), und sie ist insbesondere nicht unzumutbar, wenn sie von den früheren beruflichen Tätigkeiten des Arbeitsuchenden differiert (§ 10 Abs. 2 Nr. 1 SGB II) oder die Arbeitsstätte in größerer Distanz liegt als der vorige Beschäftigungsort (§ 10 Abs. 2 Nr. 3 SGB II). Weigert sich der Leistungsberechtigte ohne Nachweis eines wichtigen Grundes, eine ihm offerierte Arbeit aufzunehmen oder fortzuführen, wird ihm gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 1c) SGB II seine Regelleistung nach § 20 SGB II um zunächst 30% gekürzt; bei „wiederholter Pflichtverletzung“ (§ 31 Abs. 3 Satz 1 SGB II) drohen weitere Absenkungen des Arbeitslosengeldes II und unter Umständen die Substitution von Geld durch Sachleistungen.

Vor dem Hintergrund der im obigen Abschnitt erläuterten, sich abzeichnenden Entstehung eines Niedriglohnsektors erscheint es äußerst wahrscheinlich, daß in näherer Zukunft jeder Bezieher von Arbeitslosengeld II sich vor die Wahl gestellt sieht, eine

ihm eventuell widerstrebende Arbeit auszuüben oder eine Absenkung seiner Transfers zu akzeptieren. Für erwerbsfähige Transferempfänger mündet dies in letzter Konsequenz in einem Leistungsniveau unterhalb des Sozialhilfeniveaus. Ist eine solche Relation ökonomisch zu rechtfertigen?

In einem optimalsteuertheoretischen Modell im Stil von Mirrlees²⁰ haben Homburg und Lohse die mit dem Übergang zu den neuen Sozialleistungsgesetzen verbundene staatliche Differenzierung zwischen Erwerbsunfähigen und Erwerbsfähigen analysiert²¹. Im Fokus des Interesses steht dort die Charakterisierung optimaler Steuer-Transfer-Systeme bei dieser staatlichen Kenntnis individueller Produktivitäten, welche als partielle Information bezeichnet wird. Ein optimales System ist demnach dergestalt, daß die staatlichen Leistungen für erwerbsunfähige Hilfebedürftige stets über denen für erwerbsfähige Hilfebedürftige liegen²². Da letztere die Gesellschaft eben nicht nur die ihnen gewährten Transfers, sondern wegen ihrer Arbeitslosigkeit auch den entgangenen Output kosten, sind die durch sie verursachten gesellschaftlichen Kosten höher als jene, die durch die Erwerbsunfähigen entstehen.

Im Hinblick auf die Frage nach einer Justifikation der Leistungskürzung bei Ablehnung zumutbarer Arbeiten offenbart sich somit eine ökonomische Notwendigkeit für die im SGB II kodifizierte Verfahrensweise, gilt es doch gerade die erwerbsunfähigen Hilfebedürftigen besserzustellen als die erwerbsfähigen. Daß der Gesetzgeber für die beiden fraglichen Personenkreise nicht direkt differenzierte Regelleistungen – eine Hilfe zum Lebensunterhalt höher bemessen als das Arbeitslosengeld II – festgesetzt hat, sondern vielmehr von einheitlichen 345 Euro spricht²³, dürfte in erster Linie der politischen Durchsetzbarkeit der Reformen geschuldet sein.

Diese Leistungsunterschiede vor Augen darf ein in der Umsetzung des SGB II sich zukünftig ergebendes Problem allerdings an anderer Stelle vermutet werden: bei der Prüfung der Erwerbsfähigkeit. Weil eben Erwerbsunfähige mit höheren staatlichen Transfers rechnen können als Erwerbsfähige, besteht für diejenige Institution, welche die Einstufung vorzunehmen hat, ein enormer sozialer Druck, die finanzielle Knappheit bei von ihr als produktiv deklarierten, hilfebedürftigen Personen verantworten zu müssen.

²⁰ Vgl. J. A. Mirrlees: An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation, in: Review of Economic Studies, Vol. 38 (1971), S. 175–208.

²¹ Vgl. S. Homburg, T. Lohse: Optimal Tax-Transfer-Schemes under Partial Information, Diskussionspapier Nr. 298 Universität Hannover, Hannover 2004.

²² Vgl. S. Homburg, T. Lohse, a.a.O., S. 4.

²³ Vgl. z.B. Pressemitteilung der Bundesregierung vom 14.5.2004: Neue Regelsatzverordnung für Sozialhilfe beschlossen.