

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 5/2010

04. Mai 2010

Hartz IV vom Kopf auf die Füße stellen

Von Johann Eekhoff und Steffen J. Roth

Im Vordergrund der Diskussion um die Grundsicherung für Arbeitslose stand in den letzten Wochen wieder einmal die Frage nach den Anreizen für Transferempfänger, eine Beschäftigung aufzunehmen. So kündigte Frau von der Leyen an, das Kabinett werde sich mit den Hinzuverdienstgrenzen befassen. Ziel sei es, die Menschen stärker zu einer Vollzeit-Beschäftigung zu motivieren. Ganz ähnlich lautete auch der Beschluss der FDP auf ihrem Bundesparteitag, gemäß dem die Partei „die Zuverdienstmöglichkeiten neu regeln und den Anreiz zur Arbeitsaufnahme bei zunehmendem Einkommen verstärken“ möchte. Das Konzept der so genannten Hinzuverdienstmöglichkeit gefährdet jedoch die Stabilität des gesamten Systems der sozialen Mindestsicherung. Die Politik folgt hier blindgläubig extrem vereinfachten vulgärökonomischen Ratschlägen.

Das Arbeitslosengeld II dient als Teil des Grundsicherungssystems einem klaren Zweck: Es sichert arbeitslosen Bürgern einen Mindestlebensstandard zu. Man kann sich die Ausgestaltung dieser Mindestsicherung als Gesellschaftsvertrag vorstellen, den die Bürger auf Gegenseitigkeit abgeschlossen haben. Sie gehen dabei grundsätzlich davon aus, dass jeder für seinen eigenen Lebensunterhalt und den Lebensunterhalt seiner Familie verantwortlich ist. Wenn der Einzelne es aber trotz eigener Anstrengungen nicht schafft, einen bestimmten Mindestlebensstandard zu erreichen, kann er sich auf die Unterstützung der Gesellschaft verlassen, soweit und solange dies notwendig ist. Die Bürger, die aufgrund ihrer Markteinkommen und familiären Situation als ausreichend leistungsfähig betrachtet werden, tragen mit ihren Steuern die Kosten der Mindestsicherung.

Selbstverständlich steht dem Anspruch der Hilfebedürftigen eine entsprechende Verpflichtung gegenüber. So sind die Hilfebedürftigen verpflichtet, die eigene Leistungsfähigkeit einzubringen, um den Unterstützungsbedarf so gering wie möglich zu halten. Und selbstverständlich gilt auch, dass ein Bürger, der den Mindestlebensstandard aus eigener Kraft erreichen kann, keinen Anspruch gegenüber der Gesellschaft auf darüber hinausgehende Hilfe hat.

Über diese Prinzipien bestand jahrzehntelang Konsens. Wenn z. B. ein Alleinstehender aufgrund von gesundheit-

licher Einschränkung oder mangelnder Gelegenheit nicht mehr als 300 Euro im Monat verdienen kann und die Kosten für den Mindestlebensstandard – einschließlich der Versicherungen – bei rund 950 Euro liegen, resultiert daraus ein Anspruch auf Unterstützung in Höhe von 650 Euro. Kann der Alleinstehende hingegen 500 Euro verdienen, erhält er 450 Euro dazu.

950 Euro für alleinstehende AIG II-Empfänger

Um sich eine Vorstellung von der Größenordnung des im bestehenden Recht als notwendig angesehenen monatlichen Anspruchs eines Alleinstehenden zu machen, darf man sich nicht auf den Regelsatz in Höhe von 359 Euro für den täglichen Bedarf und zum Ansparen für Anschaffungen beschränken. Hinzu treten im Schnitt Wohnkosten einschließlich Heizkosten in Höhe von 317 Euro. Außerdem werden Beiträge an die Rentenversicherung in Höhe von monatlich 40 Euro und an die Krankenversicherung in Höhe von 120 Euro überwiesen. Hinzugerechnet werden müssen außerdem weitere 116 Euro, die quasi dem Arbeitgeberbeitrag zur Krankenversicherung entsprechen. Die Gemeinschaft der Krankenversicherten verzichtet auf diese Beiträge, ohne selbstverständlich die Krankenversicherungsleistung für die Hilfebedürftigen einzuschränken. Der Wert der im geltenden Recht garantierten Mindestsicherung für eine alleinstehende Person beträgt somit rund 950 Euro pro Monat.

Mit Hinzuverdienstregeln wird ganz grundsätzlich gegen dieses, am Bedarf orientierte Mindestsicherungssystem verstoßen. Es wird kein bestimmter Mindestlebensstandard angestrebt. Vielmehr steigt der dem Transferbezieher monatlich zur Verfügung stehende Betrag mit steigendem Einkommen. Nur wer wirklich gar kein Einkommen erzielt, muss mit dem Mindeststandard auskommen. Die Aufstockung des selbst erzielten Markteinkommens über das Mindestniveau hinaus wird dabei nicht mit einem erhöhten Aufwand aufgrund der Beschäftigung begründet. Es ist vielmehr erklärtes Ziel, das verfügbare Einkommen erwerbstätiger Transferempfänger über den eigentlich für notwendig erachteten Betrag hinaus anzuheben.

Die bereits heute bestehenden Hinzuverdienstmöglichkeiten werden vielfach als unzureichend angesehen. So wird beklagt, dass einem Beschäftigten, der 500 Euro verdient,

nur etwas mehr als ein Drittel seines Verdienstes verbleibe. Im Vergleich zu einem Nichtbeschäftigten erhalte er nur 180 Euro mehr. Beinahe zwei Drittel seines Verdienstes würden ihm durch die Kürzung der Transferzahlungen um 320 Euro entzogen. Vor diesem Hintergrund – so die Argumentation – lohne sich Leistung nicht.

Mit solcher Argumentation wird suggeriert, jeder Bürger habe ohne Weiteres Anspruch auf eine Summe in Höhe der Mindestsicherung und könne wahlweise mit eigener Arbeit Geld dazu verdienen oder auf eine Beschäftigung verzichten. Ein solcher Anspruch auf 950 Euro für jede alleinstehende Person, unabhängig von der persönlichen Leistungsfähigkeit oder Hilfebedürftigkeit, besteht aber nicht und wird selbst in mutigen Utopien über „bedingungsloses Grundeinkommen“ oder „Bürgergeld“ selten gefordert. Ein solcher Anspruch käme die Gesellschaft nicht nur absurd teuer zu stehen. Er wäre auch völlig inkompatibel mit den Grundsätzen einer solidarischen und subsidiären Grundsicherung: Man würde eben nicht mehr davon ausgehen, dass zunächst jeder Bürger selbst für seinen Lebensunterhalt aufkommt und nur dann Hilfe von Dritten einfordert, wenn dies zur Sicherung eines Mindestlebensstandards notwendig ist.

Die meisten Protagonisten höherer Hinzuverdienstmöglichkeiten sind nicht Anhänger bedingungsloser Grundeinkommen, sondern sehen darin lediglich eine pragmatische Lösung, die monetären Arbeitsanreize zu verstärken. Wird aber die Bedürftigkeitsorientierung der sozialen Mindestsicherung aufgegeben, dann gibt es gar keinen sinnvollen Maßstab mehr für die Beurteilung der Höhe öffentlicher Unterstützungszahlungen. Die pragmatisch anzustrebende Höhe der Transferzahlungen wäre abhängig von der Vorstellung der Transferempfänger über die Höhe der ihrer Meinung nach angemessenen „Entschädigungszahlung“ für die Aufnahme einer Beschäftigung.

Trotz aller Unkenrufe über die angebliche Irrationalität solchen Verhaltens verdienten im September 2009 immerhin mehr als 300.000 AIG II-Bezieher ein eigenes Einkommen von über 800 Euro monatlich. Dennoch mag es zutreffen, dass viele Hilfebezieher mehr oder minder freiwillig in der Arbeitslosigkeit verharren. Aber es ist zweifellos kurzfristig, das Anreizproblem mit höheren Arbeitslosengeld II-Zahlungen lösen zu wollen.

Das Konzept des Hinzuverdienstes läuft zwingend darauf hinaus, die Arbeitsanreize zwar im unteren Einkommensbereich zu erhöhen, sie aber zugleich im mittleren bis oberen Bereich entsprechend zu verringern. In Folge einer Erhöhung der verfügbaren Einkommen im unteren Lohn-

bereich mögen zwar mehr vorher arbeitslose Bezieher von Arbeitslosengeld II eine relativ geringfügige Beschäftigung aufnehmen. Andererseits werden aber gleichzeitig mehr Beschäftigte im Niedriglohnbereich verharren; denn die Aufnahme schwierigerer oder unangenehmerer Beschäftigung zur Erzielung höherer Stundenlöhne und die Ausdehnung der Arbeitszeit zur Erhöhung des Lohneinkommens werden unattraktiver.

Dabei wird der Kreis der Transferempfänger umso weiter ausgedehnt, je höher die Aufstockung der Transfers durch zusätzliche monetäre Anreize getrieben wird. Bereits im bestehenden Recht führt dies in der Konsequenz dazu, dass ein Alleinstehender auch dann noch unterstützt wird, wenn er ein eigenes Einkommen von 1.235 Euro monatlich erzielt. Die Unterstützungsleistungen für ein Ehepaar mit einem zweijährigen Kind laufen heute erst bei einem Einkommen des Alleinverdieners in Höhe von über 2.100 Euro aus. Je stärker die Aufstockungsbeträge in den unteren Einkommensklassen angehoben und auf weitere Einkommensklassen ausgedehnt werden, umso mehr Arbeitnehmer rutschen automatisch oder durch Anpassung ihrer Arbeitsleistungen in das Arbeitslosengeld II hinein.

Das Dilemma der monetären Arbeitsanreize ist unlösbar und erfordert eine Abkehr von diesem Ansatz. Es ist notwendig, die soziale Absicherung wieder vom Kopf auf die Füße zu stellen:

1. Jeder hilfsbedürftige Beschäftigte darf den selbst erzielten Lohn vollständig behalten und die darüber hinaus notwendige Hilfe von der Gesellschaft einfordern. Der Staat stockt den jeweiligen Lohn bis zu dem Betrag auf, der zur Erreichung des Mindestlebensstandards erforderlich ist.
2. Jeder ist verpflichtet, vor der Inanspruchnahme von steuerfinanzierter Hilfe seine eigenen Möglichkeiten auszuschöpfen, um den Unterstützungsbedarf zu minimieren. Es besteht nur dann ein Anspruch auf ergänzende Leistungen des Staates, wenn die Selbsthilfemöglichkeiten ausgeschöpft sind und nicht ausreichen.

Niemand muss extra dafür belohnt werden, dass er seinen eigenen Lebensunterhalt erwirtschaftet. Dies ist mehr als selbstverständlich. Immerhin muss sich die betreffende Person nach wie vor nicht an den Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen beteiligen und genießt über die Partizipation an diesen öffentlichen Leistungen noch immer die mittelbare Unterstützung anderer Mitbürger.

(8.385 Zeichen zzgl. 993 Zeichen Infokasten)

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

Johann Eekhoff ist Direktor, Steffen J. Roth ist Geschäftsführer am Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln. **Kontakt:** Tel. 0221-470 5348 oder E-Mail: steffen.roth@wiso.uni-koeln.de