



Kölner Impulse zur Wirtschaftspolitik

Nr. 1/2019 | 08. Januar 2019

In dieser Ausgabe

Am 15. und 16. Januar 2019 wird sich das Bundesverfassungsgericht mit der Frage der Angemessenheit der Sanktionen im SGB II befassen. Schon seit einiger Zeit distanzieren sich viele Politiker von den Hartz-IV-Reformen. Häufig geht die Kritik einher mit dem Ruf nach einem bedingungslosen Grundeinkommen. Michael Krause und Steffen Roth resümieren nach ihrer Diskussion, man solle das Kind nicht mit dem Bade ausschütten.



Abb. 1

Aktuelles aus dem iwp

Nach vielen Jahren lösen wir mit dieser ersten Ausgabe des neuen Formats „Kölner Impulse zur Wirtschaftspolitik“ das Vorgängerformat des „Ordnungspolitischen Kommentars“ ab.

Neben einem frischeren Design geht mit diesem Formatwechsel vor allem einher, dass die Texte, die Impulse zu wirtschaftspolitischen Diskussionen geben sollen, nicht mehr auf die bisher übliche Zeichenbegrenzung normiert werden und so auch längere Beiträge ermöglichen. Dafür werden die Impulse (jedenfalls vorläufig) nur noch zweimonatlich erscheinen.

Ebenfalls zum Jahreswechsel haben wir unsere Webseite einer grundsätzlichen Überarbeitung unterzogen.

Wir hoffen, diese Änderungen finden Ihre Zustimmung und wünschen Ihnen ein gutes neues Jahr 2019.

Das Kind nicht mit dem Bade ausschütten – zur Reform von Hartz IV ist ein bedingungsloses Grundeinkommen nicht nötig

Von Michael Krause und Steffen J. Roth

In jüngster Zeit greift ein Teil der Politik verstärkt die Unzufriedenheit mit der Ausgestaltung der Mindestsicherung für Erwerbsfähige (kurz „Hartz IV“ genannt) auf und diskutiert Änderungen. Während einzelne Elemente des Arbeitslosengelds II eine ernsthafte Diskussion wert sind, erscheint die damit häufig in einem Atemzug genannte Unterstützung der Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens übertrieben.

Mit diesem Beitrag wollen wir der Diskussion um Hartz IV einen Impuls geben und die einzelnen strittigen Elemente einer systematischeren Betrachtung unterziehen. In einem ersten Schritt erinnern wir an die Begründung der Reformen Mitte des letzten Jahrzehnts, da die damals maßgeblichen Motive nicht unbeachtet verworfen werden sollten. In einem zweiten Schritt greifen wir die unseres Erachtens wesentlichen Kritikpunkte an der Ausgestaltung des ALG II auf, bevor wir im dritten Schritt prüfen, ob diese Kritik tatsächlich einen Systemwechsel zu einem Grundeinkommen begründet oder ihr auch durch Reformen innerhalb des Systems entsprochen werden könnte. Zum Schluss resümieren wir, warum unserer Argumentation zufolge die Vermischung einer Kritik am heutigen System und einer Forderung nach einem Grundeinkommen den heute hilfebedürftigen Transferempfängern eher schaden als nützen könnte.

Hartz IV verstehen

Die Zusammenführung der Sozialhilfe für Erwerbsfähige und der Arbeitslosenhilfe in das ALG II geschah 2005 gut begründet und auf Basis empirischer Befunde und Erfahrungen aus dem In- und Ausland. Immerhin galt es eine persistente und hohe Sockelarbeitslosigkeit zu beseitigen, die Deutschland international den Ruf des kranken Mannes Europas eingebracht hatte. Die rot-grün geführte Bundesregierung griff damals die Hauptkritikpunkte auf, die sich nach jahrelangen Diskussionen herauskristallisiert hatte. Die „Agenda 2010“, deren arbeitsmarktpolitische Bestandteile heute meistens verkürzt als „Hartz IV“ bezeichnet werden, war auch kein Überraschungs-Coup einer kleinen Gruppe ideologisch verdächtiger Streiter, wie zuweilen unterstellt wird. Der Leitantrag der SPD wurde 2003 mit deutlich über 80 Prozent Zustimmung von der Partei angenommen und der

Sonderparteitag der Grünen bestätigte deren Leitantrag mit fast 90prozentiger Zustimmung. Auch weite Teile der Opposition unterstützten die grundlegenden Reformschritte und arbeiteten konstruktiv an der Gestaltung entsprechender Gesetze mit.

Natürlich können sich über ein Jahrzehnt später sowohl die Bedingungen der Arbeitswelt als auch die Präferenzen der Bürger gewandelt haben, so dass eine kritische Überprüfung und Diskussion des aktuellen Systems berechtigt ist. Jedoch muss diese Diskussion auf einem grundlegenden Verständnis der früheren Reformen und des aktuellen Funktionierens des Arbeitsmarktes basieren.

Nachdem die Arbeitslosigkeit in Deutschland in den frühen 2000er Jahre auf ein neues Rekordhoch stieg, war der dringende Handlungsbedarf nicht mehr zu leugnen. Eher keynesianisch motivierte Konzepte der aktiven Arbeitsmarktpolitik hatten zuvor wenig gefruchtet: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Umschulungen erwiesen sich nicht nur als zu kostspielig, um allen Langzeitarbeitslosen angeboten werden zu können, sondern zeigten in wissenschaftlichen Evaluationen sogar teilweise negative Effekte auf die Beschäftigungschancen der Betroffenen. Lohnsubventionen und Kombilöhne bewirkten trotz einer Vielzahl an Modellversuchen in den unterschiedlichsten Varianten bestenfalls ambivalente Ergebnisse hinsichtlich der Wiedereingliederung der Maßnahmenteilnehmer in dauerhafte reguläre Beschäftigung und wären ebenfalls zu teuer gewesen, um dem Prinzip der Gleichbehandlung folgend allen Hilfeempfängern zur Seite gestellt werden zu können. Die internationale wissenschaftliche Forschung mit detaillierten Einzeldaten bestätigte einen negativen Effekt einer Kombination von hoher Bezugsdauer und hohen Lohnersatzraten. In Deutschland fanden sich Arbeitslose, deren Bezugszeit in der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung auslief, anschließend in der

steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe wieder, die zeitlich unbegrenzt immerhin noch 53 Prozent (bzw. für Haushalte mit Kindern 57 Prozent) des früheren Nettoeinkommens gewährte und zusätzlich einen monatlichen Hinzuverdienst von 165 Euro anrechnungsfrei stellte. Zugleich war die Bezugsberechtigung zwar formal an die Bereitschaft zur Aufnahme einer Beschäftigung gebunden und bedürftigkeitsgeprüft, die Zumutbarkeit von Beschäftigungen war jedoch wesentlich großzügiger gestaltet als im aktuellen System und das Schonvermögen, welches nicht aufgezehrt werden musste, bevor der Anspruch auf die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe entstand, war wesentlich höher als heute. Gerade für Arbeitslose, deren Gehaltsausichten aufgrund von strukturellen Gründen langfristig geschmälert waren, bestand wenig Anreiz, die staatlichen Sicherungssysteme durch Arbeitsaufnahme zu verlassen. Mit den Reformen sollte das Prinzip eines Gleichklangs von „Fördern und Fordern“ in den Mittelpunkt gerückt werden. Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe sollten nicht mehr als System betrachtet werden, in dem man sich gegebenenfalls auch dauerhaft einrichten konnte.

Der Erfolg der Maßnahmen wird von den meisten Experten nicht geleugnet: die Arbeitslosigkeit ist seit 2005 stark gefallen und die Beschäftigung stark gestiegen. Zwar kann die beachtliche



Entwicklung der Arbeitsmärkte in Deutschland sicher nicht monokausal den Hartz-Reformen zugerechnet werden, da auch die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen für Deutschland besonders günstig waren und sind. Die Reformen in Bausch und Bogen zu verwerfen, erscheint aber jedenfalls erstaunlich, zumal die Gefahr besteht, mit der Wiederholung der Fehler der 1970er und 80er Jahre Schwächen im sozialen Sicherungssystem zu verankern, die Grundlage einer erneut steigenden strukturellen Arbeitslosigkeit sein können.

Hauptkritikpunkte am bestehenden System

Die vielstimmige Kritik am bestehenden System lässt sich in sechs Aspekte zusammenfassen.

(1) Das ALG II wird heute zum Teil als ungerecht bezeichnet, weil es keine Berücksichtigung der Lebensleistung der Hilfeempfänger beinhaltet. Diese Nichtberücksichtigung der Vorbeschäftigung war jedoch kein Versehen der Hartz IV-Reformen, sondern ein bewusst gewählter Schritt: Zuvor langfristig in der Arbeitslosenhilfe verweilende Personen sollten nun auch Arbeit annehmen müssen, die nicht ihren Vorstellungen entsprachen. Und das oft zu Löhnen, die unter dem vor der Arbeitslosigkeit gewohnten Lohn lagen, wenn dieser aus verschiedenen Gründen (z.B. Strukturwandel und dem damit einhergehenden Verlust des spezialisierten Humankapitals) nicht mehr zu erzielen waren. Tatsächlich bedeutete die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Erwerbsfähige im ALG II für die vormaligen Bezieher der Arbeitslosenhilfe (finanziell) eine Verschlechterung. Allerdings sah die weit überwiegende Mehrheit der Wissenschaftler und Politiker dies eben gerade nicht als ungerecht an, sondern vielmehr umgekehrt als Abbau von gegenüber der Allgemeinheit schwer begründbaren Privilegien. Aus der Perspektive einer zukunftsgerichteten Hilfe, die nur vorübergehend greifen soll, war kaum nachvollziehbar, weshalb das System

seine Hilfeleistung vergangenheitsorientiert bemess: Während Erwerbsfähige in der Sozialhilfe nur das an der Haushaltsgröße bemessene sozio-kulturelle Minimum erhielten, orientierte sich die Arbeitslosenhilfe prozentual an den in den letzten Monaten vor der Arbeitslosigkeit erzielten Einkommen. Wer früher einmal gut verdiente, konnte in der Arbeitslosenhilfe also deutlich mehr Geld erhalten, als diejenigen, die vor der Arbeitslosigkeit wenig verdient hatten oder nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren.

Dies wurde nicht nur als kontraproduktiv hinsichtlich der Wiederbeschäftigung betrachtet. Es erschien auch unsystematisch, waren doch beide Systeme gleichermaßen nicht durch (prozentual zum Einkommen erhobenen) Beiträge finanziert, sondern allgemein steuerfinanziert. Fortan sollte die steuerfinanzierte finanzielle Unterstützung für alle gleichermaßen allein an ihrer Bedürftigkeit orientiert sein und nicht mehr nach der Erwerbsbiografie vor der Arbeitslosigkeit unterscheiden. Es gab damit nicht mehr die Unterscheidung in „gute Arbeitslose“, die früher eine gut bezahlte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt hatten und weniger wertvolle Arbeitslose, die zuvor keine gut bezahlte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung innehatten. Auch die Fördermaßnahmen, sowohl hinsichtlich der Vermittlungsangebote als auch hinsichtlich der Umschulungs- und Trainingsmaßnahmen, als auch der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik unterschieden fortan nur nach Zukunftsperspektive, nicht mehr nach der Vergangenheit. Die Zusammenlegung der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II stellte die vormals recht stiefmütterlich behandelten erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger zwar nicht finanziell besser, verschaffte ihnen aber erstmals Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit.

(2) In eine ähnliche Richtung deutet die Forderung höherer Schonvermögen. Grundsätzlich ist intuitiv nachvollziehbar, dass viele es als misslich betrachten, wenn ALG II-Empfänger ihre Ersparnisse bis auf relativ geringe Freibeträge aufzehren müssen, bevor sie steuerfinanzierte Unterstützungsleistungen zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts in Anspruch nehmen können. Schließlich mindert dies die Anreize zur Ersparnisbildung. Allerdings ist umgekehrt nachvollziehbar, dass steuerfinanzierte Grundversicherungsleistungen nur nachrangig gewährt werden. Das Subsidiaritätsprinzip verlangt, dass diejenigen, die aufgrund von Vermögen oder Partnereinkommen selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen können, keine steuerfinanzierten Leistungen beziehen. Schließlich werden diese auch von Mitbürgern finanziert, die für sich selbst kaum die Möglichkeit sehen, eigene Ersparnisse zu bilden. Ob der Verweis auf drohende Altersarmut hier greift, sei dahingestellt und bedarf wissenschaftlicher Untersuchung.

(3) Nachvollziehbare Kritik entzündet sich auch an den Kontrollen der Behörden des intimsten Privatlebens der Hilfebezieher. Wer im Arbeitslosengeld II bedürftigkeitsgeprüfte Hilfe empfängt, muss sich mehr als nur in die Karten schauen lassen, die sich in seiner Bewerbungsmappe befinden. Die Bedürftigkeitsprüfung verlangt – ganz folgerichtig im Geiste des Sub-

sidaritätsprinzips – dass potentielle Transferempfänger ihre vollständigen Einkommens- und Vermögensverhältnisse offenlegen müssen. Sie müssen dezidiert ihre Bemühungen um Beschäftigung darlegen, müssen sich fragen lassen, mit wem sie in welchem Verhältnis zusammenleben und im Grenzfall müssen sie sich auch gefallen lassen, dass Behördenmitarbeiter ihre privaten Lebensverhältnisse in ihrer Wohnung überprüfen. Diese Durchleuchtung der Lebensverhältnisse und Rechenschaftspflicht bezüglich der Suche nach Arbeit sind für die meisten Bürger außerhalb des Transferbezugs undenkbar und würden vom Großteil der Bevölkerung als empfindlichste Übergriffe der Gesellschaft empfunden. Völlig zu Recht sind wir gewohnt, dass Berufswahlfreiheit, Bankgeheimnis, Schutz der Privatsphäre und Unverletzlichkeit der Wohnung als wichtige Grundpfeiler der individuellen Freiheit gelten und engen Bezug zur Menschenwürde aufweisen. Für Antragsteller im Bezug steuerfinanzierter Transfers werden diese Rechte stark relativiert. Es gibt verbreitete Kritik gegen solche „Schnüffelei“ und es ist unklar, inwieweit diese Durchleuchtungen der Steuerzahlergemeinschaft tatsächlich Einsparungen bringen. Der größeren Entdeckungswahrscheinlichkeit von betrügerischer Leistungerschleichung stehen nicht nur die Würdeverletzungen gegenüber, sondern personelle und organisatorische Aufwendungen auf Seiten der zuständigen Behörden.

(4) Für erhebliche Unsicherheit sorgen die zum Teil extrem harten Sanktionsmöglichkeiten der Behörden gegenüber den Transferempfängern im System des ALG II. Im Einklang mit dem Motto „Fördern und Fordern“ benötigt die Transferverwaltung Instrumente, um die Transferempfänger zur Mitwirkung zu bewegen. Das aktuelle System belohnt nicht die gute Mitwirkung durch positive Anreize (Bonusleistungen), sondern bestraft mangelhafte Mitwirkung durch Kürzungen der Transfers. Vielfach wird beklagt, dass hier teilweise mit unverständlicher Härte



Abb. 3

vorgegangen wird. So kann beispielsweise Transferempfängern unter 25 Jahren bereits beim ersten Regelverstoß die gesamte Leistung gesperrt werden. Offenbar hat der Gesetzgeber hier eine Erziehungsnotwendigkeit gesehen, die jungen Leute mit klaren Ansagen zur ernsthaften Regelbefolgung aufzufordern. Dennoch ist zu prüfen, ob es angemessen ist, einem Transferempfänger nicht nur den monatlichen Betrag zur Finanzierung seiner Lebensmittel zu sperren, sondern auch seine Miete nicht mehr zu zahlen und damit letztlich sogar Obdachlosigkeit zu riskieren. Das Bundesverfassungsgericht wird sich nächste Woche mit der Frage der Angemessenheit der Sanktionen befassen und vermutlich Kriterien definieren.

Insgesamt ist die Kürzung von Transferansprüchen intellektuell eine Herausforderung. Dem juristischen Laien erscheint es schwierig zu verstehen, wieso der Sozialstaat die als sozio-kulturelles Minimum bezeichneten Hilfeleistungen kürzen kann, ohne damit gegen Grundrechte zu verstoßen. Wer sich mit Streetworkern, Sozialpädagogen und Sozialarbeitern unterhält, erfährt außerdem, dass ein beachtlicher Teil der Kunden im dauerhaften Transferbezug nicht unbedingt absichtsvoll gegen Regeln verstößt. Der verpasste Besuchstermin auf dem Amt, das nicht (vollständig) ausgefüllte Formular zur Erklärung der Einkommensverhältnisse und auch das wegen spontaner Übelkeit (aber ohne ärztliches Attest) nicht wahrgenommene Vorstellungsgespräch bei einem potentiellen Arbeitgeber kann auch mit Überforderung zu tun haben und eher zusätzlichen Hilfebedarf begründen, den ein Sozialstaat auch bedienen sollte.

(5) Die aus ökonomischer Sicht seit vielen Jahrzehnten vielstimmig vorgetragene Kritik konzentriert sich auf die monetäre Anreizsetzung innerhalb des Transferbezugs. Grenzsteuerbelastungen von nahe an 50 Prozent werden in der politischen Debatte mehrheitlich als extrem leistungsfeindlich und daher äußerst kritisch



Abb. 4

betrachtet. Wer im Transferbezug einer Arbeit nachgeht, liegt aber nach Überwindung eines kleinen Freibetrags von 100 Euro monatlich bei Transferentzugsraten von 80, 90 oder gar 100 Prozent. Wer beispielsweise einer mit 500 Euro monatlich entgoltenen Arbeit nachgeht und zur Bestreitung seines Lebensunterhalts und dem seiner Kinder ergänzend steuerfinanzierte Leistungen des ALG II beziehen muss, kann mit der Verdopplung seines aus eigener Kraft erzielten Arbeitseinkommens um weitere 500 Euro das verfügbare Einkommen seines Haushalts lediglich um 100 Euro erhöhen. Theoretisch sind auch diese Transferentzugsraten als konsequente Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips vertretbar. Schließlich ist jeder Hilfeempfänger aufgefordert, den Hilfebedarf möglichst gering zu halten und nur jenen Teil des Lebensunterhalts von der Steuerzahlergemeinschaft tragen zu lassen, der eben nicht selbst erzielt werden kann. Wer die Möglichkeit hat, 1.000 Euro pro Monat zu verdienen braucht offensichtlich weniger Hilfe als derjenige, dem es nur gelingt, 500 Euro am Markt zu erzielen. Die finanziellen Anreize der extrem hohen Grenzbelastung

der Erwerbseinkommen im Transferbezug sind jedoch aus ökonomischer Sicht fatal. Gäbe es nicht mit Arbeit verknüpfte Aspekte wie Selbstwertgefühl, Pflichtbewusstsein, soziale Erwartungshaltungen und andere nicht-monetäre Anreize zur Arbeitsaufnahme oder -ausdehnung, wäre kaum damit zu rechnen, dass sich Transferempfänger um (legale) Arbeit bemühen. Das ökonomische Problem ist theoretisch geklärt: Geringere Transferentzugsraten würden die monetären Anreize stärken, Arbeit aufzunehmen.

(6) Schließlich werden die Transferhöhen heftig kritisiert. Sowohl die Regelbedarfe für alleinstehende Hilfeempfänger können kritisch hinterfragt werden, als auch die pauschal reduzierten Sätze für Angehörige, insbesondere für Kinder und Jugendliche. Auch wird kritisiert, dass seit den Hartz IV-Reformen unvorhergesehene Sonderbedarfe keine Berücksichtigung mehr finden. Konnte das Amt früher einmalige Hilfen gewähren, wenn die Waschmaschine eine Reparatur brauchte oder der Schulranzen des Kindes ersetzt werden musste, müssen die Haushalte im Hilfebezug heute auch solche besonderen Herausforderungen aus den pauschalierten Regelsätzen finanzieren. Dies impliziert entweder, dass sie über Monate hinweg ohne Waschmaschine oder Ranzen auskommen müssen oder erwartet wird, dass sie aus den knappen Regelsätzen vorsorglich Ersparnisse bilden (die ab einer gewissen Höhe jedoch wiederum ihren Transferanspruch reduzieren würden).

Denkbare Abhilfe(n)

Sollte sich der Gesetzgeber entschließen, die Transfers des Grundsicherungssystems wieder nach unterschiedlicher Vergangenheit der Hilfebezieher zu differenzieren und so dem Ruf nach mehr Berücksichtigung der „Lebensleistung“ nachgeben (Kritikpunkt 1), könnte er dies relativ einfach tun, in dem er entsprechende Zuschläge zur Grundsicherung gewährt oder

höhere Freibeträge beim Schonvermögen vorsieht. Da es sich beim ALG II um steuerfinanzierte Leistungen handelt wäre allerdings die frühere Differenzierung nach unterschiedlicher Dauer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nicht systematisch. Eine höhere Unterstützung für „verdiente“ Erwerbslose müsste sich an der früheren Steuerzahlung orientieren, also z.B. auch vormals Selbständige miteinbeziehen. Allerdings liefe das System mit einer solchen Rückkehr zur vergangenheitsorientierten Bemessung der Ansprüche natürlich Gefahr, die Anfang der 2000er Jahre als kontraproduktiv erlebte Situation wieder herzustellen, in der sich manche Erwerblose mit höheren Transferansprüchen und höheren verschonten Ersparnissen in die Rente hinüberzuretten versuchen und also dem Arbeitsmarkt nur bedingt zur Verfügung stehen. Zu bedenken ist außerdem, dass eine solche Differenzierung zwar den Gedanken „Leistung muss sich lohnen“ stärkt, eben deshalb aber zugleich unsolidarischer ist als die heutige Gleichbehandlung: Die vergangenheitsorientierte Transfergewährung suggeriert einen Gegenleistungsanspruch für diejenigen, die in der Vergangenheit Steuern gezahlt haben. Akzeptiert man ein solches Anspruchsdenken, impliziert dies zugleich, dass diejenigen, die aus welchen Gründen auch immer weniger Steuern gezahlt haben, geringere Ansprüche auf die solidarische Unterstützung der Gemeinschaft hätten.

Ähnlich verhält es sich mit der Frage der Anrechnung privater Ersparnisse (Kritikpunkt 2). Natürlich könnte der Gesetzgeber eine Erhöhung der entsprechenden Freibeträge vornehmen. Ob dies empfehlenswert ist, erscheint allerdings fraglich. Erstens könnte sich die finanzielle Lage eines heute Arbeitslosen bis zu seinem Eintritt ins Rentenalter sowohl durch spätere Beschäftigung als auch durch Erbschaften oder andere Ereignisse ändern. Heute höhere staatliche Mittel für Transferempfänger einzusetzen, um später staatliche Mittel für von Altersarmut Betroffene einzusparen erscheint nicht zielgenau. Zweitens

ist es gerade denjenigen Arbeitnehmern, die heute geringentlohnter Beschäftigung nachgehen, meistens nur in sehr geringem Maße möglich, ihre Altersarmutsgefährdung aufgrund geringer Rentenansprüche durch private Ersparnisbildung aus dem geringen Einkommen deutlich zu mindern. Im Grunde würde die Nichtberücksichtigung höherer Ersparnisse bei der Bemessung der Unterstützungsleistung daher in erster Linie bedeuten, dass früher gut verdienende Erwerbstätige oder solche, die durch Erbschaften höhere Ersparnisse bilden konnten, auch im Falle anhaltender Arbeitslosigkeit privilegiert wären gegenüber solchen mit weniger glücklicher Vergangenheit.

Erscheinen dem Gesetzgeber die Schritte zur Bedürftigkeitsprüfung teilweise zu aufwendig oder bestimmte Prüfungen als unangemessene Verletzungen der Privatsphäre oder Würde der Hilfebezieher (Kritikpunkt 3), so könnte er problemlos auf diese Elemente verzichten. Beispielsweise könnte man sich mit einer Erklärung der Hilfebezieher zu ihren Einkommens- und Vermögensverhältnissen begnügen und ähnlich wie im Einkommensteuersystem nur stichprobenartig oder in Fällen eines begründeten Verdachts genauere Nachweise einfordern. Zu Bedenken ist natürlich der Effekt, dass eine geringere Kontrolldichte auch die Wahrscheinlichkeit von Betrugsfällen erhöht. Allerdings dürfte der Fall schwarzarbeitender Transferempfänger

einer der wesentlichsten Wege ungerechtfertigter Leistungerschleichung sein. Und diese Fälle könnte man mit höherem Kontrollaufwand und deutlichen Verschärfungen der Strafen für die beteiligten Arbeitgeber womöglich leichter eindämmen.

Die Diskussion um die Angemessenheit der Sanktionen bei Regelverstößen (Kritikpunkt 4) wird anlässlich der Verhandlung des BVerfG am 15. und 16. Januar neue Impulse erhalten. Selbstverständlich könnte der Gesetzgeber bestimmte Sanktionsmaßnahmen aussetzen oder ganz abschaffen. Dies würde vermutlich noch nicht einmal einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, sondern könnte auf dem Erlasswege binnen kürzester Zeit umgesetzt werden.

Auch die Hinzuverdienstregelungen (Kritikpunkt 5) können geändert werden, ohne das gesamte System über Bord zu werfen. Ausgehend von der Gewährung eines sozio-kulturellen Existenzminimums würde allerdings die Reduzierung der Grenzbesteuerung auf beispielsweise „nur“ 50 Prozent bedeuten, dass auch noch Mitbürger zum Kreis der Transferempfänger gehören würden, die das Doppelte des Existenzminimums verdienen. Wollte man eine solche Ausdehnung des Transferempfängerkreises vermeiden, könnte umgekehrt der Transferbetrag abgesenkt werden, der Erwerbsfähigen gezahlt wird, die keinen eigenen Verdienst aufweisen. Dies würde jedoch empfindliche Fragen bezüglich der sozialstaatlichen Garantie eines würdevollen Lebens aufwerfen, da erwerbslose Transferempfänger ohne eigenes Einkommen dann definitionsgemäß weniger zur Verfügung hätten, als zur Deckung des Existenzminimums erforderlich. Zielgruppenorientierte Programme wie Lohnsubventionen und Kombilöhne versuchen Kompromisse der Lösung dieser Problemkonstellation in jeweils definierten Fällen. Dass Anpassungen der Transferhöhen ebenso wie die Wiedereinführung von Einmalhilfen in besonderen Notlagen (Kritikpunkt 6) auch



Abb. 5

innerhalb des bestehenden Systems gewährt werden könnten, steht ebenfalls außer Frage. Natürlich führen aber auch Erhöhungen der Transfersätze zu einer Ausdehnung des Kreises der Anspruchsberechtigten.

Die Debatte um das bedingungslose Grundeinkommen könnte den heutigen Hilfebeziehern schaden

Zur Lösung der hier diskutierten Probleme wäre die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens teilweise ungeeignet und teilweise übertrieben. Natürlich würde ein bedingungsloses Grundeinkommen per Definition auf jegliche Bedürftigkeitsprüfung verzichten und damit zugleich auch Sanktionierungen derjenigen entfallen lassen, die sich nach Ansicht der Behörden nicht ausreichend um Arbeit bemühen bzw. gegen heutige Regelungen der Mitwirkung zur Arbeitsvermittlung verstoßen (Kritikpunkte 3 und 4). Ob dieser totale Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung angemessen ist, um die heute teilweise als würdevoll empfundene Fälle zu vermeiden, erscheint jedoch fraglich. Schließlich würden plötzlich auch alle diejenigen, die gar keine Hilfe beanspruchen, sich also selbst nicht für hilfebedürftig erachten, gleichermaßen mit dem Grundeinkommen beglückt.

Zur Minderung der negativen Arbeitsanreize im Bereich relativ geringentlohnter Tätigkeiten (Kritikpunkt 5) erscheint die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ebenfalls übertrieben, da ein solches Grundeinkommen ja per Definition auch denjenigen gezahlt werden würde, die gar keine Aufnahme einer Erwerbstätigkeit anstreben. Zudem variieren die Vorschläge der Grundeinkommensbefürworter stark, so dass nicht in allen Fällen sichergestellt wäre, dass heutige Transferempfänger mit eigenen Erwerbseinkünften tatsächlich auch mit geringeren Grenzbelastungen ihrer Einkommen rechnen könnten.

Zur stärkeren Anerkennung einer „Lebensleistung“ (Kritikpunkte 1 und 2) ist das Grundeinkommen gänzlich ungeeignet. Im Gegenteil: Die Idee des bedingungslosen Grundeinkommens verkehrt alle Grundsätze des „Leistung muss sich lohnen“ ins Gegenteil. Der Anspruch auf das Grundeinkommen soll schließlich nicht nur nicht vergangenheitsorientiert sein (so wie bereits heute im ALG II), sondern auch unabhängig vom Bemühen um Ausbildung und zukünftige Beschäftigung gewährt werden. Die meisten Vorschläge würden gar die bisher als eigentumsähnliche Ansprüche betrachteten Rentenansprüche der gesetzlichen Rentenversicherung vollständig sozialisieren und damit auch bei den Alterseinkünften jede Äquivalenz zu vorherigen Erwerbszeiten kappen.

Dass die Grundsicherungsleistungen für heute hilfebedürftige Erwerbslose im Rahmen eines Systemwechsels zu einem Grundeinkommen spürbar erhöht werden könnten (Kritikpunkt 6), erscheint ebenfalls illusorisch. Jedenfalls dürfte umgekehrt unstrittig sein, dass höhere monatliche Beträge und großzügigere einmalige Hilfen in besonderen Härtefällen leichter finanzierbar wären, wenn sie nur für den Bruchteil der heute transferberechtigten Bürger gezahlt werden, als wenn der Betrag allen Bürgern gleichermaßen zur Verfügung gestellt würde.

Die Debatte um ein bedingungsloses Grundeinkommen schadet den Transferbeziehern vermutlich sogar. Erstens wird mit der aufgeregten Diskussion um einen großen Wurf des radikalen Systemwechsels davon abgelenkt, dass sich die Probleme heutiger Hilfebezieher bereits mit relativ unspektakulären Reformen im bestehenden System maßgeblich verbessern lassen würden. Zweitens sinkt die Wahrscheinlichkeit solcher einzelnen Schritte zur Verbesserung, wenn sich der politische Diskurs in erbitterte Grabenkämpfe an der Alles-oder-Nichts-Linie verbeißt. Die Wissenschaft hat bisher relativ

geringe systematische Einsichten darin, mit welchen Wirkungen und Nebenwirkungen die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens einhergehen würde. Weder die Auswirkungen auf das Arbeitsangebot, noch die Anreizwirkungen radikaler Steuergesetzänderungen zur Finanzierung sind hinreichend sicher prognostizierbar. Klar ist jedoch, dass nicht nur das Subsidiaritätsprinzip und der Gedanke „Leistung muss sich lohnen“ weitestgehend aufgegeben würden, sondern darüber hinaus die Personenfreizügigkeit in Europa und anderes mehr völlig neu definiert werden müssten. Solange die ökonomischen Auswirkungen radikaler Systemwechsel aber in höchstem Maße unsicher sind und die Akzeptanz eines solchen Wandels politisch fraglich ist, bleibt ihre Umsetzung unwahrscheinlich.

Wer kleinere Reformen zur Verbesserung der Situation heutiger Transferbezieher für Schritte in die richtige Richtung begreift, braucht daher nicht dem Systemwechsel zu einem bedingungslosen Grundeinkommen das Wort zu reden. Sollte das Bundesverfassungsgericht in der kommenden Woche die Politik mit einem ernsthaften Umgestaltungsauftrag zum ALG II versehen, wäre eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Details der sozialen Grundversicherung angemessener, als eine allgemeine Debatte um das Grundeinkommen zu führen.

IMPRESSUM

Autorenkontakt:

Prof. Michael Krause, Ph.D.
Tel. 0221 / 470-2624
michael.krause@wiso.uni-koeln.de

Dr. Steffen J. Roth
Tel. 0221 / 470-5348
steffen.roth@wiso.uni-koeln.de

Herausgeber:

Institut für Wirtschaftspolitik
an der Universität zu Köln
Pohligstraße 1
50969 Köln
Tel. 0221 / 470-5347
Fax 0221 / 470-5350
iwp@wiso.uni-koeln.de
www.iwp.uni-koeln.de

Redaktion und V.i.S.d.P.:

Dr. Steffen J. Roth
Tel. 0221 / 470-5348
steffen.roth@wiso.uni-koeln.de

Abb. 1: „bewegung-flussig-flussigkeit-fokus-989959“ von Aleksandr Slobodiany, Pexels Lizenz, URL zum Bild: <https://www.pexels.com/de-de/foto/bewegung-flussig-flussigkeit-fokus-989959/>

Abb. 2: „employment_agency_employment_office_looking_for_a_job_work_unemployed_job_placement_application_unemployment-729420“ von Pxhere, CCo-Lizenz, <https://pxhere.com/en/photo/729420>

Abb. 3: „Spahn trifft Hartz IV-Kritikerin zu Gespräch in Karlsruhe“ von Marco Verch, CC-BY-2.0-Lizenz, <https://www.flickr.com/photos/149561324@N03/41035500684>

Abb. 4: „Das Richtergebäude des Bundesverfassungsgerichts im Karlsruher Schlossbezirk“ von Rainer Lück (Wikipedia), CC BY-SA 3.0 de, https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesverfassungsgericht#/media/File:Bundesverfassungsgericht_IMG1634.jpg

Abb. 5: „calculator-385506_1920“ von stevepb (Pixabay), CCo-Lizenz, <https://pixabay.com/de/rechner-berechnung-versicherung-385506/>