



**Drei Jahre SGB II:
Was können wir wissen? Was sollen wir tun? Was dürfen wir hoffen?
Tagung vom 10. bis 12. Dezember 2007**

**Kommentare & Bewertung zu den Vorträgen
„Gewinner und Verlierer der SGB II-Reform“ von Helmut Rudolph, IAB
und
„Genderspezifische Auswirkungen des SGB II“ von Karen Jährling, Uni-
versität Duisburg-Essen & IAQ, Gelsenkirchen**

**Von Prof. Dr. Richard Hauser
Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main**

Email-Adresse des Verfassers: r.hauser@em.uni-frankfurt.de

Kommentare und Bewertung

von Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt am Main

1. Zur Einführung

Man hat mir die Aufgabe gestellt, die Vorträge dieses Nachmittags zu kommentieren und auf Basis der präsentierten Informationen einzelne Regelungen von Hartz IV zu bewerten. Da nur zwei Ausarbeitungen vorlagen, beschränken sich die Kommentare hierauf. Bei meinen Kommentaren werde ich mich von folgenden Fragen leiten lassen:

1. Welche Informationen sind neu und relevant?
2. Welche Kritikpunkte und Nachfragen gibt es zu den Ausführungen?
3. Welche Informationen vermisst man?
4. Welche Kritikpunkte an Hartz IV ergeben sich aus den präsentierten Informationen?

2. Zum Vortrag „Gewinner und Verlierer der SGB II-Reform“ von Helmut Rudolph

Die Ausführungen von Helmut Rudolph bestätigen nunmehr auf Basis administrativer Statistiken einige Ergebnisse, die durch andere Untersuchungen auf Basis von Umfragedaten schon aufgezeigt wurden:

- Der Anteil der Verlierer der Hartz IV-Reform übersteigt den Anteil der Gewinner. Dieses Verhältnis ist mit 54 % zu 46 % etwas günstiger als das früher auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 geschätzte Verhältnis von 60 % Verlierer zu 40 % Gewinner (vgl. Becker/Hauser 2006).
- Eine hohe Zahl von ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfängern erhält keine ALG II-Leistungen mehr.
- Vor der Einführung von Hartz IV gab es eine beachtliche Zahl von Arbeitslosengeldempfängern und Niedrigeinkommensbeziehern, die die ihnen zustehenden aufstockenden Sozialhilfeleistungen nicht in Anspruch nahmen; diese Dunkelziffer belief sich

nach den Schätzungen des IAB auf 700.000 Haushalte und liegt damit in einer Größenordnung, die auch von früheren Studien auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (Strengmann-Kuhn 2003) und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 (Becker/Hauser 2005) geschätzt wurde;

- Es gibt einen beachtlichen Niedrigeinkommenssektor, in dem die dort befindlichen Haushalte durch Erwerbsarbeit oder vorrangige Sozialleistungen nicht einmal das äußerst knapp definierte Mindestsicherungsniveau von Hartz IV erreichen, so dass aufstockende Leistungen für etwa 1,3 Mio. Personen erforderlich werden. 469.000 Bedarfsgemeinschaften mit einem in Vollzeit erwerbstätigen Haushaltsmitglied erhielten zeitweilig oder permanent innerhalb einer Beobachtungsperiode von neun Monaten aufstockende Leistungen. Dies ist ein warnender Hinweis auf die immer größer werdende Lohnspreizung. Gleichzeitig widerlegt dieses Ergebnis aber auch die von vielen Ökonomen vertretene These, dass es sich bei Bezug von ALG II wegen der weitgehenden Anrechnung der Erwerbseinkommen nicht lohne, zu arbeiten und dass das Hartz IV-Niveau daher einen viel zu hohen Mindestlohn definiere.
- Das IAB hat die für Hartz IV-Leistungen zu erwartende Empfängerzahl schon früh sehr genau vorausgeschätzt: Aber die politischen Entscheidungsträger haben ihre Planungen nicht darauf gestützt. Daher wurden auch die aufzuwendenden Steuermittel beträchtlich unterschätzt und das Einsparungspotential weit überschätzt.

Es gibt jedoch auch einige Kritikpunkte im Detail:

- Es fehlt der Hinweis, dass es durch die Gesetzesänderung 2006 vielen jungen Leuten verwehrt wurde, eine eigene Wohnung zu beziehen.
- Ebenso hätte man erwartet, dass hervorgehoben wird, dass die anfänglich schon geringe und dann nochmals halbierte Beitragszahlung der Bundesagentur zur Rentenversicherung der ALG II-Bezieher die Wahrscheinlichkeit späterer Altersarmut für Langzeitarbeitslose wesentlich erhöht. Zur Erläuterung: Zehn Jahr Bezug von ALG II führen nunmehr zu einer Steigerung der Monatsrente um etwa € 22,00.
- Schließlich fehlt der Hinweis, dass bei den Gewinnern und Verlierern unter den früheren Beziehern von Arbeitslosenhilfe die schärfere Vermögensanrechnung eine weitere Benachteiligung darstellt und dass die Vorgabe höchstzulässiger Wohnungsgrößen und Mieten zur Erzwingung von Umzügen und auf längere Sicht zu einer Konzentration von Hartz IV-Empfängern in Billigwohngebieten führen kann. Solche Armuts-

viertel werden zu vielen weiteren Problemen führen, auf die wir uns durch einen Blick ins Ausland vorbereiten sollten.

Besondere Probleme wirft die Darstellung der Verweildauer und der Zugänge und Abgänge von Bedarfsgemeinschaften in den bzw. aus dem ALG II-Bezug auf. Hier überrascht zunächst einmal die Aussage, dass sich die Verbleibsdaten etwa auf einem Niveau wie bei der früheren Sozialhilfe bewegen. Dies legt die Vermutung nahe, dass die mit einem viel stärker ausgebauten Instrumentarium versehene Arbeitsverwaltung für die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt nicht mehr zustande gebracht hat als die ehemals tätigen Sozialämter. Wenn sich dies in künftigen Untersuchungen auf besserer Datenbasis bestätigen würde, dann zeigte sich hierin eine grobe Fehleinschätzung der Möglichkeiten der Beschäftigungspolitik. Man müsste dann zugeben, dass die Arbeitsmarktentwicklung viel stärker von konjunkturellen und strukturellen Veränderungen der Wirtschaft abhängt als von den Anstrengungen der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsvermittlung.

Die Verweildauer im Hartz IV-Bereich wird – wie auch bei der ehemaligen Sozialhilfe – durch die Bezugnahme auf Bedarfsgemeinschaften und nicht auf Personen gemessen. Immer wenn eine Bedarfsgemeinschaft ihre Zusammensetzung ändert, beginnt eine neue Bezugsepisode. Dies ist eine unbefriedigende Betrachtungsweise. Man möchte wissen, wie lange Personen – als erwerbsfähige oder als nicht-erwerbsfähige Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft – von ALG II oder Sozialgeld abhängig sind. Nur dies gäbe zutreffende Hinweise auf die Wirksamkeit von Arbeitsmarktmaßnahmen. Hier bedarf es unbedingt einer Korrektur der Statistikprogramme.

Man vermisst auch eine ganze Reihe weiterer Informationen, die für die Beurteilung der Ergebnisse von Hartz IV erforderlich sind:

- Man möchte – unterteilt nach Haushaltstypen und anderen Kriterien - wissen, wie hoch die Bruttoansprüche auf Hartz IV Leistungen (einschließlich Warmmiete) sind und wie hoch die einzelnen angerechneten Einkommen sind. Bisher wird nur die Nettoleistung veröffentlicht. Auch ein getrennter Ausweis des Bruttoanspruchs jener Personen, die zeitweise noch einen Zuschlag wegen des Übergangs vom ALG I in ALG II erhalten oder die einen Hinzuverdienst nur teilweise angerechnet bekommen, wäre von großem Interesse.

- Die wichtigste Information ergäbe sich aus der Nachverfolgung von ehemaligen ALG II-Empfängern; hier möchte man wissen, was der Grund ihres Ausscheidens ist.

Um nur einige Beispiele zu nennen:

- Beschäftigungsaufnahme eines Mitglieds im ersten Arbeitsmarkt mit einer Vollzeitstelle;
- Beschäftigungsaufnahme durch ein Mitglied in einem prekären Arbeitsverhältnis;
- Übergang in Rente;
- Auflösung der Bedarfsgemeinschaft durch Ausscheiden von Mitgliedern, z.B. wegen Auszugs oder Überschreiten der Altersgrenze oder Tod;
- Bildung einer neuen Bedarfsgemeinschaft durch Heirat, Geburt eines Kindes oder Aufnahme eines ein ausreichendes Einkommen erzielenden Partners;
- Erbschaft oder anderer Zufluss von zusätzlichem Einkommen oder von Vermögen.

Außerdem sollte bei einer mindestens ein Jahr anhaltenden Nachverfolgung – gegebenenfalls auch auf Stichprobenbasis – aufgezeigt werden, ob es sich um einen länger anhaltenden Ausstieg aus dem ALG II-Bezug handelt oder ob nur ein temporärer Ausstieg gelang. Auch dies müsste auf Personenbasis und nicht auf Basis von Bedarfsgemeinschaften erfolgen.

Das Fehlen von Informationen über die Höhe der Brutto- und Nettoeinkommen der Bedarfsgemeinschaften lässt es auch nicht zu, die Einkommenslage mit der seit einigen Jahren von der EU festgelegten Armutrisikogrenze zu vergleichen und die Frage zu beantworten, ob die Armut in Deutschland durch die Einführung von Hartz IV größer oder kleiner geworden ist. Aufgrund anderer Statistiken kann man schließen, dass die überwiegende Zahl der ALG II-Empfänger unterhalb dieser EU-Armutsgrenze liegt. Aus diesem Grund ist auch die Armutrisikoquote in Deutschland von 2003 bis 2006 von 13,5 % auf 18,1 % angestiegen (DIW Wochenbericht Nr. 50 von 5.12.2007). Dies ist eine bedrückende Entwicklung.

3. Zum Vortrag „Genderspezifische Auswirkungen des SGB II“ von Karen Jaehrling

In ihrem Beitrag zeichnet Karen Jaehrling ein breites Panorama genderspezifischer Aspekte der Ausgestaltung und der Handhabung des SGB II. Es wird noch einmal betont, dass sich das

so genannte Alleinverdienermodell auf dem Rückzug befindet. Dies ist zunächst einmal die empirisch begründete Feststellung einer seit Jahrzehnten anhaltenden Entwicklung. In allen Rechtsgebieten ist in Deutschland seit Mitte des vergangenen Jahrhunderts die Gleichberechtigung von Mann und Frau weitgehend durchgesetzt worden. Die Regelungen des EWG-Vertrages und die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs haben diesen Prozess beschleunigt. Auch das Familienrecht und das Sozialrecht haben weitreichende Änderungen erfahren. Die in diesen Rechtsgebieten explizit statuierten oder implizit vorausgesetzten gegenseitigen Unterhaltsverpflichtungen von Ehepartnern und die Unterhalts- und Betreuungspflicht gegenüber den Kindern für Verheiratete ist auf unverheiratet Zusammenlebende und deren Kinder sowie auf die außerehelich geborenen Kinder ausgedehnt worden.

Diese Veränderungen der normativen Grundlagen werden kaum bestritten. Sie beziehen sich auf die Rechte und Pflichten von Paaren und Alleinerziehenden; aber sie lassen einen weiten Entscheidungsspielraum, der entsprechend den individuellen Präferenzen von Männern und Frauen ausgefüllt werden kann. Damit erhebt sich die Frage, inwieweit eine faktische Gleichheit von Männern und Frauen im Bereich des Arbeitsmarktes und der Arbeitsmarktpolitik ebenfalls generell gewollt wird und durch gesetzliche oder administrative Maßnahmen auch entgegen den Wünschen vieler Betroffener hergestellt werden soll.

Die Untersuchung geht von der impliziten normativen Vorstellung aus, dass gleiche Anteile von Männern und Frauen bei allen denkbaren, mit dem Arbeitsmarkt und der Familienarbeit verbundenen Aktivitäten bestehen sollten. Eine derartige Vorstellung ist als Suchhypothese zum Auffinden geschlechtsspezifischer Unterschiede gut geeignet, und sie wird in der Untersuchung auch in dieser Weise verwendet. Keineswegs bedeutet aber die Feststellung eines Unterschiedes bereits das Identifizieren einer geschlechtsspezifischen Diskriminierung; denn hierzu bedarf es einer zusätzlichen normativen Entscheidung, dass der jeweilige Unterschied ungerechtfertigt ist und daher eine ungleiche Behandlung von aus normativer Sicht gleich zu behandelnden Tatbeständen darstellt. Dies ist ein zusätzliches Werturteil, das entweder der Gesetzgeber festlegen oder der Beobachter subjektiv - sozusagen auf eigene Rechnung - fällen kann. Kritik an den geltenden Regelungen in Bezug auf geschlechtsspezifische Diskriminierung und das Fordern ihrer Beseitigung, die über das hinausgeht, was der Gesetzgeber oder der Ordnungsgeber normativ festgelegt hat, ist also rein subjektiv und muss sich einer normativen Diskussion stellen. Beispielsweise halte ich die implizit vertretene Sicht, dass durch die Arbeitsverwaltung ein größerer Zeitaufwand zur Überredung von Müttern kleinerer

Kinder zur Aufnahme einer Teilzeit- oder Vollzeittätigkeit oder sogar zum Rollentausch eingesetzt werden müsse, für eine die gesetzlichen Vorgaben überschreitende normative Vorstellung. Hier sollten doch die Wünsche der Betroffenen, die auf Basis mehrerer Umfragen referiert werden, Priorität genießen.

In ihrer Ausarbeitung präsentiert Karen Jaehrling viele Fakten in überzeugender Weise. Bei den auf Umfragen beruhenden Ergebnissen entspräche es allerdings der Forderung nach Klarheit, den Wortlauf der jeweiligen Fragen anzugeben.

Auch die rechtlichen Regelungen, in denen sich die veränderten Auffassungen des Gesetzgebers über die Gleichberechtigung von Männern und Frauen niedergeschlagen haben, werden umfassend dargestellt. Diese Darstellung stellt eine Synthese vieler Aspekte dar, die bisher nicht in dieser Weise vorlag. Man vermisst eigentlich keinen relevanten Punkt.

Fragen tauchen eher bei einigen in Richtung auf eine Reform zielenden Punkten auf:

- Beispielsweise bleibt unklar, was mit der Kritik an der vorrangigen Anrechnung der Erwerbseinkommen auf die Regelsätze anstatt einer gleichmäßigen Aufteilung auf Regelsätze und kommunal getragene Kosten der Unterkunft bezweckt werden soll; Ist hier nur eine andere Kostenaufteilung das Ziel?
- Die in Frageform gekleidete Bezeichnung des SGB II als Fensteratrappe oder als „spanisches Fenster“ bleibt unklar. Was soll durch das ALG II vorgespiegelt werden ohne dass es eingelöst wird?
- Die Forderung nach einer Entlastung der Grundsicherung über eine Ausweitung des Versicherungsschutzes nach dem SGB III würde letztlich vor allem eine Verschiebung der Finanzierung zu Lasten der Versicherten anstelle der Steuerzahler bringen, mit der Konsequenz einer Erhöhung der Beiträge und gleichzeitig einer Nichtanrechnung von anderen Einkommen und Vermögen bei den ALG I-Arbeitslosen. Da bekanntlich die Sozialbeiträge degressiv gestaltet sind, würden gerade die hohen Einkommen damit von einer solidarischen Finanzierung entlastet.
- Weiterhin bleibt unklar, was neben den Erwerbsminderungsrenten der Gesetzlichen Rentenversicherung eine weitere steuerfinanzierte Erwerbsminderungsrente für schwer vermittelbare Personen bringen soll.

4. Zur Bewertung von Hartz IV-Regelungen und Schlussfolgerungen für Verbesserungen

Die Einführung von Hartz IV beruht auf einem sozialpolitischen Wertewandel; denn damit wurde das der Arbeitslosenhilfe zugrunde liegende Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit im weiteren Sinn, das eine Anknüpfung von steuerfinanzierten Sozialleistungen an den früheren Status erlaubte, durch das Bedarfsgerechtigkeitsprinzip im engeren Sinn ersetzt, das lediglich die Sicherung eines sozio-kulturellen Existenzminimums fordert. Angesichts der auch in absehbarer Zukunft nicht mehr erreichbaren Vollbeschäftigung wird damit eine Konzentration der nicht zu vermittelnden Langzeitarbeitslosen auf der untersten gesellschaftlichen Ebene herbeigeführt. Die Gefahr einer verstärkten Unterschichtbildung und einer stärkeren Konzentration der Betroffenen in Armutsvierteln wird daher durch Hartz IV deutlich erhöht. Auch ein negativer Einfluss auf die Kinder von längerfristig betroffenen Familien wird immer deutlicher (Deutsches Kinderhilfswerk 2007). Immerhin lebt zurzeit ein Fünftel bis ein Viertel aller Kinder unterhalb der von der Europäischen Union festgelegten Armutsrisikogrenze; die meisten davon in ALG II-Haushalten (Statistisches Bundesamt 2006 und DIW 2007).

Beschränkt auf die Hartz IV-Regelungen kann man sich folgende Verbesserungen vorstellen:

- Eine Verbesserung des bestehenden Kinderzuschlags, der auch auf Niedrigeinkommensbezieher oberhalb der Hartz IV-Anspruchsgrenze ausgedehnt werden könnte.
- Kostenlose Mahlzeiten in Kindergärten und Grundschulen, wobei die Eltern um freiwillige Spenden zur teilweisen Kostendeckung gebeten werden.
- Die Einführung kostenloser Krippen- und Kindergartenplätze oder die Übernahme dieser Kosten für ALG II-Empfänger durch den jeweiligen Träger.
- Weniger scharfe Regelungen für eine angemessene Wohnung, sofern sie bereits bei Beginn des Bezugs von ALG II-Leistungen bewohnt wurde, um keine Umzüge und keine Entmischung von Wohngebieten zu erzwingen.
- Bessere Schonung des für die Altersvorsorge bestimmten Vermögens.
- Höhere Leistungen der Bundesagentur für Arbeit an die Gesetzliche Rentenversicherung zum Aufbau eines angemessenen Alterssicherungsanspruchs der ALG II-Bezieher, weil sonst im Alter der ALG II-Bezug nur durch die ebenfalls steuerfinanzierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ersetzt werden muss.

Diese Vorschläge mögen zur Anregung der folgenden Diskussion dienen.

Zitierte Literatur

Becker, Irene/Hauser, Richard (2005), Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, Berlin (sigma)

Becker, Irene/Hauser, Richard (2006), Verteilungseffekte der Hartz IV-Reform. Ergebnisse von Simulationsanalysen, Berlin (sigma)

Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (Hrsg.) (2007), Kinderreport Deutschland 2007. Daten, Fakten, Hintergründe, Freiburg (Velber)

DIW (2007), Auswirkungen auf die personelle Einkommensverteilung durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, Wochenbericht Nr. 50 vom 5.12.2007

GESIS (2007), Berufstätigkeit von Müttern bleibt kontrovers, Ausgabe 38 vom Juli (ZUMA Mannheim)

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2006), Deutschland in der EU 2006, Wiesbaden

Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2003), Armut trotz Erwerbstätigkeit. Analysen und sozialpolitische Konsequenzen, Frankfurt/New York (Campus)