

Holger Schäfer

Die soziale Grundsicherung in Deutschland

Status quo, Reformoptionen und Reformmodelle

Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Holger Schäfer

Die soziale Grundsicherung in Deutschland

Status quo, Reformoptionen und Reformmodelle

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-24134-7 (Druckausgabe)

978-3-602-45934-6 (PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2008 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon 0221 4981-452
Fax 0221 4981-445
div@iwkoeln.de
www.divkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Arbeitslosengeld II	6
2.1	Regelleistung und Kosten der Unterkunft	7
2.2	Einkommensergänzung	13
2.3	Institutioneller Rahmen	20
2.4	Fazit	25
3	Negative Einkommensteuer	27
3.1	Der Earned Income Tax Credit in den USA	27
3.2	Der Kölner Kombilohn	30
3.3	Das IW-Modell	32
3.4	Fazit	34
4	Workfare	35
4.1	Workfare mit Einkommensergänzung	36
4.2	Workfare ohne Einkommensergänzung	39
4.3	Fazit	42
5	Bedingungsloses Grundeinkommen	44
5.1	Der Vorschlag von Althaus	44
5.2	Der Vorschlag des HWWI	47
5.3	Fazit	49
6	Mindestlohn	50
7	Zusammenfassung	54
	Literatur	58
	Kurzdarstellung / Abstract	63
	Der Autor	64

1

Einleitung

Zwar ist es erst drei Jahre her, seit mit der faktischen Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und der Einführung des Arbeitslosengelds II eine der umfangreichsten Reformen an der Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Geschichte der Bundesrepublik in Kraft getreten ist. Dennoch sind während der kurzen Geltungsdauer die Diskussionen um Reformen dieser Reform oder um eine Ablösung des Systems Arbeitslosengeld II durch ein anderes Modell nicht abgerissen. Neben einer latenten grundsätzlichen Kritik am Arbeitslosengeld II ist für die andauernde Debatte wohl auch die Beobachtung verantwortlich, dass die Erfolge der Reform bis dato zwar zählbar sind, das Problem der Arbeitslosigkeit damit aber noch nicht als gelöst angesehen werden kann. Zudem steht das Ergebnis einer wissenschaftlichen Evaluation der Reform noch aus.

Unabhängig von der Evaluation wird die Reform von Politik und Öffentlichkeit vorwiegend an dem direkt sichtbaren Ergebnis beurteilt. Dies fällt zumindest bis zum Jahr 2008 recht durchwachsen aus. So sank im Zeitraum 2005 bis 2007 die Zahl der Arbeitslosen im Rechtskreis des Sozialgesetzbuchs III (Arbeitslosengeld I) um 40 Prozent, während es im Rechtskreis des Sozialgesetzbuchs II (Arbeitslosengeld II) nur knapp 9 Prozent weniger waren. Der Anteil der SGB-II-Arbeitslosen an allen Arbeitslosen stieg von 57 auf 67 Prozent. Das heißt: Zwei Drittel der Arbeitslosen sind Bezieher von Leistungen aus dem Bereich Hartz IV. Ein erheblicher Teil des Rückgangs der Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II führte zudem nicht zu einer Beendigung des Leistungsanspruchs. So nahm die Zahl der Leistungsempfänger des Arbeitslosengelds II im Jahresdurchschnitt 2007 nur um 2 Prozent gegenüber dem Vorjahr ab. Die Zahl der Bezieher von Arbeitslosengeld I verminderte sich dagegen um über 25 Prozent. Im August 2008 bezogen nur noch 840.000 Personen Arbeitslosengeld I, es gab aber knapp fünf Millionen Empfänger von Arbeitslosengeld II.

Schon das quantitative Verhältnis der Bezieher von Arbeitslosengeld I zu Empfängern von Arbeitslosengeld II macht deutlich, dass die Lösung des Arbeitsmarktproblems vorwiegend im Bereich des SGB II gesucht werden muss. Hier befindet sich der Kern der verfestigten Arbeitslosigkeit. Insofern ist eine Fortführung der Diskussion um das geeignete Sozialstaatsmodell im Bereich der sozialen Grundsicherung nicht nur verständlich, sondern auch erforderlich.

Für die Weiterentwicklung des Arbeitslosengelds II stehen eine ganze Reihe Änderungsvorschläge zur Debatte, aber auch eine Vielzahl von Reformmodellen,

die im Grundsatz eine Abkehr von den Prinzipien des SGB II beinhalten. Sie sind daher als eigenständige, alternative Systeme der Grundsicherung anzusehen. Dieser Beitrag stellt die Reformoptionen und -modelle vor und erörtert deren Vor- und Nachteile. Zu prüfen sind für die einzelnen Optionen und Modelle der sozialen Grundsicherung die folgenden Aspekte: Erstens ist es erforderlich, dass das System insgesamt effektiv ist. Das bedeutet, dass es alle Bürger wirksam vor existenzieller materieller Armut schützen muss. Zweitens ist es wünschenswert, dass das System effizient ist. Es soll einerseits nur diejenigen unterstützen, die Hilfe benötigen, andererseits soll die Hilfe keine negativen Auswirkungen auf die Bereitschaft zur Selbstverantwortung von Leistungsempfängern oder Nichtleistungsempfängern haben. Vielmehr sollte es Anreize setzen, die Hilfebedürftigkeit durch die Aufnahme einer Beschäftigung zu beenden.

Zunächst geht dieser Beitrag auf die Charakteristika und die Defizite des Arbeitslosengelds II ein und stellt die Reformen vor, die zu ihrer Behebung erforderlich sind. Stark angelehnt an das ALG-II-Prinzip ist das Konzept der negativen Einkommensteuer, das sich vor allem in der Frage der Finanzierungsverantwortung und der institutionellen Ausgestaltung vom Arbeitslosengeld II unterscheidet. Während das ALG II im Sozialsystem verankert ist, wäre die negative Einkommensteuer Teil des Steuersystems. Im Übrigen sind beide Modelle funktional äquivalent. Ein anderer Ansatz steckt dagegen hinter dem Workfare-Prinzip. Im Grundsatz heißt Workfare, dass Leistungen der sozialen Grundsicherung nur dann gewährt werden, wenn eine Gegenleistung in Form von Arbeit erfolgt. Diese Verbindung ist im Kern zwar auch schon im ALG II angelegt. Das Kennzeichnende an Workfare ist jedoch, dass die Gegenleistung nicht stichprobenartig eingefordert wird, sondern obligatorisch. Ebenfalls ein vollkommen anderer Ansatz als ALG II ist das Grundeinkommen, das auch Bürgergeld genannt wird. Das charakteristische Merkmal dieses Ansatzes ist es, auf eine Gegenleistung gänzlich zu verzichten. Der Empfänger von Leistungen schuldet mithin nicht einmal mehr das Bemühen, künftig ohne diese Leistungen auskommen zu können. Es handelt sich damit um ein Einkommen aus Sozialleistungen für alle. Der fünfte Ansatz der sozialen Grundsicherung, der im Folgenden erörtert wird, ist der Mindestlohn. Über seine rein tarifpolitische Bedeutung hinaus wird dem Mindestlohn gerade in der gegenwärtig in Deutschland stattfindenden Diskussion eine soziale Sicherungsfunktion beigemessen.