

Hartz-IV-Reformvorschlag: Weder sozialpolitischer Meilenstein noch schleichende Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens

Von Fabian Beckmann, Rolf G. Heinze, Dominik Schad und Jürgen Schupp

DIW aktuell

Während des ersten Corona-Lockdowns wurde der Zugang zu Hartz IV erleichtert, um die Folgen der Eindämmungsmaßnahmen abzufedern. So wurden beispielsweise die Angemessenheitsprüfung zu den Unterkunftskosten und die Vermögensprüfung abgeschafft sowie auf Sanktionen verzichtet. Diese Änderungen waren zunächst bis Ende März befristet und wurden jetzt im Rahmen des jüngsten Koalitionsausschusses bis zum 31. Dezember 2021 verlängert. Damit ist der von Bundesarbeitsminister Hubertus Heil vorgelegte Gesetzesvorschlag, mit dem der Zugang zu den Hilfen dauerhaft erleichtert werden soll, vermutlich auf den zu erwartenden Bundestagswahlkampf verschoben. Um die politische Debatte zu versachlichen, wird im Folgenden empirisch fundiert untersucht, wie sinnvoll es ist, die temporären Änderungen nach Auslaufen der Corona-Sonderregeln beizubehalten. Die Analyse von drei grundlegenden Reformpunkten der Grundsicherung zeigt, dass die dauerhafte Vereinfachung bei den Kosten der Unterkunft nur geringe Mehraufwendungen verursachen würde. Für die Abschaffung der Sanktionen würde hingegen die Akzeptanz, auch der betroffenen Hartz-IV-Beziehenden fehlen.

Im vergangenen März beschloss der Bundestag das sogenannte Sozialschutzpaket I zur sozialpolitischen Abmilderung der Folgen der Corona-Pandemie, das „Gesetz für den erleichterten Zugang zur sozialen Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2“. Es beinhaltete unter anderem weitreichende Verfahrensänderungen im Sozialgesetzbuch (SGB) II, die auf ein Jahr befristet wurden. Diese „bedingungsarme“ Grundsicherung hat zum Ziel, unzureichend abgesicherten Erwerbstätigen schnelle Hilfen zu ermöglichen und gleichzeitig die Arbeitsverwaltung zu entlasten. Bundesarbeitsminister Hubertus Heil hat im Januar einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der vorsieht, die befristeten Maßnahmen dauerhaft zu implementieren. Angesichts der anhaltenden Corona-Pandemie hat nun aber der Koalitionsausschuss erst einmal nur beschlossen, die Maßnahmen bis Ende des Jahres zu verlängern.

Die geplanten Reformen und die Kritikpunkte

Die aktuelle, vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ausgehende Reformoffensive des SGB II zielt darauf ab, dass Bürgerinnen und Bürger auch künftig von den Verbesserungen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende profitieren. Dabei wird den Reformen das Potenzial zugeschrieben, das Vertrauen in den Sozialstaat zu stärken. Kernelemente der (derzeit befristeten) „bedingungsarmen“ Grundsicherung sind:

Kosten der Unterkunft (KdU): Für NeuantragstellerInnen sollen für eine Karenzzeit von zwei Jahren die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in *tatsächlicher* Höhe anerkannt und keine Kostensenkungsverfahren eingeleitet werden. Aktuell werden im Rahmen des vereinfachten Zugangs in den ersten sechs Monaten keine Kostensenkungsverfahren eingeleitet.

Vermögen: Das Schonvermögen wird ausgeweitet. Vermögen wird auf Leistungsansprüche nur angerechnet, wenn es erheblich, also höher als 60.000 Euro bei einem Singlehaushalt, ist. Zudem soll selbstgenutztes Wohneigentum nicht mehr als Vermögen berücksichtigt werden.

Sanktionen: Auf Sanktionen wird entgegen der ersten Pandemie-Monate im Frühjahr 2020 nicht gänzlich verzichtet. Wohl aber soll die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Neuregelung der Leistungsminderungen in direkter Anknüpfung an die derzeit geltende Übergangsregelung im Gesetz nachvollzogen werden und künftig auch gleichermaßen für unter 25-Jährige gelten.

Die Corona-Pandemie hatte den Diskurs um eine Reform des SGB II bereits intensiviert und zuvor geäußerte normative und juristische Kritikpunkte (auch des Bundesverfassungsgerichts) am bestehenden Hartz-IV-System aufgegriffen.¹ Eine dauerhafte Verstetigung der Sonderregelungen hätte eine kontroverse Debatte zur Folge, wie die ersten Reaktionen auf einen Referentenentwurf von Bundesarbeitsminister Hubertus Heil zur elften Novellierung des SGB II bereits gezeigt haben. So sah der Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Reiner Hoffmann, in dem Vorhaben einen „sozialpolitischen Meilenstein“, wohingegen der sozialpolitische Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion, Pascal Kober, vor einer „(...) Einführung des bedingungslosen Grundeinkommens durch die Hintertür“ warnte.

Dabei zeichnen sich drei Dimensionen von Kontroversen ab: Erstens wird normativ (wieder) über die richtige Balance zwischen dem Fordern und Fördern gestritten und es werden Gerechtigkeitsfragen etwa zwischen Leistungsbeziehenden und Steuerzahlenden thematisiert. Hierzu zählt zweitens die Frage nach den arbeitsmarktpolitischen Wirkungen: BefürworterInnen betrachten eine Reduzierung individuellen Drucks bei gleichzeitiger Konzentration der Arbeitsverwaltung auf Beratung und Qualifizierung als positive Folgen. KritikerInnen hingegen argumentieren, dass eine solche Reform das Fordern unterbetone und die Arbeitsmarktdynamik zu hemmen drohe. Zu guter Letzt werden drittens fiskalpolitische Aspekte debattiert und der finanzielle Mehraufwand in Höhe von jährlich rund 310 Millionen Euro problematisiert.

Im Folgenden erfolgt eine evidenzbasierte Einordnung des Referentenentwurfs hinsichtlich der Intentionen und potenzieller Wirkungen drei zentraler Felder der Reformdebatte: die Kosten der Unterkunft, die Vermögensprüfung und die Sanktionen. Grundlage hierfür sind sowohl empirische Befunde aus Sekundärstudien als auch eigene Befunde im Rahmen einer aktuellen Studie im Kreis Recklinghausen² im nördlichen Ruhrgebiet, die die zu erwartenden Folgen auf kommunaler Ebene exemplarisch belegen soll.

Reformfeld I: Kosten der Unterkunft

Die Wohnungsfrage gehört auch im Bereich des SGB II seit Jahren zu einem kontroversen und häufig vor Sozialgerichten verhandelten Konfliktfeld. Die Pre-Corona-Regelungen sahen in Fällen zu hoher Mietkosten vor, dass die Leistungsbeziehenden diese mit einer Schonfrist von sechs Monaten senken. Ziel dieser Regelung ist es, die Übernahme allzu hoher Mietkosten zu verhindern und hiermit auch das „Abstandsgebot“ zu Nicht-Leistungsbeziehenden zu wahren. Die aktuell vereinfachten Regelungen ebenso wie der Entwurf zur Gesetzesnovelle sehen deutlich „kundenfreundlichere“ Rechtsgrundlagen vor. So plant das BMAS, die tatsächlichen Aufwendungen als angemessen anzuerkennen und die Schonfrist auf 24 Monate auszuweiten. Hierfür rechnet der Bund mit jährlichen Mehrausgaben

¹ Vgl. Fabian Beckmann et al. (2021): Erzwungene Modernisierung? Arbeitsverwaltung und Grundsicherung in der Corona-Pandemie. DIW Politikberatung kompakt 161 ([online verfügbar](#), abgerufen am 1. Februar 2021).

² Der Kreis Recklinghausen ist der bevölkerungsreichste Kreis Deutschlands und dort ist nach Essen das zweitgrößte kommunale Jobcenter. Der Kreis ist sozialräumlich heterogen und weist seit Jahren eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote auf.

von 87 Millionen Euro. Davon entfallen laut Prognose 65 Millionen Euro auf die Bundes- sowie 23 Millionen Euro auf die kommunale Ebene. Gemessen am Planansatz des Bundes von 11,2 Milliarden Euro³ für dieses Jahr wird demnach der Aufwand bei den Wohnkosten vergleichsweise gering um 0,58 Prozent steigen.

Dieser prognostizierte Anstieg deckt sich weitestgehend mit den Erfahrungen des Jobcenters Kreis Recklinghausen. Die durchschnittlichen Kosten der Unterkunft (KdU) pro Bedarfsgemeinschaft stiegen dort „coronabedingt“ seit März 2020 von durchschnittlich 429 Euro um etwa 19 Prozent (also 84 Euro) auf 513 Euro. Zwar bestätigt dies die Prognose des Bundes, wonach die Anerkennung der tatsächlichen Unterkunfts-kosten zu höheren Gesamtaufwendungen führt. Allerdings macht der pandemiebedingte Anteil gemessen an den Gesamtkosten der KdU bislang lediglich rund 1,6 Prozent aus, was auch auf den geringer als zunächst prognostiziert ausgefallenen Zuwachs an Bedarfsgemeinschaften zurückgeführt werden kann.

Eine Modellrechnung des Jobcenters Kreis Recklinghausen – basierend auf der durch die BA-Statistik gemeldeten Veränderung am bundesweiten Bestand an Bedarfsgemeinschaften im Dezember 2020 zum Vorjahresmonat⁴ – geht davon aus, dass der pauschale Neuzugang an Bedarfsgemeinschaften 1,4 Prozent des Gesamtbestandes betragen wird, was rund 500 Bedarfsgemeinschaften entspricht. Durch steigende Nettogrundmieten und Betriebskosten – unabhängig von pandemiebedingten Mehraufwendungen – werden die Kosten der Unterkunft voraussichtlich durchschnittlich um 2,4 Prozent steigen.⁵ Geht man nun davon aus, dass die Kostensteigerung, wie oben dargelegt, 19 Prozent beträgt und die Leistungsbeziehenden in einem Worst-Case-Szenario volle 24 Monate im Leistungsbezug verbleiben, liegen die Mehraufwendungen an KdU bei maximal 1,5 Millionen Euro pro Jahr. Das entspricht in dem skizzierten Worst-Case-Szenario maximal lediglich 0,6 Prozent der derzeitigen (vorläufigen) KdU-Gesamtaufwendungen 2020 in Höhe von 182,3 Millionen Euro.

Den geringfügigen Kostensteigerungen stehen zudem mögliche Verwaltungseinsparungen/-entlastungen (Leistungsgewährung; Gerichtskosten) gegenüber. Der Bund rechnet damit, dass sich der administrative Aufwand insgesamt um rund 30 Millionen Stunden reduziert. Für den Kreis Recklinghausen würde dies eine Entlastung in Höhe von insgesamt 174.000 Stunden bedeuten, die für zusätzliche Qualifizierung und Beratung zur Verfügung stünden, soweit das entsprechende Verwaltungsbudget nicht um die Einsparungen gekürzt wird. Hinzu kommt die Reduzierung des psychosozialen Drucks auf die Leistungsbeziehenden.

Großzügigere Regelungen könnten daher insbesondere in den für die Reintegration wichtigen ersten 24 Monaten nach Beginn des Leistungsbezugs positive Qualifizierungserfolge wie auch Arbeitseffekte nach sich ziehen. Gleichzeitig verhindert eine Befristung auf zwei Jahre potenziellen Missbrauch. KritikerInnen der Reform befürchten, dass die großzügigere Erstattung von Wohnkosten auch einen geringen Anreiz zur Arbeitsaufnahme und dadurch bedingt längeren Leistungsbezug zur Folge haben könnte. Das mag in Einzelfällen zutreffend sein. Jedoch belegen empirische Studien⁶, dass es Langzeitarbeitslosen nicht pauschal an Engagement und Arbeitsmotivation fehlt, sondern vor allem an Beschäftigungschancen oder an Einschränkungen der Beschäftigungsfähigkeit.

³ Vgl. [Daten des Bundesministeriums für Finanzen](#).

⁴ vgl. Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2021): Grundsicherung für Arbeitssuchende in Zahlen. Dezember 2020, Nürnberg.

⁵ Die Annahme basiert auf einem durchschnittlichen bundesweiten Anstieg der durchschnittlichen Zahlungsansprüche KdU je BG/Jahr, vgl. [Daten des Bundesministeriums für Finanzen](#).

⁶ IAB-Forum (2020): Weder faul noch resigniert: Wie Langzeitarbeitslose mit dem Stigma der Arbeitslosigkeit umgehen ([online verfügbar](#)).

Reformfeld II: Vermögensprüfung

Dass die großzügigeren Anrechnungsmodalitäten des privaten Vermögens von Leistungsbeziehenden entfristet werden sollen, dient dem Zweck, die Lebensleistung von Menschen stärker als bislang anzuerkennen. Schon die pandemiebedingten Sonderregelungen sehen eine Ausweitung des Schonvermögens auf 60.000 Euro in Singlehaushalten sowie 30.000 Euro pro weiteres Mitglied der Bedarfsgemeinschaft vor. KritikerInnen wenden ein, dass dadurch das Reziprozitätsgebot und das Subsidiaritätsprinzip in Gefahr seien: „Wenn eine vierköpfige Familie in einer Notsituation 150.000 Euro Vermögen unangetastet lassen darf, dürften viele Bürger mit kleinen Einkommen und kleinen Ersparnissen das zumindest fragwürdig finden – und zwar zu Recht“.⁷

Es ist nicht ausgeschlossen, dass auch solche Einzelfälle auftreten könnten. Gleichwohl zeigt ein Blick in Daten des IAB-Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) aus dem Jahr 2013, dass lediglich 1,3 Prozent der SGB-II-Beziehenden über Ersparnisse von mehr als 5.000 Euro verfügten.⁸ Die pandemiebedingten Zugänge in die Grundsicherung dürften sich hinsichtlich ihrer Vermögensverhältnisse möglicherweise hiervon unterscheiden; mit einem hohen Anteil an Solo-Selbstständigen handelt es sich jedoch auch um Gruppen, deren Vermögensersparnisse häufig der privaten Altersvorsorge dienen. Dass insgesamt die quantitative Reichweite der von einer „Vermögensreform“ Betroffenen gering sein dürfte, belegen auch die Verteilungsanalysen⁹ auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), wonach Vermögen in Deutschland sehr ungleich verteilt sind und bis weit in die Mittelschicht keine sechsstelligen Ersparnisse und Vermögensrücklagen vorliegen.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die im Referentenentwurf geschätzten durchschnittlich 10.000 zusätzlichen Bedarfsgemeinschaften und davon abgeleiteten 120 Millionen Euro Mehrausgaben pro Jahr eher eine obere Schätzung darzustellen. Schwer monetär zu bewerten ist hingegen, wie die Minderung der Vermögensanrechnung die faktischen und psychischen Belastungen von Menschen verringert, die sich in Notlagen bislang nicht nur mit dem Wegfall von Einkommen, sondern auch von noch vorhandenem Vermögen konfrontiert sehen.

Reformfeld III: Sanktionen

Sanktionen werden seit Inkrafttreten der Hartz-Gesetze kontrovers debattiert. Während KritikerInnen sie als inhumane Disziplinierungsmaßnahmen einer autoritären Verwaltung betrachten, sehen sie vor allem PraktikerInnen als notwendiges Instrument, um wiederholter Verweigerung der Mitwirkung entgegenzutreten zu können. Empirische Wirkungsanalysen kommen zu ambivalenten Befunden: Demnach verbessern Sanktionen die Reintegration von Arbeitssuchenden in den Arbeitsmarkt durchaus, gleichzeitig können sie aber unbeabsichtigt zur Folge haben, dass Betroffene den Kontakt zum Jobcenter abbrechen und/oder obdachlos werden.¹⁰ Der Entwurf der Gesetzesnovelle sieht keine grundsätzliche Abschaffung von Sanktionen vor, will jedoch – wie vom Bundesverfassungsgericht bereits 2019 angemahnt und in der Jobcenter-Praxis de facto bereits umgesetzt – auf Leistungskürzungen von mehr als 30 Prozent, gerade bei Personen unter 25 Jahren, verzichten.

7 Henrike Roßbach (2021): Fairness muss in beide Richtungen gehen. Süddeutsche Zeitung, 13. Januar ([online verfügbar](#)).

8 Jonas Beste, Arne Bethmann und Stefanie Gundert (2014): Materielle und soziale Lage der ALG-II-Empfänger. IAB-Kurzbericht 24/2014, Nürnberg.

9 Vgl. hierzu Abbildung 4 in: Markus M. Grabka und Christoph Halbmeier (2019): Vermögensungleichheit in Deutschland bleibt trotz deutlich steigender Nettovermögen anhaltend hoch. DIW Wochenbericht Nr. 40, 736-745 ([online verfügbar](#)).

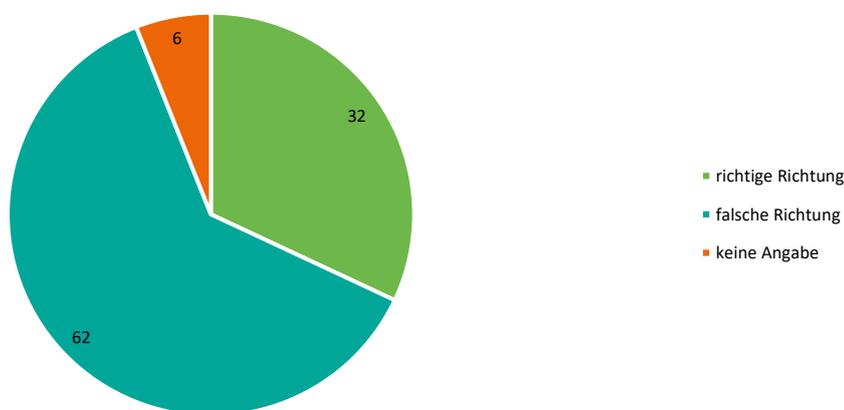
10 Kerstin Bruckmeier et al. (2018): Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung. IAB-Stellungnahme 5/2018, Nürnberg.

Die grundsätzliche Beibehaltung der Sanktionspraxis wird in der Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland akzeptiert. So gaben 62 Prozent aller Wahlberechtigten im Februar 2019 an, eine grundsätzliche Abschaffung von Sanktionen gehe in die „falsche Richtung“ (Abbildung 1).¹¹ Eine aktuell noch laufende Erhebung kommt vorläufig zu dem Ergebnis, dass rund 60 Prozent die Leistungskürzungen für Hartz-IV-Beziehende eher für eine sinnvolle Sanktionsmaßnahme halten.¹²

Abbildung 1

„Die meisten Sanktionen bei Hartz IV sollen abgeschafft werden, unter anderem für junge Arbeitslose unter 25 Jahren“

Meinung der Wahlberechtigten in Deutschland zu dieser Aussage im Februar 2019 in Prozent



Anmerkung: Fallzahl: 1003 Befragte.

Quelle: ARD-DeutschlandTREND vom 11. bis 12. Februar 2019.

© DIW Berlin 2021

Aktuelle Daten einer eigenen Studie im Kreis Recklinghausen belegen, dass dies in besonderem Maße auf Jobcenter-Beschäftigte zutrifft, die sich in einer quantitativen Erhebung zu 87 Prozent *gegen* eine Verstärkung des Sanktionsverzichts aussprechen (Abbildung 2).¹³ Eine vor kurzem abgeschlossene parallele Befragung offenbart zudem, dass ein Verzicht auf Sanktionen selbst unter den Leistungsbeziehenden nur von einer Minderheit von rund 38 Prozent begrüßt wird (Abbildung 3).

Trotz der potenziellen Folge sozialer Härten scheint die Sanktionspraxis einem generellen Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeitsempfinden nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch von dieser Praxis Betroffener zu entsprechen. Der aktuelle Reformvorschlag kann hier als Versuch verstanden werden, diesen gesellschaftlichen Stimmungen Rechnung zu tragen und gleichzeitig die vom Bundesverfassungsgericht angemahnte Unverhältnismäßigkeit zu berücksichtigen.

11 Vgl. ARD Deutschlandtrend vom Februar 2019, Folie 10 ([online verfügbar](#)).

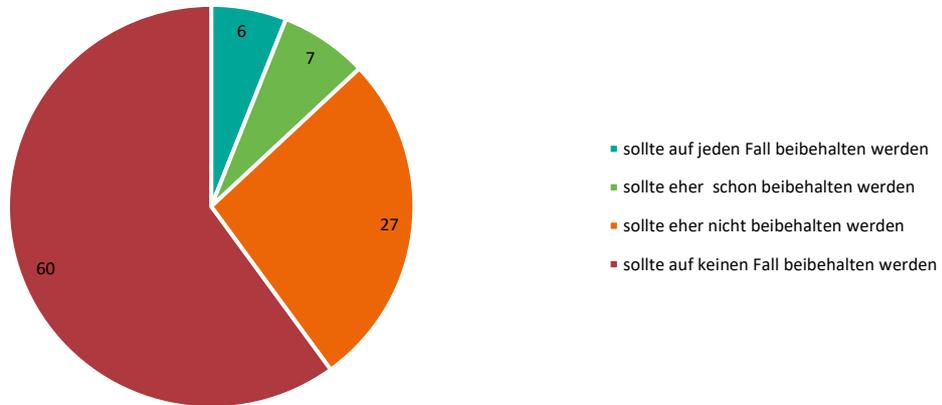
12 Vgl. Umfrage von Civey für Focus online ([online verfügbar](#)).

13 Beckmann et al. (2021), a.a.O., 16.

Abbildung 2

„Das Aussetzen von Sanktionen ...“

Einstellungen Mitarbeitender des Job-Center Recklinghausen zur Verstetigung der SGB-II-Sonderregelungen in Prozent



Fallzahl: 602 Mitarbeitende.

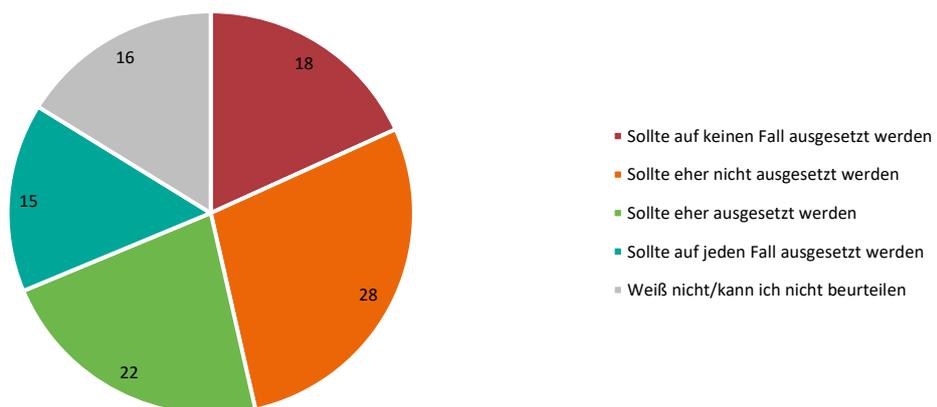
Quelle: Organisationsbefragung Jobcenter Recklinghausen vom 24. Juni bis 24. Juli 2020.

© DIW Berlin 2021

Abbildung 3

„Finden Sie, dass Sanktionsverfahren für Leistungsbeziehende aufgrund von Verfehlungen oder Versäumnissen auf Dauer ausgesetzt werden sollten?“

Einstellungen von SGB-II-BezieherInnen zu dieser Aussage in Prozent



Fallzahl: 293 BezieherInnen.

Quelle: Kundenbefragung Jobcenter Recklinghausen vom 15. November bis 15. Dezember 2020.

© DIW Berlin 2021

Fazit: Versachlichung statt Polemisierung

Bevor es an die Ausgestaltung der Reformen geht, wäre vor allem eine Versachlichung der aufgeheizten Debatten um ein erforderliches elftes Änderungsgesetz des SGB II notwendig. Der aktuelle Referentenentwurf bedeutet weder einen sozialpolitischen Meilenstein, noch hätte er eine schleichende Einführung des Grundeinkommens zur Folge. Vielmehr würde eine derartige Reform eine partielle Neujustierung von einigen besonders kontroversen Themenfeldern der Grundsicherung, aber keinen Systembruch bedeuten.

Die Analyse zeigt: Würde die Prüfung der Unterkunftskosten und der Vermögen dauerhaft ausgesetzt, wäre dies mit relativ geringem finanziellem Aufwand zu bewerkstelligen – bei gleichzeitig großem Nutzen. Die Erhöhung des Schonvermögens würde nur für wenige Bedarfsgemeinschaften überhaupt eine Veränderung und vermutlich keine hohe Ausweitung zusätzlicher Bedarfsgemeinschaften bedeuten. Dies könnte auch dazu führen, dass die geschätzt hohe Quote der Nichtinanspruchnahme von Leistungen sinkt. Viele fürchten vor allem die Offenlegung ihrer Finanzen und scheuen sich daher Hartz IV zu beantragen, obwohl es ihnen zustünde.¹⁴

Die Abschaffung der Sanktionen würde dagegen voraussichtlich keine breite Unterstützung finden. Tatsächlich zeigen die Befragungsergebnisse, dass die Beibehaltung von Sanktionen in abgeschwächter Form trotz potentieller Härten, die jedoch künftig stets eine Einzelbewertung erforderlich machen, auf vergleichsweise hohe Akzeptanz in der Bevölkerung, bei den Jobcenter-Beschäftigten sowie den SGB-II-Leistungsbeziehenden stößt. Zweifelsfrei sind weitergehende Kosten-Nutzen-Abwägungen notwendig. Zu warnen ist jedoch vor allzu pauschalen Diskursen, die an den Realitäten der Grundsicherung sowie den Lebensrealitäten der Leistungsbeziehenden selbst vorbeigehen.

Fabian Beckmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum | fabian.beckmann@rub.de

Rolf G. Heinze ist Professor für Soziologie an der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum | rolf.heinze@rub.de

Dominik Schad ist Leiter des Jobcenters Kreis Recklinghausen | Dominik.Schad@vestische-arbeit.de

Jürgen Schupp ist Senior Research Fellow am DIW Berlin und Professor für Soziologie an der FU Berlin | jschupp@diw.de

¹⁴ Vgl. Peter Haan und Wolfgang Schroeder (2021): Zeit, Hartz IV aus der Schmutzdecke zu holen. Der Tagesspiegel vom 30. Januar 2021, 18 ([online verfügbar](#)).

Impressum

DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
<http://www.diw.de>

Redaktion:

Pressestelle des DIW Berlin

Pressekontakt:

Claudia Cohnen-Beck

Tel.: +49 (30) 89789-252

Mail: presse@diw.de

ISSN: 2567-3971

Alle Rechte vorbehalten

© 2020 DIW Berlin

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.