

Mobilitätsbedarf: Ein verdrängtes Thema in der Regelsatzdiskussion

Rudolf Martens

EINLEITUNG

Im Nachgang der Hartz-IV-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hatte insbesondere der Politiker *Guido Westerwelle* eine Dekadenkampagne mit dem erkennbaren Ziel geführt, Verbesserungen im Existenzminimum bzw. Regelsatz zu diskreditieren. Diese Kampagne blieb nicht wirkungslos. Denn jenseits dessen, dass auch solche polemischen Einwürfe einen gewissen Resonanzboden haben, ist es der Regierungspolitik mit der nachfolgenden Gutscheindebatte gelungen, die vorausgeschickte „unseriöse“, pauschale Diskriminierung der Hartz-IV-Bevölkerung nun in eine scheinbar „seriöse“, differenzierte Diskussion über die Hartz-IV-Bevölkerung umzumünzen.¹

Die unwirkliche Debatte um Lohnabstände ist damit zunächst vorbei, das Ziel aber ist das gleiche geblieben: Die Verhinderung einer die Kaufkraft steigernden, regionale Disparitäten ausgleichenden und Armut vermeidenden monetären Anhebung der Regelsätze.² Auffällig ist dabei zum einen die konzeptionelle Dürftigkeit der Gutschein-Idee. Viele Verlautbarungen kreisten um den Gedanken, mehr Geld in Hartz-IV-Familien führe lediglich zu einem gesteigerten Umsatz beispielsweise bei Flachbildschirmen. Das Geld käme nicht bei den Kindern an. Deswegen sei es alternativlos, über Sachleistungen zu diskutieren. Die Empirielosigkeit dieser Behauptungen³ springt ebenso ins Auge wie die darin steckende Diskriminierung von 1,1 Mio. Eltern mit Hartz-IV-Leistungen.

Wie sehr diese Diskussion am Forschungs- und Erkenntnisstand der Daseinsökonomie vorbeigeht, wird auch in einem anderen, für den Regelsatzbedarf zentralen Themenfeld deutlich: am Mobilitätsbedarf. Das Argument, das ich im Folgenden darlegen werde, lautet: Armut

wird regional gehäuft in den ländlich-peripheren Regionen „gemacht“, weil der komplementäre Mobilitätsaufwand für die Nutzung haushaltsnaher Infrastruktur nicht berücksichtigt wird. Über 40 % der Hartz-IV-Bevölkerung hat zwar nur einen geringen Mobilitätsaufwand, da diese Menschen in Kernstädten leben, fast 60 % der Hartz-IV-Bezieher müssen aber deutlich höhere bis hohe Mobilitätsanforderungen bewältigen. Im Regelsatz werden die Mobilitätskosten jedoch bislang nur unzureichend vom Gesetzgeber berücksichtigt. Der Hartz-IV-Bezieher darf zwar ein Auto besitzen, um seine Vermittlungsfähigkeit zu erhalten, für den notwendigen Kraftstoff dagegen ist im Regelsatz nichts vorgesehen. Auch nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil zum Regelsatz vom 9. Februar 2010 würde das bisherige Verfahren, nur die Ausgaben des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) als Mobilitätskosten heranzuziehen, zu einer gröblichen Unterschätzung der Mobilitätskosten, insbesondere bei Familien mit Kindern, führen. Bleibt der Bund bei diesem Verfahren, wären damit ein zusätzliches Verarmungsrisiko wie auch eine „Raumbarriere“ durch Regelsatzhöhen vorprogrammiert, die den Mobilitätsbedarf nur unzureichend abdecken.

SACHLEISTUNGEN ODER GELDLEISTUNGEN: EIN RÜCKBLICK AUF DIE GESUNDHEITSDISKUSSION

Die Absicht einer Aufspaltung der Hartz-IV-Regelleistung in Geld- und Sachleistungen ruft eine ganze Reihe von Grundsatzdiskussionen der Wohlfahrts- und Sozialstaatskritik der letzten Jahrzehnte wieder auf.⁴ An erster Stelle steht hier die seit Jahrzehnten erörterte und im Zuge der Reformen des Gesundheitswesens⁵ schubweise vorangetriebene *Ersetzung der Sachleistungen* der Gesundheitsversor-

gung *durch Geldleistungen* in Form von Kostenerstattung, Selbstbehalten, Zuzahlungen oder Rückzahlungen.⁶ Ein zentrales Argument für diesen Übergang von der angebotsregulierenden Sachleistung zu deregulierender Geldleistung in der Gesundheitsversorgung ist die *angebliche Verbesserung der Eigenverantwortung* der

¹ Vgl. Martens, R. (2010): Lohnabstand und Hartz IV: Nachruf auf eine Kampagne, in: *Soziale Sicherheit* 3, S. 103–109.

² Vgl. ders. (2009): Existenzminimum: Wachstumsfaktor und Wagnisversicherung, in: *Zeitschrift für Sozialpolitik* 1, S. 82–92.

³ Vgl. Wüstendörfer, W. (2008): „Dass man immer nein sagen muss“. Eine Befragung der Eltern von Grundschulkindern mit Nürnberg-Pass. Amt für Existenzsicherung und Soziale Integration und Bündnis für Familie, Nürnberg.

⁴ Vgl. dazu: Der Paritätische Gesamtverband (Hrsg.) (2010): *Kinder verdienen Mehr. Konzept zur Sicherung des Existenzminimums junger Menschen*, Berlin. Mit diesem Vorschlag, der am 17.08.2010 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, geht der Paritätische Gesamtverband neue Wege. Zur Sicherung des Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen dienen vier Leistungskomponenten: Regelleistungen, einmalige Leistungen, Leistungen für regelmäßig wiederkehrende, aber atypische Bedarfe für Kinder und Jugendliche sowie Leistungen zur Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen.

⁵ Vgl. dazu: Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (Hrsg.) (1994): *Gesundheitsversorgung und Krankenversicherung 2000: Eigenverantwortung, Subsidiarität und Solidarität bei sich ändernden Rahmenbedingungen*, Baden-Baden.

⁶ Griesewell, G. (1977): Strategien der Kostendämpfung in der Sozialen Krankenversicherung: Angebots- oder Nachfragesteuerung? Eine Bestandsaufnahme zum Thema „Selbstbeteiligung“, in: *Sozialer Fortschritt* 4, S. 84–89.

Rudolf Martens, Dr., ist Leiter der Paritätischen Forschungsstelle im Paritätischen Gesamtverband, Berlin. Arbeitsschwerpunkte: Empirische Sozialforschung, Regionalforschung, Statistik und Modellrechnungen. e-mail: rudolf.martens@paritaet.org

Leistungsempfänger bzw. Patienten und Versicherten durch eigene Kostenentscheidungen. Die Befürworter einer teilweisen Ersetzung der Geldleistungen durch Sachleistungen in Form von Gutscheinen in der Grundsicherung, die gesellschaftspolitisch aus dem gleichen Lager kommen wie die Befürworter einer Ausweitung von Geldleistungen durch Kostenerstattung in der Gesundheitsversorgung, müssen sich vor diesem Hintergrund zumindest an der Diskussion und Evidenz⁷ zur Steuerung im Gesundheitswesen durch Sach- bzw. Geldleistungen messen lassen.⁸ Allerdings kann vermutet werden, dass diese Widersprüchlichkeit in den Änderungsvorschlägen zu den Leistungsformen im Grundsicherungsbereich (Gutscheine) und in der Gesundheitsversorgung (Kostenerstattung) damit zusammenhängt, dass für den Hartz-IV-Bereich eine Armutswirtschaft bisher allenfalls in Ansätzen existiert.⁹ Eine solche Armutswirtschaft wäre an entsprechend verfügbarer Kaufkraft interessiert. Demgegenüber stellt in der Gesundheitsversorgung die Gesundheitswirtschaft mittlerweile einen bedeutenden Anteil und kann bei vermehrter Kostenerstattung mit mehr verfügbarer Kaufkraft rechnen.¹⁰

SOZIALE DASEINSVORSORGE UND KOMPLEMENTÄRER MOBILITÄTSBEDARF

Insgesamt dominiert im Grundsicherungsbereich regierungsseitig ein doppeltes Ziel: zum einen haushaltspolitische Kürzungsvorhaben¹¹ und zum anderen eine arbeitsmarkt- und lohnpolitische Disziplinierung.¹² Vor diesem Hintergrund erscheint es nur konsequent, dass die regierungsseitige Regelsatzdiskussion keinen Bezug auf den Stand und die Ergebnisse der Daseinsvorsorgeökonomie, vor allem der Infrastrukturökonomie nimmt. Insbesondere die Befürworter von Gutscheinen im Hartz-IV-Bereich realisieren nicht, dass ihre Forderungen letztlich „komplementäre“ regionale Infrastrukturen voraussetzen.¹³ Selbst wenn diese gegeben sind, entstehen durch Gutscheine zusätzliche Komplementärkosten für den Wege- bzw. Verkehrsaufwand bei ihrer Inanspruchnahme. Diese Komplementärkosten müssen bei der Berechnung von Regelsätzen für Kinder berücksichtigt werden, sollen die Gutscheine nicht verfallen oder zu einer zusätzlichen Verringerung der Geldleistungen führen.

MOBILITÄTSENTWICKLUNG UND VERKEHRSINFRASTRUKTUR IN WACHSTUMS-UND SCHRUMPFUNGSREGIONEN

Vorausschätzungen des Verkehrsverbrauchs der Privathaushalte bis 2050 gehen – infolge einer regional differierenden Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur – von einer regionalen Spaltung der Verkehrsleistungen aus.¹⁴ In den Wachstumsregionen werden bei hoher Einwohnerzahl und weiterer Zersiedelung die Personenkilometer, d. h. der Verkehrsverbrauch im motorisierten Individualverkehr, zunehmen. In den Schrumpfungsbereichen gehen mit dem Bevölkerungsschwund, trotz noch zunehmender Motorisierung der Älteren und Frauen, die Personenkilometer im motorisierten Individualverkehr zurück. Vor allem aber wird das Beförderungsaufkommen im ÖPNV in den Schrumpfungsbereichen sinken. Dabei spielen die rückläufigen Schülerzahlen eine Schlüsselrolle. In weiten Teilen Deutschlands wird außerhalb der Kernstädte der Anspruch der verkehrlichen Daseinsvorsorge mit herkömmlichen Linienverkehrsangeboten nicht mehr zu erfüllen sein (ebd. S. 17).

VERKEHRS-AUSGABEN DER PRIVATHAUSHALTE

In den vergangenen 30 Jahren sind die Ausgaben der Privathaushalte für Verkehrsausgaben stetig angestiegen. Zugleich ist auch der Anteil der Verkehrsausgaben am Gesamtverbrauch der Privathaushalte größer geworden. Insgesamt nimmt die Funktion Verkehr den drittgrößten Bereich im Gesamtverbrauch ein. Innerhalb der Verkehrsausgaben stellen die Ausgaben für den Individualverkehr mit 90 % den Hauptanteil (ebd. S. 32, 36). Gleichwohl, und angesichts der Pendlerpauschalen-Diskussion besonders bemerkenswert, hat erst die Auseinandersetzung über die Anrechnung der Abwrack-Prämie bei Hartz-IV-Empfängern den Mobilitätsbedarf dieses Personenkreises zu einem Thema gemacht (Frankfurter Rundschau vom 26.02.2010). Jedenfalls wird für Hartz-IV-Bezieher bzw. deren Haushalte in Regionen außerhalb der Kernstädte und insbesondere in Schrumpfungsbereichen der Mobilitätsaufwand für den motorisierten Individualverkehr überproportional steigen.

RAUMBARRIERE UND MOBILITÄTSBEDARF ALS VERARMUNGSRISIKO

Im bisherigen Armutsdiskurs in Deutschland besteht eine eigentümliche Tendenz, Armut in ihren filigranen Verästelungen zu beschreiben und dabei die Frage auszublenken, wo und wie Armut gemacht wird und wozu man sie braucht.¹⁵ Auf diese Frage kann eine Teilantwort vor dem Hintergrund des bisher Dargelegten gegeben werden: Armut wird – regional gehäuft – in den ländlich-peripheren Regionen auch dadurch produziert, dass die „Armutszuständigen“ den Gesichtspunkt des komplementären Mobilitätsaufwandes für die Nutzung haushaltsnaher Infrastruktur nicht zur Kenntnis nehmen. *Abbildung 1* ist eine Landkarte Deutschlands, die die Erreichbarkeit des jeweils nächsten Mittelzentrums in Kfz-Minuten veranschaulicht. Die Bedeutung des in *Abbildung 1*

7 Holst, J. (2007): Kostenbeteiligung für Patienten. Reformansatz ohne Evidenz, hrsg. vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Forschungsgruppe Public Health, Berlin.

8 Vgl. Herder-Dorneich, Ph. (1983): Gesetzliche Krankenversicherung heute: Erfahrungen aus der Kostenexplosion und Steuerungsaufgaben in den 80er Jahren, Köln.

9 Martens, R. (2010): Warum sind die Tafeln erfolgreich? Skizze einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung (im Erscheinen).

10 Goeschel, A. (1985): Die Bedeutung des Gesundheitswesens und der Krankenversicherung für die Regionalwirtschaft, in: Informationen zur Raumentwicklung 3–4, Bonn-Bad Godesberg, S. 195–210; Sachverständigenrat für die Begutachtung im Gesundheitswesen (1998): Gesundheitswesen in Deutschland. Kostenfaktor und Zukunftsbranche II: Fortschritt, Wachstumsmärkte, Finanzierung und Vergütung (Sondergutachten 1997), Baden-Baden.

11 Martens, R. (2010): Unter unseren Verhältnissen II ... Atlas der Sozialkürzungen der Bundesregierung 2011–2014, Paritätische Forschungsstelle, Berlin.

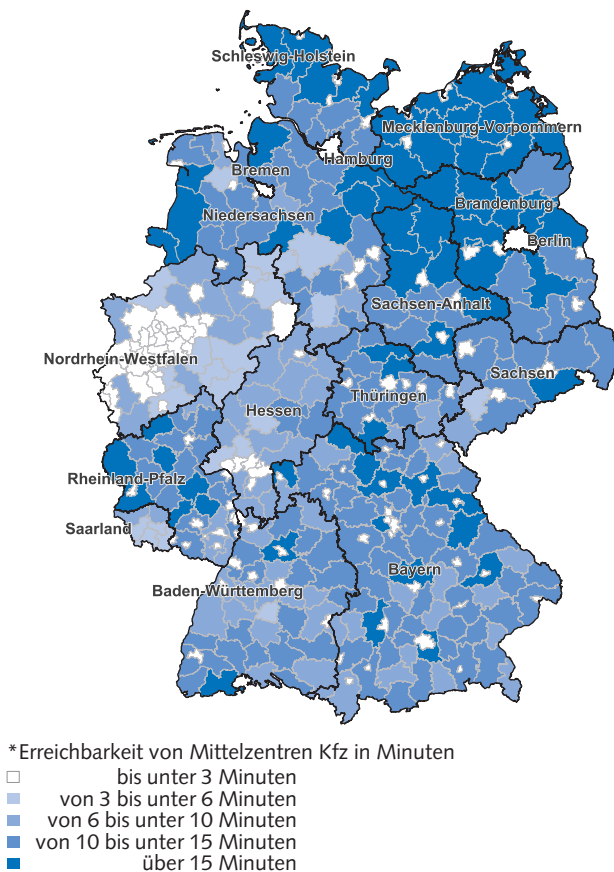
12 Thießen, F./Fischer, Ch. (2008): Die Höhe der Sozialen Mindestsicherung. Eine Neuberechnung „bottom up“, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 2, S. 145–173.

13 Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1977): Programmierung sozialer Infrastruktur: Vergleichende Analyse der Verrechtlichung von Planung, Finanzierung und Betrieb materieller Infrastruktur, Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 61, Bonn-Bad Godesberg.

14 Oeltze, S. et al. (2007): Mobilität 2050-Szenarien der Mobilitätsentwicklung unter Berücksichtigung von Siedlungsstrukturen bis 2050, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

15 Martens, R. (2010): Der Armutbericht ist tot – es lebe die Armutrechnung. Armut als Folge der Wirtschaftspolitik, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 2, S. 63–67.

Abb. 1: Mobilitätsbedarf der Bevölkerung
Stadt- und Landkreise 2007*



Anmerkung: Abgebildet ist der flächengewichtete Durchschnittswert der PKW-Fahrzeiten aller Verbandsgemeinden eines Kreises zum zeitnächsten Oberzentrum oder Mittelzentrum. Die Erreichbarkeitsberechnungen basieren auf Routensuchen in einem Straßennetzmodell. Die Ermittlung der zugrunde gelegten PKW-Geschwindigkeiten erfolgt in Abhängigkeit von Ausbaustand sowie siedlungsstrukturellen und topografischen Gegebenheiten.

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung INKAR (2009); Berechnungen und Darstellung des Autors.

WSI MITTEILUNGEN

ausgewiesenen, regional differenzierten Mobilitätsbedarfs speziell für Hartz-IV-Empfänger erschließt sich, wenn eine Karte der Hartz-IV-Dichte dageengehalten wird (Abbildung 2).

Abbildung 2 zeigt zunächst: Die Verteilung der Hartz-IV-Dichte in Deutschland ist dreigeteilt. In Baden-Württemberg und Bayern finden sich nur wenige Kreise und Städte, in denen der Hartz-IV-Bezug eine wesentliche Rolle spielt. Im nordwestlichen Deutschland jedoch sind die altindustriellen Kerne im Ruhrgebiet und im Saarland an ihrer erhöhten Hartz-IV-Dichte leicht zu erkennen. Ostdeutschland ist beinahe flächendeckend mit hohen Empfängerzahlen überzogen; nur wenige Kreise und Städte weisen günstige Hartz-IV-Dichten auf. Aus der Perspektive des hier zur Diskussion stehenden Mobilitätsbedarfs führt dieser Befund zu

der Frage, in welchem Umfang die Hartz-IV-Bezieher vom zusätzlichen regionalen Verarmungsrisiko „Raumbarriere“ durch erhöhten Mobilitätsbedarf betroffen sind. Abbildung 3 gibt darauf eine Antwort, indem die beiden Karten zum Mobilitätsbedarf und zur Verteilung der Hartz-IV-Bevölkerung zusammengefasst bzw. grafisch dargestellt werden.

Deutlich wird: Über 40 % der Hartz-IV-Bevölkerung hat zwar nur einen geringen Mobilitätsaufwand, da diese Menschen in Kernstädten leben, fast 60 % der Hartz-IV-Bezieher müssen aber deutlich höhere Mobilitätsanforderungen bewältigen. Ein Viertel im ländlichen Bereich hat – wie zu erwarten – den höchsten Mobilitätsaufwand.

In der Zusammenschau von Abbildung 3 und Abbildung 2 wird zudem deutlich, dass die erschwerten Erreichbarkeits-

bedingungen für einen überdurchschnittlich hohen Hartz-IV-Bezieheranteil in den neuen Bundesländern ein zusätzliches Risiko sind. Dagegen betreffen die beispielsweise in Baden-Württemberg und Hessen bestehenden Erreichbarkeitserschwerisse einen dort vergleichbar kleinen Anteil an Hartz-IV-Beziehern. Dadurch sinkt in solchen Bundesländern die politische Dringlichkeit des Problems mit dem wahrscheinlichen Effekt, den Betroffenen tendenziell weniger als in hochbetroffenen Regionen zu helfen.

Bemerkenswert, wenn auch nicht gänzlich unerwartet, ist der Umstand, dass in bestehenden altindustriellen Ballungsräumen, insbesondere dem Ruhrgebiet, zwar der Anteil der Hartz-IV-Bezieher an der Bevölkerung im oberen Bereich liegt, die Mittelzentren erreichbarkeit aber beste Werte zeigt, d.h. der Mobilitätsbedarf niedrig ist. Eine vorschnelle Entwarnung zur Begründung neuer Hartz-IV-Kürzungsideen wegen verringerten Mobilitätsbedarfs sollte aber mit dem Hinweis zurückgewiesen werden, dass der Großstadtraum andererseits ein höheres Verbraucherpreisniveau zeigt, möglicherweise auch mit hohen ÖPNV-Preisen.¹⁶

VERKEHRS-AUSGABEN IM REGELSATZ

Die Höhe des „sozio-kulturellen Existenzminimums“ bestimmt der Gesetzgeber im deutschen Sozialsystem durch den „Regelsatz“. Der Bund legt Inhalt, Bemessung und Aufbau der Regelsätze in einer Regelsatzverordnung fest; der Bund bestimmt darin zugleich, was zur Führung eines menschenwürdigen Lebens notwendig ist.¹⁷ Die Regelsätze stellen praktisch eine Pauschale dar. Sie unterstellt, dass bei allen Hilfesuchenden etwa der gleiche Bedarf und die gleichen Kosten für Ernährung, hauswirtschaftlichen Verbrauch einschließlich Haushaltsenergie, Beschaffung von Wäsche und Hausrat von geringem Anschaffungswert, Instandhaltung von Kleidung, Wäsche und Schuhen in kleine-

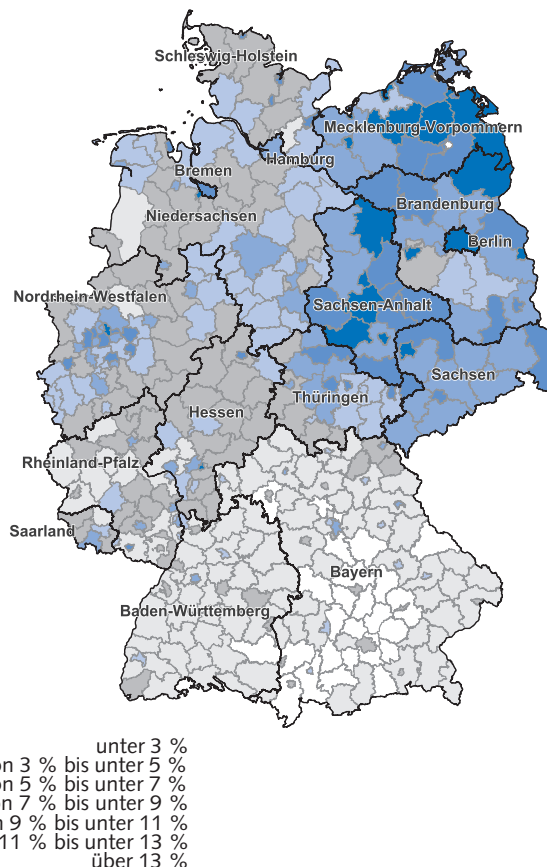
¹⁶ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Regionaler Preisindex. Berichte 30, Bonn.

¹⁷ Vgl. Martens, R. (2006): Der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für einen sozial gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße – Neue Regelsatzberechnung 2006, Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband, Berlin.

rem Umfang, Körperpflege, persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens u. ä. gegeben sei. Konsens ist dabei, dass der Begriff des menschenwürdigen Lebens nicht allein auf das physiologisch Notwendige abzielt, sondern zugleich auf „die jeweils herrschenden Lebensgewohnheiten und Erfahrungen“ verweist. Ein Existenzminimum ist gemeint, das sich eher an einer „mittleren“ Lebensweise orientiert und das auch den Aufwand umfasst für eine Mindestversorgung in den Bereichen Erziehung und Bildung, Gesundheit, Mobilität, Information, kulturelle Beteiligung, Rechtsschutz, soziale Kontakte und soziale Integration. Gesetzliche Datengrundlage zur Bemessung der Regelsätze ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes (§ 28 Abs. 3 SGB XII).¹⁸ Für die EVS werden im fünfjährigen Turnus rund 0,2 % aller privaten Haushalte in Deutschland befragt. Das sind insgesamt rund 75.000 Haushalte, darunter etwa 15.000 Haushalte in den neuen Ländern.

In der Ausgestaltung des SGB II („Hartz-IV“) ergibt sich ein struktureller Widerspruch bei den Mobilitätskosten. Gemäß der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird bei dem zu berücksichtigenden Vermögen „ein angemessenes Kraftfahrzeug für jeden in der Bedarfsgemeinschaft lebenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ (§ 12 Abs. 2 Satz 2 SGB II) nicht angerechnet. Für Betroffene ist diese Regelung eine Verbesserung, denn ein Auto war ihnen vor 2005 nur in begründeten Ausnahmefällen erlaubt. Ein Fahrzeug wird aber oft benötigt, um eine Beschäftigung zu finden oder aufnehmen zu können. Dies hat der Gesetzgeber ausdrücklich anerkannt und den Besitz eines Fahrzeugs zugebilligt, als er die zitierte Bestimmung im SGB II formulierte. Konsequenterweise müsste der Gesetzgeber im monatlichen Bedarf auch die Ausgaben für den entsprechenden Kraftstoff und Kfz-Bedarf zubilligen, da ansonsten die Beibehaltung eines Fahrzeugs keinen Sinn ergibt.¹⁹ Anhand von *Tabelle 1* ist zu erkennen, dass von den 59,36 € des in der EVS 2003 ausgewiesenen Verbrauchs für Verkehrsausgaben nur 15,71 € oder rund 26 % in den Regelsatz übernommen wurden. Für den unmittelbaren Mobilitätsbedarf (außerhalb von Reisen) wurden lediglich Aufwendungen für den durchschnittlichen ÖPNV in Höhe von 11,04 € als regelsatzrelevant

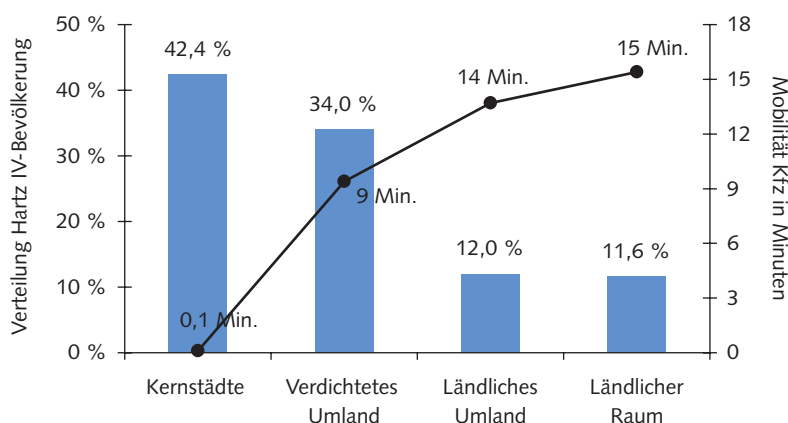
Abb. 2: Anteil der Hartz-IV-Bezieher an der Bevölkerung
Stadt- und Landkreise März 2010



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Darstellung des Autors.

WSI MITTEILUNGEN

Abb. 3: Mobilitätsbedarf und Hartz-IV-Bevölkerung



Anmerkung: Die der Abbildung zugrunde liegenden Daten sowie weitere Daten zu West- und Ostdeutschland können beim Autor angefordert werden. Der Indikator zur Messung des Mobilitätsaufwands wird durch die durchschnittliche PKW-Fahrzeit zum nächsten Mittel- oder Oberzentrum in Minuten charakterisiert, vgl. Erläuterung zu Abb. 1.

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (INKAR 2009), Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Darstellung des Autors.

WSI MITTEILUNGEN

¹⁸ SGB = Sozialgesetzbuch, SGB II = Grundsicherung für Arbeitsuchende, SGB XII = Sozialhilfe (u. a. Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung).

¹⁹ Martens, R. (2008): Gutachten zum Beschluss des Hessischen Landessozialgerichts vom 11.08.2008,

Aktenzeichen L 6 AS 336/07, zu den Beweisfragen 1 bis 13 über die Frage der Sicherung des Lebensunterhalts durch die Regelleistungen gemäß §§ 20, 28 SGB II in dem Rechtsstreit Thomas Kalay u. a. gegen Arbeitsförderung Werra-Meißner, 20. September 2008, Berlin.

Tabelle 1: Ergebnis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003, Regelsatzzusammensetzung Erwachsenenregelsatz der Bundesregierung, Sonderauswertung Alleinstehende ohne Sozialhilfebezieher

| EVS-Abteilungen / Einzelpositionen | EVS 2003 Ein-Personen-Haushalt (€) | Anteil Regelsatz (%) | Erwachsenen-Regelsatz (€) |
|--|------------------------------------|----------------------|---------------------------|
| Verkehr / Summen | 59,36 | (26) | 15,71 |
| Kraftfahrzeuge | 11,40 | | |
| Kauf von neuen Kraftfahrzeugen | 3,53 | | |
| Kauf von gebrauchten Kraftfahrzeugen | 7,87 | | |
| Kutschen u. Ä. von Tieren gezogene Fahrzeuge, z. B. Pferdekutschen | – | | |
| Kraft- und Fahrräder | 0,75 | | |
| Kauf von Krafträdern | 0,08 | | |
| Kauf von Fahrrädern | 0,67 | 100 | 0,67 |
| Ersatzteile und Zubehör | 2,82 | | |
| Zubehör, Einzel- und Ersatzteile für Fahrräder | 1,01 | 100 | 1,01 |
| Ersatzteile und Zubehör f. Kraftfahrzeuge und Krafträder | 1,81 | | |
| Kraftstoffe und Schmiermittel | 18,45 | | |
| Wartung, Reparaturen an Kfz, Kraft- u. Fahrrädern | 5,93 | | |
| Garagen und Stellplatzmieten | 2,68 | | |
| Garagen und Stellplatzmiete | 1,44 | | |
| Mietwert der Eigentümergaragen | 0,79 | | |
| Mietwert für mietfreie Garagen/Stellplätze (Hauptwohnung) | 0,45 | | |
| Sonstige Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Privatfahrzeugen | 2,29 | | |
| Personenbeförderung, Verkehrsdienstleistungen | 15,04 | | |
| Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne im Luftverkehr / ohne auf Reisen) | 11,04 | 100 | 11,04 |
| Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne im Luftverkehr / auf Reisen) | 2,99 | 100 | 2,99 |
| Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne auf Reisen) | 0,23 | | |
| Fremde Verkehrsdienstleistungen im Luftverkehr (auf Reisen) | 0,78 | | |

Quelle: Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 16(11)286, S. 21–22.²⁰

WSI MITTEILUNGEN

Tabelle 2: Durchschnittliche Ausgaben für Kraftstoffe* und für den ÖPNV von Alleinstehenden und Paaren mit einem Kind unter 18 Jahren

| Ausgaben der Haushalte für Mobilitätsbedarf (ohne Reisen) – in € – | | Anteil an der Referenzgruppe – in % – | |
|--|---------------------------------|---------------------------------------|--|
| Kraftstoffe/Schmiermittel | Fremde Verkehrsdienstleistungen | Alleinstehende | |
| 20,96 | 11,98 | Durchschnitt EVS 2003 | |
| keine | keine | 29,3 | |
| 60,50 | keine | 25,0 | |
| keine | 28,12 | 33,2 | |
| 46,69 | 21,17 | 12,5 | |
| Paare mit einem Kind | | Durchschnitt EVS 2003 | |
| 88,42 | 10,02 | (5,5) | |
| keine | keine | 57,3 | |
| 111,31 | keine | (11,15) | |
| keine | / | 26,1 | |
| 94,56 | 21,62 | | |

*Benzin, Diesel, Schmiermittel.

Anmerkung: Anteilsangaben in Klammern bzw. / bei den Angaben bedeuten Fallzahlen unter 50.

Quelle: Becker, Irene (2009): Sonderauswertung der EVS 2003 (98 %-Teilstichprobe). Unteres Einkommensquintil (untere 20 %) ohne Sozialhilfeempfänger, die überwiegend von Sozialhilfe leben. (unveröffentlichte Mitteilung)

WSI MITTEILUNGEN

anerkannt; durchschnittliche Ausgaben für Kraftstoffe in Höhe von 18,45 € dagegen nicht.

Bei Ausgaben für Kraftstoffe und für

den ÖPNV handelt es sich um Substitutionsgüter, demnach Güter, die sich typischerweise gegenseitig ersetzen können. Haushalte können *eines* von beiden Ver-

brauchsgütern nutzen, oder *beide*, oder auch *keines* von beiden. Wenn demnach nur die Ausgaben für den ÖPNV in den Regelsatz übernommen werden, dürften nur die durchschnittlichen Verbrauchsausgaben der Haushalte genutzt werden, die ausschließlich den ÖPNV benutzen. Anderenfalls würden die Mobilitätskosten grob unterschätzt. Die unterschätzenden Verzerrungen, die durch dieses bisherige Regierungsverfahren entstehen, weist *Tabelle 2* aus.

Bei Interpretation der *Tabellen 1* und *2* ist vorauszuschicken: Durch eine andere Stichprobe und ein anderes Auswertungsdesign unterscheiden sich die Durchschnittsbeträge der Alleinstehendenhaushalte in beiden Tabellen. Nach *Tabelle 2* haben 33 % der Haushalte Alleinstehender durchschnittliche ÖPNV-Ausgaben in Höhe von 28,12 €. Die Durchschnittsausgaben betragen dagegen nur 11,98 €. Sachlich angemessen im Sinne der Vermeidung von Mobilitätsarmut wäre es, mindestens einen Betrag von 28,12 € als Mobilitätsausgaben im Regelsatz anzuerkennen.

Darüber hinaus führt der Ausschluss der Kosten für Kraftstoffe bei Paaren mit einem Kind unter 18 Jahren zu unbrauchbaren Ergebnissen. *Tabelle 2* zeigt, dass es praktisch keine Paarhaushalte mit einem Kind gibt, die keine Mobilitätskosten benötigen. Darin unterscheiden sich Haushalte mit Kindern grundsätzlich von Haushalten Alleinstehender. Entweder haben Paare mit einem Kind hohe monatliche Kosten für Kraftstoffe von 111,31 €, das sind 57 % aller Paare, oder sie weisen kombinierte Kosten für Kraftstoffe und Kosten für den ÖPNV in vergleichbarer Höhe auf (94,56 plus 21,61 €), dies betrifft ca. ein Viertel (26 %) der Stichprobe. Paare mit ausschließlich Kosten für den ÖPNV lassen sich in der ESV 2003 nicht zuverlässig bestimmen, da ihre Anzahl zu gering ist. Sollen die Kosten für Mobilität von Paarhaushalten mit einem Kind zuverlässig und armutsvermeidend bestimmt werden, so müssten die Durchschnittskosten für Kraftstoffe *und* die Durchschnittskosten für den ÖPNV in eine Regelsatzberechnung für Erwachsene und Kinder eingehen. Im Falle der Haushalte Alleinstehender wäre

²⁰ Die nicht-öffentlich zugängliche Ausschussdrucksache ist abgebildet in: Martens, R. (2008): Gutachten zur Überprüfung des Münchner Sozialhilferegelsatzes, Paritätische Forschungsstelle (15. Februar), Berlin, Tabellenanhang S. IX–X.

so der Regelsatz um den Durchschnittsbeitrag der Kosten für Kraftstoffe höher gewesen (Tabelle 1 und 2) und würde nach den Regelsatz-Erhöhungen aktuell nicht 359 €, sondern 377 € betragen (Daten entsprechend Tabelle 1).

In Tabelle 3 lassen sich die Mobilitätskosten im Regelsatz der Bundesregierung mit den vollständigen Mobilitätskosten, so wie sie sich aus der Stichprobe der EVS 2003 ergeben, vergleichen. Die Mobilitätskosten für Erwachsene sind im bestehenden Regelsatz völlig unzureichend eingestellt. Dies gilt damit auch für die Kinderregelsätze, die bislang als Prozent-Anteile des Erwachsenenregelsatzes abgeleitet wurden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 diese Verfahren verworfen und vom Gesetzgeber gefordert, den Bedarf von Kindern statistisch abzuleiten. Aber auch wenn es künf-

Tabelle 3: Mobilitätskosten im Regelsatz der Bundesregierung im Vergleich mit vollständigen Mobilitätskosten¹⁾

| Erwachsene und Kinder | Mobilitätskosten EVS 2003 | |
|--|----------------------------|-------------------------------|
| | Bundesregierung (nur ÖPNV) | vollständige Mobilitätskosten |
| Alleinstehende(r) | 11 € | 29 €* [*] |
| Erwachsener im Haushalt mit 1 Kind** | – | 39 € |
| Kind [†] unter 6 Jahren | 7 € | 23 € |
| Kind ^{††} 6 bis unter 14 Jahren | 8 € | 27 € |
| Kind ^{†††} 14 bis unter 18 Jahren | 9 € | 31 € |

* nach Tabelle 2 gerundet 33 €

** Erwachsener zu 100 % gerechnet, Erwachsene in Paarhaushalten erhalten 90 % eines Regelsatzes

† 60 % eines Erwachsenenregelsatzes

†† 70 % eines Erwachsenenregelsatzes

††† 80 % eines Erwachsenenregelsatzes

1) Die vollständigen Mobilitätskosten wurden anhand der Regelsatzproportionen für Erwachsene, Paare und Kinder aus Tabelle 1 und 2 abgeleitet.

Quelle: s. Tabelle 1 und 2 sowie eigene Berechnungen.

WSI MITTEILUNGEN

tig zu eigenständig ermittelten Kinderregelsätzen seitens der Bundesregierung kommt, würde das bisherige Verfahren, nur die ÖPNV-Ausgaben heranzuziehen, zu einer gröblichen Unterschätzung der

Mobilitätskosten insbesondere bei Familien mit Kindern führen. Ein zusätzliches Verarmungsrisiko und eine „Raumbarriere“ durch Regelsatzhöhen, die den Mobilitätsbedarf unzureichend abdecken, wären damit vorprogrammiert.

Die Mechanik individualisierter Gehaltssysteme

Johannes Reich

EINLEITUNG

Vermeintlich leistungsbezogene, sogenannte Pay-for-Performance-Systeme werden zunehmend in den Betrieben eingesetzt. Bekannte Unternehmen wie beispielsweise HP, IBM und SAP verfolgen damit die weitgehende Individualisierung des Gehaltssystems. Im Folgenden gehe ich der Frage nach, welche Konsequenzen sich für die Beschäftigten ergeben, wenn Gehaltserhöhungen vorgeblich von einer individuellen jährlichen Leistungsbewertung abhängen.

Aus der Analyse von Gehaltsdaten eines großen Softwareunternehmens ergibt sich, dass wichtige kollektive Orientierungsgrößen wie Inflation und Produktivitätszuwachs keine Wirkung mehr entfalten, das Gesamtvolumen der Gehaltserhöhungen aus dem Blick gerät und fälschlicherweise in ein Nullsummenspiel zwischen Beschäftigtengruppen überführt wird, wobei diejenigen, die ihr Gehalt am externen Arbeitsmarkt nicht durchsetzen können oder wollen, z. B. Ältere oder Teilzeitkräfte, weniger von Erhöhungen profitieren. Langfristig führt dies zu einem Absinken der Lohnquote. Meine These

ist, dass ein rein individualisiertes Verständnis von Gehaltserhöhungen zu einer systematischen Schlechterstellung der Arbeitnehmer führt, dem Zusammenarbeitscharakter moderner Arbeit inadäquat Rechnung trägt und letztlich wesentlich zur Verschiebung der Partizipationsbalance zuungunsten der Arbeitnehmer beiträgt.

Die beschriebenen Effekte werde ich in zwei Schritten entwickeln. Zunächst erläutere ich anhand deskriptiver Statistiken, wie sich Gehaltserhöhungen in Umfang und Verteilung darstellen. In einem zweiten Schritt modelliere ich die Gehaltsentwicklung im Unternehmen aus drei Komponenten: der individuell-schrittweise Fortschritt in der Berufsrolle, der individuell-sprunghafte Wechsel der Berufsrolle (Karriere), die kollektiven Faktoren Produktivitätsfortschritt und Inflationsausgleich. So lassen sich Unterschiede zwischen individualisierten und kollektiven Gehaltssystemen identifizieren. Abschließend gehe ich auf die Frage ein, welche Konsequenzen aus der Mechanik individualisierter Gehaltssysteme für die Interessenwahrnehmung von Arbeitnehmern gezogen werden können.

GEHALTSERHÖHUNGEN UND IHRE VERTEILUNG

Das sogenannte Zielgehaltssystem des Softwarekonzerns ist folgendermaßen aufgebaut: Die Barvergütung besteht aus den drei Komponenten Fixgehalt, Erfolgsbeteiligung und Bonus. Das sogenannte Jahreszielgehalt wird unter der Annahme von 100 % Erfolgsbeteiligung und Bonus berechnet. Jeder Berufsrolle (Entwickler, Senior-Entwickler, Softwarearchitekt, u. ä.) sind in der Regel drei Gehaltsgruppen zugeordnet, die jeweils durch einen sogenannten Orientierungswert gekennzeichnet sind. „Der jeder Gehaltsgruppe zugeordnete Orientierungswert (OW) zeigt das Jahreszielgehalt, das ein Stelleninhaber mittelfristig verdienen soll, wenn seine Leistung den mit dem Orientierungswert verbundenen Erwartungen voll entspricht.“ Dabei werden den Managern

Johannes Reich ist Betriebsrat in der Software-Industrie. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Entgeltsysteme, Arbeit und Gesundheit, sowie Weiterbildung.
e-mail: Johannes.Reich@sophoscape.de