

Jung, Philip et al.

Article

Reformvorschläge für den Arbeitsmarkt: Ist Hartz IV noch zukunftsfähig?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Jung, Philip et al. (2019) : Reformvorschläge für den Arbeitsmarkt: Ist Hartz IV noch zukunftsfähig?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 72, Iss. 06, pp. 3-25

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/198737>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Reformvorschläge für den Arbeitsmarkt: Ist Hartz IV noch zukunftsfähig?

Hartz IV ist reformbedürftig. Zentrale Kritikpunkte sind die Sanktionsmechanismen, die nicht genügende Existenzsicherung und die hohe Anrechnung des Hinzuverdienstes. Gegenwärtig gibt es viele verschiedene Reformvorschläge, die von größeren Zuverdienstmöglichkeiten bis zur völligen Streichung und Ersetzung durch ein Bürgergeld reichen. Genügen minimale Verbesserungen im Rahmen des Hartz-IV-Systems, oder sollte »Hartz IV« sogar abgeschafft werden?

Philip Jung* und Moritz Kuhn** Die Arbeitslosen- versicherung: Ein Blick zurück und nach vorne

Die Arbeitslosenversicherung ist eine zentrale Institution des Sozialstaates. Sie ersetzt die Absicherung durch die Familie durch ein staatliches Versicherungssystem, das dem Einzelnen Schutz gegen vorübergehende Einkommensausfälle bietet. Wie bei jeder Versicherung so gilt auch bei der Arbeitslosenversicherung, dass eine Absicherung des »Versicherungsfalls« dazu führt, dass sich die Anreize ändern, den »Versicherungsfall« zu vermeiden. Übertragen auf den Fall der Arbeitslosenversicherung bedeutet dies, dass sich für Arbeitslose die Anreize ändern, Arbeit zu suchen, und für Firmen, neue Stellen zu schaffen oder Entlassungen durchzuführen. Die Anreize durch die Arbeitslosenversicherung verändern sich dabei nicht nur für die aktuell Arbeitssuchenden, sondern auch für die Beschäftigten und Arbeitgeber, also denjenigen, bei denen der »Versicherungsfall« derzeit noch nicht eingetreten ist, wenn sie z.B. über drohende Entlassungen und möglichen Lohnverzicht verhandeln müssen. Gesamtwirtschaftlich spiegeln sich veränderte Anreize in Veränderungen der Arbeitslosenquoten und damit in den gesellschaftlichen Finanzierungskosten des Systems wider. Die Regierung muss daher bei der Entscheidung über die Ausgestaltung des Arbeitslosenversicherungssystems die Anzeffekte und deren fiskalischen Folgen gegen den gewährten

Versicherungsschutz abwägen. Die Hartz-Reformen der Jahren 2003 bis 2005 durch die Regierung Schröder haben die Abwägung in diesem Zielkonflikt am Arbeitsmarkt grundlegend neu austariert.

Es besteht weitgehender Konsens, dass sich die Ausgestaltung des Arbeitslosenversicherungssystems durch die Hartz-Reformen zu Gunsten der Anreizwirkung und zu Lasten des Versicherungsmotivs verschoben hat. Der Leitsatz der Reform des »Forderns und Förderns« spiegelt dies wider. Aktuell wird darüber diskutiert, eine Neuadjustierung des Systems vorzunehmen, die insbesondere für ältere und langjährig Beschäftigte die Abwägung zwischen Anreizen und Versicherung wieder zu Gunsten von mehr Versicherung verschieben soll. Eine solche Verschiebung hin zu mehr Versicherung ist kein arbeitsmarktpolitisches Neuland, sondern war bereits Teil der Reformen der Regierung Kohl in den 1980er Jahren. Während unter Helmut Schmidt noch zwölf Monate Arbeitslosengeld gezahlt wurde, weitete die Regierung Kohl die Bezugsdauer für ältere und langjährig Beschäftigte auf bis zu 30 Monate aus. Die Begründung für die damalige Neuausrichtung könnte der aktuellen Debatte entnommen sein: *»Zukünftig sollte die Dauer der vor Beginn der Arbeitslosigkeit zurückgelegten beitragspflichtigen Beschäftigungszeiten die Dauer des Versicherungsanspruchs bestimmen. Damit trüge man dem Gebot der sozialen Gerechtigkeit Rechnung (...). Wer über Jahrzehnte hinweg Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt hat, darf mit Fug und Recht eine längere Unterstützung durch die Solidargemeinschaft erwarten als derjenige, der ihr vielleicht erst drei Jahre als Versicherter angehört.«* so MdB Müller (CDU/CSU) am 26. Oktober 1984 im Deutschen Bundestag.¹



Philip Jung



Moritz Kuhn

* Prof. Dr. Philip Jung ist Inhaber des Lehrstuhls für Makroökonomie an der Technische Universität Dortmund.

** Prof. Dr. Moritz Kuhn ist Professor für Makroökonomik am Institut für Makroökonomik und Ökonometrie an der Universität Bonn.

¹ Stenogr. Protokoll 10/95: 6970, zitiert nach: Bundeszentrale der politischen Bildung, Dossier Arbeitsmarktpolitik, Arbeitslosenversicherung, verfügbar unter: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/155254/arbeitslosenversicherung?p=all>, aufgerufen am 6. März 2019.

Die Ausgestaltung des Arbeitslosenversicherungssystems wie auch des Steuersystems ist zuerst eine politische Frage. Die Wissenschaft und insbesondere die volkswirtschaftliche Forschung kann zu einer Debatte beitragen, indem sie versucht, die Kosten und Nutzen einer Umgestaltung des Arbeitslosenversicherungssystems abzuschätzen, um damit der Politik eine informierte Entscheidung zu ermöglichen. Die Wissenschaft kann darüber hinaus Ideengeber sein, welche Reformalternativen zur Verfügung stehen, um den Zielkonflikt in der Ausgestaltung des Arbeitslosenversicherungssystems besser zu adressieren, und damit der Politik weitere Reformalternativen aufzeigen. Die Wissenschaft kann jedoch nicht der Politik eine optimale Entscheidung liefern, wie das gesellschaftliche Zusammenleben zu organisieren ist, d.h., wie viel Versicherung die Gemeinschaft dem Einzelnen bieten sollte und welche Kosten sie dafür zu tragen hat, da es sich dabei um eine Frage der sozialen Gerechtigkeit handelt. Der aktuelle Beitrag versucht daher die aktuelle Forschung hinsichtlich der Kosten von Reformen anhand der Forschung zu den Hartz-Reformen darzustellen und im Anschluss Ideen für die zukünftige Ausgestaltung des Arbeitslosenversicherungssystems zu skizzieren.²

Während die Hartz-Reformen in insgesamt vier Reformpaketen verschiedene Aspekte deutscher Arbeitsmarktinstitutionen änderten, so steht der vierte Teil der Reformen, *Hartz IV*, im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte und auch im Fokus dieses Beitrags. Das Hartz-IV-Reformpaket wurde mit den Maßnahmen aus den vorherigen Reformpaketen flankiert, die darauf abzielten, durch organisatorische Verbesserungen die Vermittlungseffizienz der Arbeitsagenturen zu verbessern und durch Deregulierung die Anreize für die Schaffung zusätzlicher Beschäftigung zu verstärken.

Der Kernpunkt der Hartz-IV-Reform war die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, was praktisch auf eine Abschaffung der an den letzten Lohn gekoppelten Arbeitslosenhilfe hinauslief. Wer vor der Reform arbeitslos wurde, konnte nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes Arbeitslosenhilfe, die an den letzten Lohn gekoppelt war, beziehen. Wer nach der Reform arbeitslos wurde, erhielt nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes das sogenannte Arbeitslosengeld II, das weitestgehend der früheren Sozialhilfe entsprach und sich damit auch nicht mehr am früheren Lohn orientierte. Hinzu kam noch zeitgleich eine Kürzung bei der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes insbesondere für ältere und langjährig Beschäftigte. Die Reform kürzte die Versicherungsleistung durch den Staat mit dem Ziel, die Suchanreize für Arbeitslose zu verstärken. Oder in den Wor-

ten von Gerhard Schröder: »Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abverlangen müssen.«³ Eine klare Verschiebung in der Ausartierung des Zielkonflikts zwischen Versicherung und Anreizeffekten. Im Jahrzehnt nach der Reform sank die Arbeitslosigkeit deutlich ab.

DER BLICK ZURÜCK: DIE FOLGEN DER REFORM

Mehrere wissenschaftliche Studien haben sich seither mit der Frage des Beitrags der Reformen zum Rückgang der Arbeitslosigkeit auseinandergesetzt.⁴ Manche der Studien finden, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit, der durch die Hartz-IV-Reform verursacht wurde, klein war, während andere finden, dass die Hartz-IV-Reform die Triebkraft hinter dem deutschen *Arbeitsmarktwunder* war.

Auf Grundlage eines modernen Arbeitsmarktmodells untersuchen Hartung et al. (2018) die Auswirkungen der Hartz-IV-Reform auf die Arbeitslosenquote. Sie berücksichtigen dabei alle der oben angesprochenen Anreizeffekte: Anreize zur Arbeitssuche der aktuell Arbeitslosen, Anreize für Arbeitgeber, neue Stellen zu schaffen, und die Anreize der Beschäftigten, in Lohnverhandlungen mit Arbeitgebern einen Ausgleich zwischen höheren Löhnen und Arbeitsplatzsicherheit zu suchen.

Der erste Anreizeffekt der Arbeitslosenversicherung auf die Suchanreize der Arbeitslosen ist vermutlich eines der am besten erforschten Themen der Arbeitsmarktforschung, und es besteht wenig Zweifel daran, dass ein mehr an Versicherung zu längerer Arbeitslosigkeit führt. Quantitativ sind die Effekte allerdings überschaubar. Schätzungen für Deutschland (vgl. Schmieder et al. 2012) finden, dass im Durchschnitt eine Verlängerung der Bezugsdauer von zwölf auf 18 Monate zu einer Verlängerung der Arbeitslosigkeit um rund drei Wochen führen würde. Die beiden anderen Anreizeffekte auf Arbeitgeber und Beschäftigte sind dagegen weit weniger gut erforscht. Während die Idee hinter den Effekten intuitiv ist, ist ihre Quantifizierung weitaus schwieriger. Die Idee hinter dem Anreizeffekt für Arbeitgeber ist, dass eine Senkung der Arbeitslosenunterstützung die Nachfrage nach Arbeit durch die Schaffung neuer Stellen erhöht, da Arbeitnehmer bereit sind, auch schlechter bezahlte Stellen anzunehmen, so dass die Löhne sinken und die Nachfrage nach Arbeit steigt. Der Anreizeffekt auf die Beschäftigten erscheint genauso intuitiv wie der auf die Arbeit-

³ Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 14. März 2003 in Berlin: »Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung«; Bulletin Nr. 21-1 vom 14. März 2003; Herausgeber: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.

⁴ Klinger und Rothe (2012), Krause und Uhlig (2012), Krebs und Scheffel (2013), Burda und Seele (2017), Hartung, Jung und Kuhn (2018), Hochmuth, Kohlbrecher, Merk und Gartner (2018), Carrillo-Tudela, Launov und Robin (2018). In der aktuellen Ausgabe der *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* (Jung und Kuhn (2019)) bieten wir eine detaillierte Diskussion der wissenschaftlichen Literatur zu dem Thema an.

² Unser Beitrag beruht in weiten Teilen auf dem Aufsatz »Reform der Arbeitslosenversicherung« (Jung und Kuhn (2019)), der einen Überblick über die Forschungsergebnisse zu den Auswirkungen der Hartz-IV-Reform auf die Entwicklung der Arbeitslosenquote in Deutschland liefert und diese detailliert diskutiert.

geber. Wenn die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung sinken, werden Arbeitnehmer versuchen zu verhindern, arbeitslos zu werden. Sie sind bereit, auf Lohnzuwachs zu Gunsten von Arbeitsplatzgarantien zu verzichten. Während die Idee im Rahmen eines theoretischen Modells abstrakt erscheint, beobachten wir sie konkret in der Arbeitsmarktrealität in Form von betrieblichen Bündnissen für Arbeit.

Um die Frage nach den Folgen der Hartz-IV-Reform für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit zu quantifizieren, nutzen Hartung et al. (2018) einen Datensatz mit Millionen von individuellen Erwerbsverläufen der Bundesagentur für Arbeit, um damit mit Hilfe des theoretischen Modells die Größenordnung der Auswirkungen der Anreizeffekte zu bestimmen. Die Analyse zeigt, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit in Deutschland vor allem auf einen Anstieg der Arbeitsplatzsicherheit bzw. einen Rückgang der Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, zurückzuführen ist. Dieser bisher weitestgehend unerforschte Anreizeffekt auf die Beschäftigten ist der zentrale Effekt zur Erklärung des deutschen Arbeitsmarktwunders. Die Analyse von Hartung et al. (2018) kommt zu dem Schluss, dass die Hartz-IV-Reform ursächlich für einen Rückgang der Arbeitslosenquote im Jahrzehnt nach den Reformen war und darüber hinaus auch den sehr geringen Anstieg der deutschen Arbeitslosenquote während der Finanzkrise erklären kann, während anderswo in Europa und den USA die Finanzkrise eine der größten Arbeitsmarktkrisen der letzten Jahrzehnte nach sich zog.

Legt man diese Schätzung zu den Auswirkungen der Hartz-Reformen zugrunde, so sind die fiskalischen Gewinne aus der Reform groß. Allein die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung sind von 56,5 Mrd. Euro im Jahr 2002 auf 32,8 Mrd. Euro im Jahr 2014 (ohne Berücksichtigung der Inflation) zurückgegangen. Eine direkte Konsequenz daraus war, dass seit 2005 die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von 6,5% auf 2,5% im Jahr 2019 gesenkt werden konnten. Hinzu kamen höhere Steuereinnahmen und höhere Beiträge zu den Sozialversicherungssystemen der Rente und der Krankenversicherung, so dass diese Zahlen nur eine untere Grenze abschätzen.

Aus diesen Ergebnissen lassen sich zwei Schlussfolgerungen für die aktuelle Diskussion zur Neujustierung der Arbeitslosenversicherung ziehen: 1.) eine Reform, die das Arbeitslosenversicherungssystem wieder zu Gunsten von mehr Versicherung verschiebt, ist aller Voraussicht nach mit einem signifikanten Anstieg der Arbeitslosigkeit und den daraus resultierenden Kosten verbunden. 2.) Diskussionen zu Änderungen im Arbeitslosenversicherungssystem müssen ihren engen Fokus auf die aktuell Arbeitslosen auflösen und dürfen die Auswirkungen auf die Beschäftigten und deren Arbeitsplatzsicherheit nicht außer Acht lassen.

DER BLICK NACH VORNE: IDEEN FÜR WEITERE REFORMEN

Die Einsicht, dass die Anreizeffekte zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit eine wichtigere Rolle für den Rückgang der Arbeitslosigkeit spielen als die Anreizeffekte auf das Suchverhalten der Arbeitslosen, hat unserer Ansicht nach wichtige Politikimplikationen. Wir wollen daher im folgenden Reformideen skizzieren, die auf die Anreize von Beschäftigten und Arbeitgebern im Zusammenhang mit der Arbeitslosenversicherung wirken. Wichtig dabei ist, dass Kompromisslösungen, die nur einen Teil der Reformidee umsetzen, u.U. keinen Erfolg versprechen, da die vorgeschlagenen Teile der Reformidee sich gegenseitig bedingen.

Die Grundidee ist die folgende: Arbeitgeber berücksichtigen bei der Schaffung von Arbeitsplätzen nicht, dass sie damit die Kosten für die Allgemeinheit durch eingesparte Transferzahlungen senken. Wie in einer Marktwirtschaft üblich, spielt bei ihrer Entscheidung für die Schaffung einer neuen Stelle nur ihr individueller erwarteter Gewinn eine Rolle. Um dies zu ändern, könnte der Staat entsprechende Subventionen einführen, die dazu führen, dass eine Schaffung neuer Stellen nicht nur den privaten Gewinn, sondern auch den gesamtgesellschaftlichen Gewinn widerspiegelt. Der zweite Teil der Idee ist, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer in ihren individuellen Verhandlungen über Löhne und Arbeitsplatzsicherheit bzw. Entlassungen nicht berücksichtigen, dass eine Entlassung Kosten für die Sozialversicherungssysteme nach sich zieht. Während Lohnkosten von Arbeitgebern getragen werden und im Arbeitsverhältnis erwirtschaftet werden müssen, trägt die Allgemeinheit die Kosten der Arbeitslosigkeit. Um dieses Auseinanderfallen privatwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Kosten der Arbeitslosigkeit zu adressieren, könnte der Staat entsprechende Steuern einführen, die dazu führen, dass die Kosten einer Entlassung bei der Entscheidung über die Entlassung berücksichtigt werden. Dies macht allerdings auch klar, dass sich die beiden vorgeschlagenen Instrumente gegenseitig bedingen. Werden nur die Steuern für Entlassungen eingeführt, so senkt dies den erwarteten Gewinn und die Arbeitsnachfrage sinkt. Die Subventionen für die Schaffung neuer Stellen zielen dann genau darauf ab, diesen Effekt wieder auszugleichen. Aus theoretischer Sicht wäre es daher wünschenswert, das Arbeitslosenversicherungssystem mit zwei weiteren Instrumenten zu flankieren, die dazu führen, dass Arbeitgeber und Beschäftigte die sozialen Kosten ihrer Entscheidungen internalisieren. Die Idee, dass dies durch Einstellungssubventionen und Entlassungssteuern erreicht werden kann, erscheint dabei intuitiv. Dass das Ergebnis mehr ist als Intuition, sondern auch im Rahmen eines theoretischen Modells gilt, zeigen Jung und Kuester (2015).

Für beide Instrumente gibt es in der Praxis Implementierungsversuche. So praktizieren die USA ein sogenanntes *experience rating*, bei dem die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung durch Firmen davon abhängen, wie viele Entlassungen Firmen in der Vergangenheit zu verantworten hatten. Die Idee ist ähnlich zur Schadenklasse bei der Autoversicherung: Wer viele »Schäden« verursacht und die Versicherung viel in Anspruch nimmt, muss auch höhere Beiträge zahlen. Einstellungssubventionen werden in Deutschland auf Fallbasis für Gruppen von Arbeitslosen im Niedriglohnbereich gewährt. Die bisher vorliegende Evidenz für diese Maßnahmen zeigt, dass sie wirken könnten. Allerdings liegt die zentrale Implementierungsschwierigkeit darin, Drehtüreffekte zu vermeiden. Dies zeigt nur wiederum, dass sich beide Instrumente gegenseitig bedingen, so dass sie nur gemeinsam implementiert werden sollten.

Die vorliegenden Forschungsergebnisse lassen daher erwarten, dass die gemeinsame Nutzung dieser beiden Instrumente substantielle Wohlfahrtsgewinne erzeugen könnte. Insbesondere würde es der Einsatz dieser Instrumente erlauben, die Höhe der Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung zu verlängern, ohne die diskutierten negativen Folgen am Arbeitsmarkt befürchten zu müssen. Die gesellschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit wären internalisiert. Es gäbe außerdem die Möglichkeit, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung nach Erwerbsdauer zu staffeln oder Teile der geforderten höheren Versicherungsleistung für Ältere als Wahlleistung zu gewähren. Arbeitslose könnten nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes wählen, ob sie weiterhin Zahlung aus der Arbeitslosenversicherung in Anspruch nehmen wollen oder den entsprechend verzinsten Geldbetrag zum Renteneintritt ausbezahlt bekommen. Auch diese Idee der »Arbeitslosigkeitskonten« (*unemployment accounts*) wäre geeignet, um den Zielkonflikt in der Arbeitslosenversicherung zu adressieren.

Eine einfache Verlängerung der Bezugsdauer für Ältere hingegen bewirkt unserer Ansicht nach das genaue Gegenteil dessen, was gewünscht wird. Sie führt zu mehr Entlassungen und weniger Neueinstellungen und in der Folge zu einer höheren durchschnittlichen Belastung aller Arbeitnehmer durch Sozialabgaben. Gleichzeitig ist es eine Umverteilung von jüngeren Arbeitnehmern und von Arbeitnehmern mit instabileren Arbeitsverhältnissen hin zu älteren Arbeitnehmern mit relativ stabilen Jobs, da erstgenannte die zusätzlichen Leistungen über erhöhte Sozialabgaben finanzieren müssten. Wenn diese Umverteilung politisch gewünscht ist, wäre es aus unserer Sicht jedoch sinnvoll, *zuerst* Instrumente einzuführen, die die dokumentierten negativen Anzeigeneffekte insbesondere auf Kündigungen, aber auch auf Neueinstellungen abfedern, um *danach* die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für die entsprechende Gruppe zu erhöhen.

LITERATUR

- Burda, M. und S. Seele (2017), »Das deutsche Arbeitsmarktwunder: Eine Bilanz«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18(3), 179–204.
- Carrillo-Tudela, C., A. Launov und J-M Robin (2018), »The Fall in German Unemployment: A Flow Analysis«, IZA Discussion Paper 11442, IZA Institute of Labor Economics, Bonn.
- Hartung, B., P. Jung und M. Kuhn (2018), »What Hides Behind the German Labor Market Miracle? Unemployment Insurance Reforms and Labor Market Dynamics«, IZA Discussion Paper 12001, IZA Institute of Labor Economics, Bonn.
- Hochmuth, B., B. Kohlbrecher, C. Merkl, und H. Gartner (2018), »Hartz IV and the Decline of German Unemployment: A Macroeconomic Evaluation«, Diskussionspapier.
- Jung, P. und M. Kuhn (2019), »Die Reform der Arbeitslosenversicherung«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, (im Erscheinen).
- Klinger, S. und T. Rothe (2012), »The Impact of Labour Market Reforms and Economic Performance on the Matching of the Short-term and the Long-term Unemployed«, *Scottish Journal of Political Economy* 59, 90–114.
- Krause, M. und H. Uhlig (2012), »Transitions in the German labor market: Structure and crisis«, *Journal of Monetary Economics* 59(1), 64–79.
- Krebs, T. und M. Scheffel (2013), »Macroeconomic evaluation of labor market reform in Germany«, *IMF Economic Review* 61(4), 664–701.
- Schmieder, J. F., T. von Wachter und S. Bender (2012), »The Effects of Extended Unemployment Insurance Over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates over Twenty Years«, *The Quarterly Journal of Economics* 127, 701–752.

Anke Hassel*

Kann das weg? Optionen der Reform der Grundsicherung für Langzeitarbeitslose

Knapp 15 Jahre nach ihrer Einführung gelten die Hartz-Reformen noch immer als die umstrittenste Arbeitsmarktreform der Nachkriegszeit. Tatsächlich waren die Hartz-Reformen eine radikale Abkehr von einer Arbeitsmarktpolitik der 1980er und 1990er Jahre, die davon ausging, dass Langzeitarbeitslose auf dem ersten Arbeitsmarkt keine neue Beschäftigung finden würden und hohe Arbeitslosigkeit daher mit Arbeitsbeschaffungsprogrammen, Frühverrentung und langjährigem Bezug von Arbeitslosengeld beantwortet werden müsste. Die Hartz-Reformen haben diese – in der ersten Dekade nach der Wiedervereinigung durchaus notwendige – »Stilllegungspolitik« beendet.

Zunächst muss man sich noch einmal in Erinnerung rufen, was der Kern der Hartz-IV-Reform ist. Vor der Reform gab es in Deutschland drei Formen der Einkommenssicherung für Arbeitslose: eine Versicherungsleistung, die sich am letzten Gehalt orientierte (das heutige Arbeitslosengeld I) und bis zu 36 Monate ausgezahlt wurde, eine steuerfinanzierte Leistung für Langzeitarbeitslose, die auch auf das letzte Gehalt Bezug nahm, aber eine abgestufte und geringere Leistung umfasste (die Arbeitslosenhilfe) und die Grundsicherung für alle Arbeitslose ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe (Sozialhilfe). Hartz IV hat erstens die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes drastisch verkürzt und zweitens die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengelegt und sie in eine steuerfinanzierte Grundsicherung für Langzeitarbeitslose und Erwerbsfähige (und deren Kinder) umgewandelt. Die Folgen waren insbesondere für solche Langzeitarbeitslose einschneidend, die eine langjährige gutbezahlte Beschäftigung vorweisen konnten. Ihnen droht nun nach nur einem Jahr Arbeitslosigkeit eine Transferleistung am Existenzminimum, die zudem einer sehr harten Bedürftigkeitsprüfung und Aktivierungsmaßnahmen unterliegt. Zudem werden sie in der gleichen Kategorie der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger betreut, die oftmals vielfältige Vermittlungshemmnisse und auch soziale Probleme aufweisen.

Politisch hatte die Reform hohe Kosten: Die SPD hat sich bis heute von dem Trauma Hartz IV nicht erholt und versucht aktuell durch eine weitere Reform entstandene politische Schäden wieder auszugleichen. Auch der damalige Koalitionspartner der SPD, die Grünen, schlägt weitgehende Veränderungen vor. Den damaligen Regierungsparteien wird insbeson-

dere vorgeworfen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit langjährigen und erfolgreichen Berufskarrieren im Falle einer möglicherweise unverschuldeten Arbeitslosigkeit großen Verarmungsrisiken auszusetzen und sie zu Objekten einer Sozialbürokratie zu machen. Viele Betroffene und auch potenziell Betroffene haben sich aus diesem Grund von der Sozialdemokratie abgewandt, befürchtet die SPD heute selbst.

In der wissenschaftlichen Literatur ist der Anteil der Hartz-IV-Reform für die Erholung des Arbeitsmarktes umstritten. Während einerseits der fast unmittelbar nach der Verabschiedung der Reform einsetzende Konjunkturaufschwung und die parallel dazu erfolgten sinkenden Arbeitslosenquoten und wachsende Beschäftigtenzahlen eine kausale Wirkung der Reformen nahelegen, ist der Mechanismus dafür nicht ganz so gut zu belegen. Ein möglicher Wirkungsmechanismus ist das veränderte Suchverhalten von arbeitslosen Erwerbspersonen aufgrund der Aktivierung (vgl. Scheffel und Krebs 2013). Nach der Studie von Scheffel und Krebs haben die Hartz-IV-Reformen die strukturelle Arbeitslosigkeit um 1 bis 1 ½ Prozentpunkte gesenkt. Zusätzliche Wirkungszusammenhänge, die auch eine Rolle gespielt haben, sind die weitere Dezentralisierung von Tarifverhandlungen und damit einhergehende Lohnzurückhaltung, die zu Unternehmensgewinnen und Beschäftigungseffekten geführt haben (vgl. Dustmann et al. 2014), sowie eine höhere Bereitschaft der Arbeitnehmer, für Arbeitsplatzsicherheit Lohnzurückhaltung zu akzeptieren (vgl. Hartung et al. 2018; Krebs 2018).

Eine ganz aktuelle Studie von Bradley und Krüger (2019) argumentiert nun, dass die Reform zwar die Dauer von Arbeitslosigkeit reduziert habe, nicht jedoch den Umfang, und zudem die Löhne insbesondere von Geringqualifizierten reduziert habe. Insbesondere die Kürzung der Leistung habe einen negativen Druck auf Löhne am unteren Ende der Lohnstruktur ausgeübt. In der Literatur finden sich daher einige gewichtige Argumente und Evidenz, die den Effekt der Hartz-Reformen in den Kontext der konjunkturellen Erholung stellen und die Aktivierungseffekte an sich eher verhalten beurteilen. Da die Lohnzurückhaltung weit vor der Hartz-Reform einsetzte, ist selbst dieser Effekt nur die Verstärkung eines bestehenden Trends. Allerdings reduzierte der Aktivierungs- und Sucheffekt der Reform die Löhne und damit die Lohnzurückhaltung noch weiter.

Daher gibt es Grund zu der Annahme, dass der – an sich schon eher kleine – Effekt der Hartz-IV-Reform auf die strukturelle Arbeitslosigkeit zu einem nicht unerheblichen Teil daraus resultiert, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nun stärker bemüht waren (und sind), Arbeitslosigkeit zu vermeiden, und dies aufgrund der konjunkturellen Lage auch möglich war. Es gibt weitere Hinweise, die diese Vermutung untermauern. Zum Beispiel ist trotz deutlich



Anke Hassel

* Prof. Dr. Anke Hassel ist Wissenschaftliche Direktorin des WSI – Wirtschaft- und Sozialwissenschaftliches Institut – der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

ansteigender Zahl neuer Beschäftigungsverhältnisse der Fluktuationskoeffizient (der Anteil der begonnenen und beendeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse einer Periode bezogen auf den Bestand) in den letzten 15 Jahren stabil geblieben (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2018, S. 139). Das zeigt, dass Unternehmen bei steigenden Einstellungen bemüht sind, Entlassungen zu vermeiden. Dies sieht man auch an den Beschäftigungsgarantien, die große Unternehmen in den letzten 20 Jahren regelmäßig abgegeben haben.

Ein zweiter Hinweis besteht darin, dass der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit erheblich langsamer erfolgte als die Arbeitslosigkeit insgesamt. In den ersten beiden Jahren stieg der Anteil der Langzeitarbeitslosen auf 46% aller Arbeitslosen an und beträgt auch heute noch immer ein Drittel aller Arbeitslosen. Auch die Tatsache, dass der größte Anteil der Hartz-IV-Bezieher nicht arbeitslos ist, weist darauf, dass die Rolle der Aktivierung sehr begrenzt ist. Von den 4,3 Mio. erwerbsfähigen Beziehern von Hartz IV sind nur 38,1% tatsächlich arbeitslos. Die restlichen haben ganz unterschiedliche Beziehungen zum Arbeitsmarkt und müssen oder können größtenteils nicht aktiviert werden (vgl. Abb. 1).

Die starke Lohnzurückhaltung und sinkende Löhne in den unteren Lohngruppen führten hingegen dazu, dass die Entwicklung der Lohnstückkosten in Deutschland über lange Jahre nicht nur unterhalb aller anderen Mitgliedsländer der Eurozone lag (vgl. Albu et al. 2018), sondern im Zeitraum zwischen 1999 und 2008 sogar negativ war (vgl. Höpner und Lutter 2018). Damit erklärt sich auch, dass Deutschland in Westeuropa das Land mit dem größten Niedriglohnssektor wurde. Im Jahr 2014 betrug der Anteil der Niedriglohneempfänger in Deutschland 23% aller Beschäftigten. Dieser Wert wird in der EU nur noch von den baltischen Staaten und Rumänien übertroffen.

Die Auswirkungen der deutschen Lohnpolitik für die wirtschaftliche Entwicklung der übrigen Länder

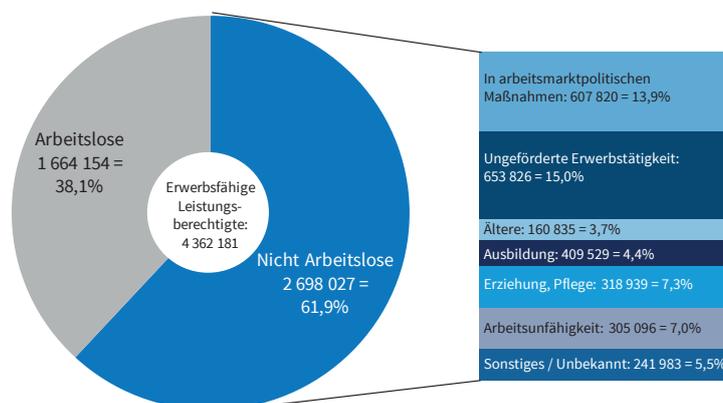
der Eurozone sind beträchtlich. Eine stärkere Lohnentwicklung in Deutschland, wie sie in den letzten Jahren bereits eingesetzt hat, ist ein Beitrag zur Auflösung der Spannungen in der Eurozone (vgl. Sinn 2014). Eine stärkere Binnennachfrage hilft zudem, den mittlerweile sehr hohen Leistungsbilanzüberschuss abzuschmelzen und die deutschen Beschäftigten an den Erfolgen der deutschen Unternehmen auf den Weltmärkten besser zu beteiligen. Sie könnte auch stärkere Investitionsanreize für deutsche Unternehmen in Deutschland geben, die derzeit einen großen Teil des Überschusses im Ausland investieren.

Insofern gibt es neben der Aktivierungspolitik auf dem Arbeitsmarkt eine zweite wesentliche Bedeutung der Hartz-IV-Reformen für die Wirtschaftsentwicklung Deutschlands, nämlich ihr indirekter Effekt, die Lohnzurückhaltung weiter zu befeuern und damit die Spezialisierung deutscher Unternehmen auf den Export weiter zu flankieren. Diese Strategie ist jedoch seit der Finanzkrise und spätestens mit der Festlegung des Grenzwerts von 6% Leistungsbilanzüberschuss als Zeichen eines makroökonomischen Ungleichgewichts in der EU an ihre Grenze gestoßen. Es ist daher durchaus Zeit für eine Umkehr und für eine stärkere Balancierung der Wirtschaft (vgl. Hassel 2018). Hier setzt auch das Reformmodell der SPD an (SPD 2019).

Das Reformmodell der SPD hat drei wesentliche Komponenten: erstens eine verlängerte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I und eine mögliche Qualifizierungsphase; zweitens eine Bekämpfung des Niedriglohnssektors durch höhere Mindestlöhne, eine bessere Tarifbindung und eine Unterstützung der sogenannten Aufstocker und drittens eine Besserstellung von denjenigen, die im Arbeitslosengeld-II-Bezug sind durch eine Abmilderung der Sanktionen, einen besseren Schutz des Vermögens und bessere Qualifizierungsmöglichkeiten.

Die ersten beiden Komponenten des SPD-Vorschlags zielen eindeutig darauf, die Verunsicherung langjähriger Beschäftigter wieder einzugrenzen. Sowohl die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I und Anknüpfung an die Beschäftigungsdauer wie auch die Einführung eines Arbeitslosengeldes Q bis maximal 24 Monate sollen den Beschäftigten signalisieren, dass sie im Fall der Arbeitslosigkeit nicht vor schnell in den Hartz-IV-Bezug abrutschen. Gleichzeitig zielen die Stärkung des Mindestlohns und eine bessere Tarifbindung darauf ab, den Niedriglohnssektor in Deutschland einzudämmen.

Abb. 1
Arbeitslose und nicht Arbeitslose unter den erwerbsfähigen Empfängern der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), 2017



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2018), Berichte: Analyse Arbeitsmarkt: Grundsicherung für Arbeitssuchende.

© ifo Institut

Für die untere Mittelschicht ist die Kombination eines ausgeprägten Niedriglohnsektors und einer Grundsicherung für Langzeitarbeitslose, die sich am Existenzminimum und nicht am früheren Lohn orientiert, eine toxische Mischung. Im Fall des Verlusts des Arbeitsplatzes besteht zumindest für einen Teil der Betroffenen ein Risiko, zwischen einem niedrigen Transfereinkommen oder einer Beschäftigung im Niedriglohnsektor wählen zu müssen. Dies führt durchaus dazu, dass die Bereitschaft der Beschäftigten groß ist, für Arbeitsplatzsicherheit auf Einkommenssteigerungen zu verzichten und eine volkswirtschaftlich nicht sinnvolle Lohnzurückhaltung langfristig zu zementieren.

Daher ist es durchaus folgerichtig, dass die SPD an beiden Aspekten ansetzt: langjährige Beschäftigte sollen nicht mehr schnell in den Hartz-IV-Bezug kommen, und die Niedriglohnbeschäftigung soll über die Tarifbindung und höhere Mindestlöhne reduziert werden. Die Lohnentwicklung würde stabilisiert und die positiven Tarifabschlüsse der letzten Jahre verstetigt.

Was ist mit den Langzeitarbeitslosen im Hartz-IV-System selbst? Die Administration von Langzeitarbeitslosigkeit über Bedürftigkeitsprüfungen und Sanktionen führt schnell zu bürokratischen Ungetümen und einem harschen Umgangston zwischen Kunden und Job Centern. Es werden vielfach auch Menschen unter Druck gesetzt, die weder in der Lage noch willens sind, sich aktivieren zu lassen, weil sie krank sind oder die Sprache nicht verstehen.

Es ist daher sinnvoll, die Wirkungsweise von Sanktionen auf den Prüfstand zu stellen, ohne die Sanktionen komplett abzuschaffen. Anreize für eine Arbeitsaufnahme sollten über höhere Mindestlöhne und eventuell bessere Zuverdienstregeln geschaffen werden. Da neue Beschäftigung für Langzeitarbeitslose in der Regel im Niedriglohnsektor angesiedelt ist, ist der Anreiz, eine Arbeit aufzunehmen, oftmals gering. Beispielrechnungen zeigen, dass in gewissen Haushaltskonstellationen die Arbeitsaufnahme wenig finanziellen Sinn macht.

Blömer et al. (2019) haben hierzu wichtige Vorschläge vorgelegt, deren Umsetzung jedoch den Kreis der anspruchsberechtigten Transferbezieher stark ausweiten würde.

15 Jahre nach der größten Arbeitsmarktreform der Nachkriegszeit ist es durchaus wieder an der Zeit, die Arbeitsmarktpolitik neu zu justieren. Die Pläne, die derzeit auf dem Tisch liegen, können dabei helfen, die Beschäftigten stärker an der positiven Wirtschaftsentwicklung zu beteiligen, die Ungleichgewichte der Eurozone etwas auszubalancieren und den Umgang in der Sozialbürokratie mit Langzeitarbeitslosen etwas zu entschärfen. Das wäre eine positive Entwicklung für alle und würde den heutigen Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt Rechnung tragen.

LITERATUR

- Albu, N., A. Herzog-Stein, U. Stein und R. Zwiener (2018), »Arbeits- und Lohnstückkostenentwicklung 2017 im europäischen Vergleich«, *IMK Report* 142, 1–23.
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019), »Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems«, *ifo Schnelldienst* 72(4), 34–43.
- Bradley, J. und A. Kügler (2019), »Labor market reforms: An evaluation of the Hartz policies in Germany«, *European Economic Review* 113, 108–135.
- Bundesagentur für Arbeit (2018), *Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2017*, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit 65, Sondernummer 2, Nürnberg.
- Dustmann, Chr., B. Fitzenberger, U. Schönberg und A. Spitz-Oener (2014), »From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent«, *Economy Journal of Economic Perspectives* 28(1), 167–188.
- Hassel, A. (2018), »Germany must abandon its record surplus and rebalance«, *Financial Times*, 25. August.
- Hartung, B., Ph. Jung und M. Kuhn (2018), »What hides behind the German labor market miracle? Unemployment insurance reforms and labor market dynamics«, November, Working Paper, Universität Bonn.
- Höpner, M. und M. Lutter (2018), »The Diversity of Wage Regimes: Why the Eurozone Is Too Heterogeneous for the Euro«, *European Political Science Review* 18(1), 71–96.
- Krebs, T. (2019), »Welche Auswirkungen die Hartz-IV-Reform auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit hatte«, *Makronom*, 5. März.
- Krebs, T. und M. Scheffel (2013), »Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany«, IMF Working Paper, 13. Februar.
- SPD (2019), *Arbeit – Solidarität – Menschlichkeit. Ein neuer Sozialstaat für eine neue Zeit – Teil I: Arbeit*, Berlin.

Robert Habeck*

Die Wirtschaft von der Gesellschaft her denken

Ein Plädoyer für ein neues Garantiesystem, das ermutigt, den Wandel in der Arbeitswelt zu bestehen



Robert Habeck

© Nadine Stegemann

Als vor eineinhalb Jahrzehnten die Hartz-IV-Regelungen in Kraft traten, sah es in Deutschland anders aus als heute. Motorola brachte das erste internetfähige Klapphandy auf den Markt, über 5 Mio. Menschen suchten Arbeit, und Hartz IV wurde von der Gesellschaft für deutsche Sprache zum Wort des Jahres gekürt. Seitdem hat sich viel verändert. Die Digitalisierung bringt nicht nur Smartphones und den 5G-Netzausbau mit sich – sie lässt auch erahnen, in welchem Ausmaß die Weiterentwicklung von Robotik und Künstlicher Intelligenz unsere Gesellschaft und den Arbeitsmarkt umwälzen wird. Wir haben also eine völlig andere Situation als bei der Einführung von Hartz IV: Unser Problem ist nicht mehr die Massenarbeitslosigkeit, sondern der Fachkräftemangel – einige Prognosen gehen von 6 Mio. fehlender Fachkräfte bis 2030 aus –, unsere Herausforderung ist nicht mehr der Stillstand, sondern sehr viel Wandel, und die wichtigste politische Aufgabe unserer Zeit ist nicht mehr die Haushaltskonsolidierung, sondern der gesellschaftliche Zusammenhalt.

Wir sehen bereits jetzt, dass der wirtschaftliche Wohlstand im Land ungerecht verteilt ist, und zwar in einem wachsenden Ausmaß. Die Einkommen klaffen auseinander, was insbesondere die jüngere Generation trifft: je jünger, desto größer die Spreizung. Das Aufstiegsversprechen der sozialen Marktwirtschaft, dass Kinder es besser haben werden als ihre Eltern, ist brüchig geworden. Das gefährdet gesellschaftlichen Konsens und damit letztlich auch die Prosperität der Wirtschaft selbst. Die Angst vor dem Abstieg grassiert und gebiert wiederum Angst vor Veränderung. Das setzt in einer Zeit, in der sich die Arbeitswelt so rasant und radikal verändert, Arbeitsplätze wegfallen und neue entstehen, einen Teufelskreis aus Angst in Gang. Diese Angst ist kein individuelles Problem, sondern ein politisches.

Es ist inzwischen wissenschaftlich sehr gut nachgewiesen, dass die Abstiegsängste seit der Einführung von Hartz IV zugenommen haben und sich die soziale Spaltung in Desintegration niederschlägt. Wenn wir dem begegnen wollen, heißt es, grundlegend etwas zu ändern. Wir müssen die soziale Marktwirtschaft neu begründen und die Wirtschaft von der Gesellschaft her denken.

* Dr. Robert Habeck ist Bundesvorsitzender von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Kern einer funktionierenden Sozialgemeinschaft ist, dass der lebensnotwendige Bedarf, also das Existenzminimum, abgesichert ist und niemand in Gefahr gerät, an den Rand der Gesellschaft zu rutschen und mit dem Verlust der Arbeit auch seine Würde zu verlieren. Um das zu erfüllen, braucht es ein neues staatliches Garantiesystem, das in Zeiten des radikalen Wandels ermutigt, zur Arbeit anreizt, das Weiterentwicklung fördert und den Niedriglohnsektor eindämmt. Es soll jenen Unterstützung geben, die sie brauchen, aber frei sein von bürokratischen Bedingungen. Und es soll dafür sorgen, dass Leistung sich lohnt.

Das Hartz-IV-System, begründet vom damaligen Kanzler Gerhard Schröder mit dem Satz »Es gibt kein Recht auf Faulheit«, verkehrt den Leistungsgedanken jedoch ins Gegenteil. Der Staat legt ausgerechnet jenen Steine in den Weg, die ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen und versuchen, durch eigene Anstrengung einen Aufstieg zu schaffen. Während hohe Einkommen in Deutschland mit höchstens 42% Spitzensteuersatz der Einkommensteuer herangezogen werden, müssen diejenigen, die am wenigsten verdienen, 80, 90 oder 100% abgeben – nämlich Bezieher des Arbeitslosengeldes, die aber zusätzlich arbeiten. Welch ein Frust, welche Entmutigung. Um das zu ändern, sollten wir dafür sorgen, dass jede und jeder mindestens 30% des verdienten Geldes behalten kann.

Wenn Menschen mehr von ihrem Zuverdienst behalten dürfen, steigt logischerweise die Zahl der Berechtigten, so dass mehr Menschen einen Anspruch auf staatliche Unterstützung hätten als bislang. Das mag auf den ersten Blick irritieren, aber Tatsache ist, dass damit die Geringverdiener entlastet werden – also die hart arbeitenden Leistungsträger, die für sehr wenig Geld nachts die Flure der Großbanken wischen und von deren Arbeit wir alle profitieren. Es ist eben gerade nicht – wie häufig behauptet wird – so, dass eine solche Veränderung des Arbeitslosengeldes durch die Steuern der hart arbeitenden Krankenschwester bezahlt würde. Im Gegenteil: Genau diese Krankenschwester wird selbst einen Anspruch erhalten und so indirekt von Steuern und Abgaben entlastet. Das kostet natürlich. Die dadurch entstehenden Kosten würden aber durch eine ohnehin erforderliche Erhöhung des Mindestlohns und ein starkes Arbeitsrecht geringer ausfallen, weil sich die Löhne dadurch erhöhen werden.

Dem Hartz-IV-System liegt der Gedanke zugrunde, dass der Mensch ohne Druck nicht arbeiten würde. Das wird aber schon allein durch die Tatsache widerlegt, dass etwa 1,1 Mio. Menschen arbeiten, obwohl sie im Hartz-System durch die Anrechnungsregelungen nur 20% oder weniger dieses Arbeitseinkommens behalten dürfen. Diese sogenannten »Aufstocker« arbeiten oft für weniger als 2 Euro netto die Stunde – und sie arbeiten trotzdem.

Menschen sind viel produktiver, kreativer und leistungswilliger, wenn man sie ermutigt, anstatt mit

Zwang zu drohen. Deshalb schlagen wir vor, einen Anreizmechanismus an die Stelle der Sanktionen zu setzen: Arbeitslose, die sich besonders bemühen, sollten eine Leistungsprämie erhalten. Die Sanktionen dagegen – und der Sanktionsparagraf, ist einer der längsten und ausführlichsten der Hartz-IV-Regelungen und löst Unmengen an Bürokratie aus – sollten abgeschafft werden.

Das ist auch eine Frage des Vertrauens in die Leistungsfähigkeit der demokratischen Institutionen. Denn jeder und jedem, der oder die den Bedarf nachweist, muss das Existenzminimum garantiert sein – wohlgemerkt: Es geht um das Existenzminimum, also das Mindeste, was ein Mensch in diesem Land zum Leben braucht. Darauf sollten Menschen in jeder Lebenslage vertrauen können. Aber dieses Vertrauen wird durch das Sanktionsregime in vielen Fällen strapaziert: Versäumen Hartz-IV-Empfänger einen Termin oder brechen eine Maßnahme ab, wird ihr Leistungsanspruch für drei Monate um 30% reduziert, bei unter 25-Jährigen kann er ganz gestrichen werden. Dann bleibt nicht genug Geld für Lebensmittel, der Strom wird abgestellt, Leute verschulden sich, im schlimmsten Fall werden sie obdachlos.

Letzteres heißt dann auch, dass die Betroffenen nicht mehr gemeldet und damit für die staatlichen Institutionen nicht mehr ansprechbar sind. Sie verschwinden schlichtweg aus unserem System. Das können und sollten wir uns als Gesellschaft nicht leisten. Gerade junge Menschen müssen Vertrauen in die staatlichen Institutionen und auch unser Sozialsystem entwickeln können, wenn wir sie langfristig nicht nur als Rentenzahler, sondern auch als aktive und gestaltende Mitglieder unserer Gesellschaft gewinnen wollen.

Damit aus den Umbrüchen in der digitalisierten Welt Chancen werden, müssen die Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für alle Menschen zu individuellen, maßgeschneiderten Angeboten mit intensiver Betreuung werden. Und warum sollten sich Menschen nicht auch weiterbilden dürfen, bevor sie überhaupt ihren Job verlieren? Das gelingt aus meiner Sicht am besten, wenn wir die dafür zuständigen Stellen von der Behörde, die die Garantiesicherung ausgibt, trennen. So erhalten die Betroffenen eine auf ihre Situation spezialisierte, unabhängige Beratung und Förderung.

Damit die Leistungen zum Leben reichen und die Teilhabe am sozialen Leben garantiert wird, müssen wir ein klares, verständliches und einfaches Verfahren für die Berechnung des soziokulturellen Existenzminimums einführen und den Regelsatz heben, wie es Sozialverbände schon lange fordern. Insbesondere brauchen Kinder eine eigene Grundsicherung – es hat einfach keinen Sinn, das Einkommen der Eltern auf den Bedarf der Kinder anzurechnen. Im Arbeitslosengeld ist der Lohnabstand für Familien heute besonders gering. Wenn wir Einkommen nicht länger auf den Kindesbedarf anrechnen, beseitigen wir dieses

Problem und schaffen Erwerbsanreize für Menschen mit Kindern.

Durch ein Garantiesystem, eine Kindergrundsicherung und eine Erhöhung der Zuverdienstgrenze würden wir ärmere Haushalte entlasten, Menschen die Teilhabe am sozialen Leben ermöglichen und ihnen die Möglichkeit geben, zu einer prekären Arbeitsbeschäftigung auch mal nein zu sagen. Das würde auch dazu beitragen, den Niedriglohnsektor auszutrocknen. Denn das Motto von Hartz IV ist: Mach jede Arbeit, egal zu welchem Lohn. Wenn Menschen dagegen nicht gezwungen werden, auf Teufel komm raus jede noch so schlecht bezahlte Arbeit anzunehmen, wird das Druck auf die Unternehmen ausüben, sie besser zu bezahlen. Dass wir dennoch eine Erhöhung des Mindestlohns brauchen, steht außer Frage. Nur sollten wir nicht darauf warten, bis wir die ersten Schritte machen, wie die Erhöhung der Zuverdienstgrenzen.

Ja, die vorgeschlagenen Maßnahmen kosten Geld, für die ersten Schritte wäre sehr grob mit 30 Mrd. Euro zu rechnen. Aber auch die Soli-Abschaffung, die nun vor allem die FDP und in Teilen die Union zu ihrer Kernforderung gemacht hat, kostet eine Menge Geld. Letztes Jahr flossen durch den Soli fast 19 Mrd. Euro in die Kasse des Bundes. Deshalb ist das Argument, eine Reform sei zu teuer, ein schwaches, wenn es von den Verfechtern großer Steuersenkungen vorgebracht wird. Vielmehr stellt sich die Frage, wie das Geld am sinnvollsten verwendet wird, nämlich sozial und ökonomisch zugleich. Schließlich legen Menschen mit hohem Einkommen ihr Geld eher an oder sparen es, statt zu investieren. Umgekehrt ist es, wenn Menschen mit niedrigeren Einkommen mehr Geld im Portemonnaie haben. Sie geben es aus. Sie kaufen ihren Kindern Geburtstagsgeschenke, gönnen sich eine neue Winterjacke oder gehen einmal ins Kino. Insofern hat es eben nicht nur soziale, sondern auch ökonomische Konsequenzen, wenn wir durch solche Maßnahmen niedrigere Einkommen entlasten. Das ist angesichts des sich ankündigenden Konjunkturabschwungs mehr als sinnvoll, weil es die Binnennachfrage erhöht.

Die politische Dimension eines Problems zu begreifen, heißt zu hinterfragen, warum viele Menschen keine Arbeit finden, weshalb jemand nicht beitragen kann, ob die Ziele der Sicherungssysteme womöglich die falschen sind. Politik machen, bedeutet nicht weniger, als die bestehenden Zustände auf den Prüfstand zu stellen und gegebenenfalls zu korrigieren. Ändern wir nicht nur das Wort Hartz IV, sondern erneuern wir das Versprechen gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Matthias Knuth* Vorwärts und Hartz IV zurücklassen?



Matthias Knuth

ZUKUNFTSFÄHIG – WENIGSTENS ZU BEGINN?

Durch das »Vierte Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« (»Hartz IV«), das am 1. Januar 2005 in Kraft trat, wurden das Sozialgesetzbuch II »Grundsicherung für Arbeitsuchende« eingeführt und die Arbeitslosenhilfe aus dem SGB III gestrichen. Zuvor war schon durch das »Dritte Gesetz...« das Unterhaltsgeld (eine erhöhte Lohnersatzleistung bei Weiterbildung) durch einen lediglich verlängerten Bezug des Arbeitslosengeldes ersetzt worden. Bereits durch das »Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt« war die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere mit langen Beitragszeiten mit Wirkung für Neueintritte ab Februar 2006 auf zunächst 18 Monate gekürzt worden, die jedoch auf Initiative des CDU-Ministerpräsidenten Rüttgers 2008 mit Rückwirkung ab 2006 wieder auf 24 Monate erhöht wurde. Angesichts von mehr als 40 Fassungen des SGB II seit 2005, also offenbar enormem Nachbesserungsbedarf, kann man sich fragen, was daran jemals zukunftsfähig war. Ein Fortschritt war sicherlich die Einbeziehung von erwerbsfähigen ehemaligen Sozialhilfe Beziehenden in die aktive Arbeitsförderung, wenn auch mit all den Beschränkungen und Mängeln, denen sie im SGB II als »Leistungen zur Eingliederung« unterliegt. Und ein solcher Fortschritt ergab sich auch nur in denjenigen Kommunen, die die viel flexibleren Möglichkeiten der »Hilfe zur Arbeit« nach dem Bundessozialhilfegesetz nicht ausgeschöpft oder ausschließlich über geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als »Rück-Verschiebebahnhof« in den Bezug von Arbeitslosengeld genutzt hatten.

VERHÄLTNIS DER ZIELE UND VERHALTENSREGELN VON SGB II UND III

Die Frage allein nach »Hartz IV« greift zu kurz – die beiden Leistungs- und Regelsysteme für Teilnehmende des Arbeitsmarktes müssen in ihrem Zusammenwirken betrachtet werden. Dabei hat das SGB III den Anspruch, nicht nur das »Recht der Arbeitslosenversicherung« zu sein, sondern darüber hinaus Dienstleistungen für alle Arbeitsmarktteilnehmer bereitzustellen, und in seinem Eingangsparagrafen wird ein Qualitätsleitbild für Arbeit und Beschäftigung umrissen. Auf dieses nimmt das SGB II jedoch keinen Bezug. Im Gegenteil, seine ausschließlich auf das leistungsberechtigte Individuum bezogenen Ziele und Verhaltensanforderungen stehen teilweise im Widerspruch dazu. Zum Beispiel soll die Arbeitsförderung nach SGB III »unterwertiger Beschäftigung entgegenwir-

ken«, während man im Regime des SGB II im Verhältnis zu einer früheren Tätigkeit unterwertige Beschäftigung von Anfang an annehmen muss. Erst die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat hier eine Untergrenze jedenfalls in finanzieller Hinsicht geschaffen, deren Aussetzung für Langzeitarbeitslose erfreulicherweise in der Praxis kaum in Anspruch genommen wird und die deshalb folgenlos abgeschafft werden kann. Manches, was aktuell im Kontext der Sanktionen, als »Respekt vor Lebensleistung« oder als »Abstiegsängsten entgegenwirken« (SPD 2019) diskutiert wird, würde sich innerhalb des SGB II bereits dann ergeben, wenn Zumutbarkeitsregeln, Vermittlungsgrundsätze und Sanktionen im SGB II mit den Zielen des SGB III in Einklang gebracht würden.

VERHÄLTNIS DER LEISTUNGEN VON SGB II UND SGB III

Das deutsche System sozialer Sicherung ist in starkem Maße auf eine relative Wahrung des erreichten sozialen Status ausgerichtet, und es genießt gerade deshalb bis weit in die abhängig beschäftigten Mittelschichten hinein Unterstützung. Vor diesem Hintergrund stellt das quantitative Verhältnis von knapp 800 000 Arbeitslosengeldbeziehenden (bei Arbeitslosigkeit oder Weiterbildung) zu etwa 4 Mio. ALG-II-Beziehenden, die lediglich bedarfsgeprüfte Mindestleistungen erhalten, eine sozialpolitische Unwucht dar. Natürlich hat das auch mit dem erfreulichen Umstand zu tun, dass die Betriebe jahrelang nur relativ wenige »frische« Arbeitslose mit Versicherungsansprüchen produziert haben; aber es reflektiert eben auch den geringen Erfolg des »Förderns« im SGB II (s.u.) und die Einschränkung der Risikoabdeckung im SGB III. Im Vordergrund der öffentlichen Aufmerksamkeit standen dabei erstens die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe als einer hybriden Leistungsform, die eine Bedürftigkeitsprüfung mit einer am früheren Verdienst ausgerichteten Lohnersatzleistung verband, sowie die Einschränkung der maximalen Bezugsdauern des Arbeitslosengeldes und die Erhöhung der dafür erforderlichen Altersstaffeln. Weniger wahrgenommen wurde das Drehen an den mehr technischen Schrauben von Rahmenfrist und Anwartschaftszeit (letztere schon 1982 verlängert), wodurch es häufiger vorkommt, dass Arbeitslose trotz Zahlung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung keinen Leistungsanspruch haben. Durch das »Qualifizierungschancengesetz« wurde zwar die Rahmenfrist ab Anfang 2019 auf 30 Monate verlängert, aber damit ist der Status »vor Hartz« (36 Monate) noch nicht wieder erreicht.

Da die einfache Wiedereinführung der Arbeitslosenhilfe als »Rückwärtsreform« einen reformerischen Gesichtverlust bedeuten könnte, versucht die SPD in ihrem aktuellen Sozialstaatspapier, den Abstiegsängsten industrieller Kernbelegschaften durch »Brückenbau im freien Vortrieb« von beiden Leistungssystemen her zu begegnen. Einerseits sollen bei entspre-

* Prof. Dr. Matthias Knuth ist Research Fellow am Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen.

chend langer Beitragshistorie in Kombination mit der bestehenden Altersstaffel verlängerte Bezugsdauern des Arbeitslosengeldes bis zu 33 Monaten erreichbar werden (damit wird der Status »vor Hartz« um einen Monat überboten), andererseits soll beim direkten Übergang vom Arbeitslosengeld zur künftig »Bürgergeld« genannten Grundsicherung in einer zweijährigen »Eingangsphase« auf die Anrechnung von Vermögen und die Überprüfung der Angemessenheit der Wohnung verzichtet werden.

Die Konstruktionsidee einer Staffelung der Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes in Abhängigkeit einer Kombination von Beitragszeiten innerhalb der erweiterten Rahmenfrist (derzeitige Regelung) mit Beitragszeiten im Gesamterwerbsverlauf hätte durchaus einen gewissen Charme, wenn sie konsequent zum völligen Verzicht auf die überholte Kategorie »Lebensalter« als Anspruchsgrundlage führen würde: Alter ist weder eine zu honorierende Leistung noch ein zu kompensierendes Defizit. Auch eine Eingangsphase in der Grundsicherung, in der nur laufendes Einkommen angerechnet wird, ist durchaus diskussionswürdig. In der derzeit vorgeschlagenen Kombination und Ausgestaltung zeichnet sich jedoch eine neue »Vorruehstandspassage« von (bei zwölf Monaten Weiterbildung) bis zu 60 Monaten ab, zu der man bei entsprechenden betrieblichen Voraussetzungen ja auch noch zwölf Monate Transferkurzarbeitergeld hinzurechnen kann. Das Versprechen, eine solche Entwicklung durch Anrechnung von Abfindungen verhindern zu wollen, wirkt reichlich blauäugig, da sich solche Regelungen schon immer als unwirksam erwiesen haben. Eine Anrechnung von Abfindungen passt im Übrigen nicht zum Verzicht auf Vermögensanrechnung.

Es handelt sich hier also um durchaus diskussionswürdige Denkanstöße, aber nicht um eine Blaupause für eine praktikable »Reform der Reform«. Man sollte die Arbeitslosenversicherung eher dadurch stärken, dass man sie »vorne« inklusiver gestaltet für neue Risiken aufgrund atypischer Beschäftigungsformen und Erwerbsverläufe, und nicht »hinten« durch noch weiter verlängerte Bezugsdauern für diejenigen, die ohnehin schon Insider des Systems sind. Die Schonung von Vermögen und der Erhalt des Wohnstandards in einer Eingangsphase der Grundsicherung für alle, deren (ggf. auch kurzzeitiger) ALG-Anspruch ausgelaufen ist, wäre hier der inklusivere Ansatz, der aber auf ein Jahr begrenzt werden sollte.

Darüber hinaus gäbe es noch einige weitere Möglichkeiten, auch im SGB II »Lebensleistung« anzuerkennen. Wer genug verdient, den eigenen Lebensunterhalt zu decken, sollte nicht – wie es das derzeitige Konstrukt der »Bedarfsgemeinschaft impliziert« – als »hilfe- und korrekturbedürftig« definiert und den Verhaltensregeln des SGB II unterworfen werden. Dem SGB II vorgelagerte Sozialleistungssysteme sollten nicht – wie es jetzt wieder geschieht – jeweils einzeln gestärkt werden, sondern sie müssten hinsichtlich ihrer Anspruchsvoraussetzungen, Leistungsgrund-

sätze und Anpassungszeiträume und mit Blick auf das Steuer- und Abgabensystem so harmonisiert werden, dass niemandes Leistung durch »weniger Netto bei mehr Brutto« bestraft wird. Und die Lebensleistung, die im Aufbau einer Rentenanwartschaft zum Ausdruck kommt, sollte grundsätzlich nicht durch eine Verpflichtung zur vorzeitigen Inanspruchnahme bei Inkaufnahme von Abschlüssen missachtet werden.

»FÖRDERN«

Fehlende berufliche Qualifikation ist zwar nicht die einzige individuelle Ursache für die Abkoppelung vom Arbeitsmarkt, und statistisch noch nicht einmal die wirkmächtigste, aber da man am Lebensalter von Personen, an chronischen Erkrankungen, an Konstellationen des Haushalts oder der individuellen Zuwanderungsgeschichte nichts ändern kann, bleiben schulische, berufliche und sprachliche Qualifizierungen die wichtigsten Interventionskanäle der aktiven Arbeitsförderung. Unter dem Primat des *work first* wurden derartige soziale Investitionen jedoch zeitweilig geringgeschätzt. Die Phase der Hartz-Reformen ging einher mit einem tiefen Einbruch der geförderten Weiterbildung, und trotz einer gewissen Erholung ist die zur Jahrtausendwende gegebene Weiterbildungsinintensität relativ zur Arbeitslosenzahl noch immer nicht wieder erreicht. Das gilt insbesondere für die auf einen Berufsabschluss gerichtete Weiterbildung vor allem im SGB II.

Die Bundesagentur gibt keine Rechenschaft über die durch ihre Weiterbildungsförderung nachgeholten beruflichen Abschlüsse; die Anzahl der Personen, die abschlussorientierte Maßnahmen bis zum Ende besucht, wenn auch nicht notwendiger Weise mit Abschluss beendet haben, betrug im Jahre 2016 in beiden Rechtskreisen zusammen etwa 33 000. Der Beitrag der arbeitsmarktpolitisch geförderten Weiterbildung zur Milderung von Fachkräfteengpässen ist also bisher recht überschaubar. Das liegt nicht nur an Budgetrestriktionen, der schwierigen Bewirtschaftung von Verpflichtungsermächtigungen für mehrjährige Maßnahmen und der Unvollkommenheit von »Gutscheinmärkten« für Erfahrungsgüter, zu denen die Bildung nun einmal zählt. Ein weiterer wichtiger Begrenzungsfaktor ist das »Verkürzungsgebot«: »Umschulung« bedeutet heute vielfach nicht mehr, einen zweiten Beruf zu erlernen, weil man den ersten nicht mehr ausüben kann, sondern erstmalig einen Abschluss zu erwerben, weil man es in der Jugend versäumt hat. Und dann kann man nicht in zwei Jahren schaffen, wofür Jugendliche 3 bis 3½ Jahre Zeit haben. Deshalb soll nach dem SPD-Konzept künftig auch das dritte Jahr gefördert werden – wobei aufgrund des Argumentationskontextes »Arbeitsversicherung« nicht zweifelsfrei klar ist, ob das auch in der Grundsicherung gelten soll, wo der Bedarf für das Nachholen von Abschlüssen viel häufiger ist.

Die hauptsächliche Beschränkung eines wirklich investiven »Förderns« dürfte jedoch darin bestehen, dass es nicht einfach ist, Arbeitslose für eine langdauernde Weiterbildung mit Ziel des Berufsabschlusses zu gewinnen. Denn damit wird die Perspektive der Einkommenserhöhung weit in eine ungewisse Zukunft verschoben, und insbesondere wer mit den Regelsätzen der Grundsicherung auskommen muss, kann es sich gar nicht leisten, Jobangebote – selbst kurzfristiger Art – auszuschlagen, wenn sie mehr Einkommen versprechen. Eine auskömmliche und attraktive Ausgestaltung der Weiterbildung dürfte folglich wirksamer sein als ein im SPD-Sozialstaatspapier vorgeschlagenes »Recht auf Weiterbildung«, das bei unverändert unattraktiven Bedingungen nicht wahrgenommen wird. Immerhin soll das künftige »Bürgergeld« um einen »monatlichen Bonus für Weiterbildung« in nicht genannter Höhe aufgestockt werden. Im SGB III bleibt das SPD-Papier jedoch bei der 2017 im Wahlkampf geprägten Angebotslogik: »Bilde Dich weiter, damit Du länger arbeitslos bleiben kannst!« Zweifellos sollte die Bezugsdauer des »Arbeitslosengeldes bei Weiterbildung« an die erforderliche Dauer einer Weiterbildung plus – bei erfolgreichem Abschluss – anschließender Suchzeit angepasst werden, aber nicht so, dass damit Ansprüche konserviert und für Vorruhestandspassagen aufgespart werden können.

JOBCENTER ZUM »FÖRDERN« FÄHIG?

Die Schaffung des SGB II bot Anlass für eine inzwischen fast unüberschaubare Anzahl von Evaluationen zu einzelnen Förderinstrumenten, zu Bundesprogrammen und zu einzelnen Aspekten der Grundsicherung. Aber niemals wurde die grundsätzliche Frage gestellt, ob die Jobcenter in ihrem derzeitigen organisatorischen Rahmen, ihren Governance-Strukturen in zweierlei Gestalt, ihren Personalkonzepten, ihren Organisationskulturen und mit den ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten überhaupt in der Lage sind, ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Wenn die Jobcenter im Jahr 2017 etwa 12% des jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenbestands im SGB II in Erwerbstätigkeit vermitteln konnten, dabei aber nur 3,7% ohne dass eine finanzielle Förderung für den Arbeitgeber im Spiel war, dann mögen diese Zahlen so niedrig sein, weil »Vermittlung« als Kategorie der Geschäftsstatistik kein aussagefähiger Leistungsindikator ist. Aber welcher Indikator wäre dann geeigneter? Und woran liegt es, dass die Vermittlungszahlen bei steigender Nachfrage nach Arbeitskräften gesunken sind? Haben wir es mit einer Erschöpfung des aus der Sicht von Arbeitgebern beschäftigungsfähigen Potenzials von Arbeitslosen im SGB II zu tun, oder mit einer organisationalen Erschöpfung der Jobcenter, denen es immer weniger gelingt, zwischen der Anforderungsrealität der Betriebe und der Lebensrealität ihrer »Kunden« zu vermitteln? Was müsste geändert werden, um die Vermittlungsfähigkeit der Job-

center zu erhöhen? Das sind Frage, die in der aktuellen Debatte nicht gestellt werden.

RESÜMEE

Das aktuelle, mehr für die Selbstverständigung der SPD als für die politische Umsetzung geschriebene Sozialstaatspapier behandelt das Verhältnis von SGB III und SGB II aus der Perspektive industrieller Kernbelegschaften, die angesichts von Abschwächung der Weltkonjunktur, Digitalisierung, Mobilitätswende und Kohleausstieg Abstiegsängste entwickeln könnten. Sie bekommen Aussicht auf längeren Bezug von Arbeitslosengeld und entschärften Einstieg in die Grundsicherung. Wer sich langjährig bereits in der Grundsicherung befindet, bekommt außer einer Begrenzung der Sanktionen (keine Sanktionierung in die Wohnkosten mehr) nur neue Bezeichnungen (»Bürgergeld« und »Teilhabevereinbarung«). Die Aussichten auf bessere Zuverdienstmöglichkeiten irgendwann nach Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro, auf Stärkung vorgelagerter Systeme wie Wohngeld und Kindergrundsicherung, auf eine »perspektivische« Ausweitung des sozialen Arbeitsmarktes und auf vereinfachte Formulare sind nicht konkretisiert. Die Berechnungsweise und Höhe der Regelsätze wird nicht thematisiert, obwohl klar ist, dass sie nur Grundbedürfnisse sichern und für die kulturelle und soziale Teilhabe nicht ausreichen. Soweit der Volksmund mit »Hartz IV« das Leistungssystem und Verhaltensregime des SGB II bezeichnet, kann man nicht einmal auf dem Papier des SPD-Konzepts ein »Hinter-sich-lassen« erkennen. Und die Erwartung, dass die Menschen künftig von »Bürgergeld« statt von »Hartz IV« reden werden, ist nicht realistisch.

Alexander Spermann*

Hartz-IV-Reform: Es braucht jetzt mutige und langfristige Experimente, nicht nur Mikrosimulationen

Bismarck und Hartz sind die Namenspaten für die Sozialversicherung und die Grundsicherung in Deutschland. Es gibt keinen Experten, der alle Systeme mit all ihren Detailregelungen sowie das Zusammenspiel der Systeme durchblickt. Doch beide Institutionen funktionieren täglich durch die Arbeit von hunderten von Mitarbeitern – und bilden das Kernstück der staatlichen sozialen Sicherung in Deutschland.

Üblicherweise braucht es einen Skandal, damit die politische Kraft für größere Reformen bestehender Institutionen ausreicht: Ohne den Skandal um falsch ausgewiesene Vermittlungszahlen bei der damaligen Bundesanstalt für Arbeit wäre es wohl nicht zu den Hartz-Reformen gekommen. Heute fehlt der Skandal, doch die Sorge der Menschen vor dem Absturz in Hartz IV nimmt dank Digitalisierung, Globalisierung und beginnender Sanierungen großer Unternehmen in einer Phase konjunktureller Abkühlung zu.

Auch verstärken selbsternannte Zukunftsforscher die Ängste der Menschen, indem sie – Rifkin (1995) lässt grüßen – wieder einmal das Ende der Arbeit prognostizieren. Wer eloquent und mit vielen Einzelbeispielen den Niedergang beschreibt, darf sich auf Platzierungen in Bestsellerlisten freuen. Wer dann aber auch noch ein einfaches Lösungsrezept wie das bedingungslose Grundeinkommen als Wundermittel präsentieren kann – dem ist die mediale Aufmerksamkeit sicher.

Im Jahr 2019 hat die Debatte zur Reform des Sozialstaats an Fahrt gewonnen: Bündnis90/Die Grünen wollen ein Garantieeinkommen (vgl. Blömer und Peichl 2018), die SPD will ein Bürgergeld, die FDP will ein »liberales Bürgergeld«, die Parteivorsitzende der Linken, Katja Kipping, fordert ein bedingungsloses Grundeinkommen. Lediglich die CDU und der sozialdemokratische Vorsitzende der Bundesagentur für Arbeit, Detlef Scheele, setzen sich für minimale Verbesserungen im Rahmen des Hartz-IV-Systems des Förderns und Fordern ein.

Diese Debatte ist sinnvoll, weil das Grundsicherungssystem nicht zukunftsfähig ist – aus drei Gründen. Erstens wird die Aufnahme gering entlohnter Vollzeittätigkeit durch hohe »Spitzensteuersätze« (genauer: Transferentzugsraten) bestraft. Nach einem Freibetrag von 100 Euro springt der »Spitzensteuersatz« auf 80%, um dann bei höheren Verdiensten auf 90% bzw. 100% zu steigen. Zweitens ist das Zusammenspiel des Steuer- und Transfersys-

tems komplex. Insbesondere die fehlende Abstimmung mit dem Wohngeld und dem Kinderzuschlag führt sogar zu »Spitzensteuersätzen« über 100% (vgl. Peichl, Buhlmann und Löffler 2017). Es ist innerhalb von knapp 15 Jahren nach der Hartz-IV-Reform nicht gelungen, die gravierenden Fehlanreize zur Aufnahme von Mini-Minijobs in Höhe von 100–200 Euro zu beseitigen. Drittens bleiben Menschen, die aus Unwissenheit oder Scham keinen Antrag auf Grundsicherung stellen, verdeckt arm. Informationsasymmetrien und Stigmatisierung führen zu staatlichen Einsparungen. Dagegen gelingt es bestens vernetzten und schamlosen Intimkennern des Hartz-IV-Systems mit der Unterstützung spezialisierter Anwälte legal Grundsicherungsleistungen zu beziehen. So liegt umfangreiche anekdotische Evidenz zu Hartz-IV-Empfängern vor, die mit (geliehenen) Luxusautos unterwegs sind und in Luxusimmobilien (von Freunden) wohnen oder unter der Tarnkappe eines Mini-Minijobs einer Beschäftigung in der Schattenwirtschaft nachgehen.

VERBESSERUNG DER ARBEITSANREIZE NUR BEDINGT BEI HARTZ IV MÖGLICH

Der Fokus der meisten derzeit diskutierten Reformvorschläge liegt bei der Verbesserung der finanziellen Arbeitsanreize. Arbeitsanreize lassen sich zum einen durch die Absenkung des Hilfeniveaus, zum anderen über geringere Transferentzugsraten erhöhen. So ist die Absenkung des Existenzminimums in Kombination mit verbesserten Transferentzugsraten das Kernelement des Vorschlags zur »Aktivierenden Sozialhilfe« des ifo Instituts aus dem Jahr 2002 (vgl. Sinn et al. 2002) – ein Weg, den bereits Milton Friedman in den 1960er Jahren vorgeschlagen hatte. Auch der Sachverständigenrat hat in seinem Kombilohn-Gutachten einen ähnlichen Vorschlag vorgelegt (vgl. Sachverständigenrat 2006). Doch damals wie heute findet sich keine politische Mehrheit in Deutschland, die diesen Weg gehen will. Deshalb sind nur Vorschläge diskussionsfähig, die keine generelle Absenkung des Existenzminimums vorsehen.

Ohne Absenkung des Existenzminimums besteht jedoch nur »begrenzter Spielraum« zur Verbesserung der finanziellen Anreize für Hartz-IV-Empfänger, wie der Sachverständigenrat nach der Analyse zahlreicher Mikrosimulationsstudien in seinem Jahresgutachten im Jahr 2010 feststellte (vgl. Sachverständigenrat 2010). Peichl et al. (2011) schätzten zum damaligen Zeitpunkt die Verbesserungen der Hinzuverdienstregelungen sogar als »verfehlten Ansatz« ein. Das politische Ergebnis der damaligen Diskussion: Zum 1. Juli 2011 wurden die Hinzuverdienstgrenzen minimal verbessert (vgl. Bruckmeier et al. 2010). Genau diese (verbesserten) Hinzuverdienstgrenzen sind jetzt in die Kritik geraten. Aktuelle Mikrosimulationsstudien stellen – wenig überraschend – erneut fest, dass ohne Absenkung des Exis-



Alexander Spermann

* Prof. Dr. Alexander Spermann lehrt Volkswirtschaftslehre an der FOM Hochschule für Erwerbstätige in Köln und an der Universität Freiburg.

tenzminimums und unter der Maßgabe von Aufkommensneutralität lediglich minimale Verbesserungen möglich sind (vgl. Blömer und Peichl 2019).

BESTRAFUNG DER AUFNAHME VON MINI-MINIJOBS ALS AUSWEG?

Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems von 2019 adressiert zentrale Probleme des Grundsicherungssystems (vgl. Blömer, Fuest und Peichl 2019). Zum einen sollen die Fehlanreize zur Aufnahme von Mini-Minijobs durch einen Freibetrag von 100 Euro beseitigt werden. Stattdessen sollen die ersten 630 Euro zu 100% auf den Grundsicherungsanspruch angerechnet werden (Transferentzugsrate von 100%). Höhere Verdienste sollen dagegen weniger als bisher angerechnet werden, um Teilzeit- und Vollzeitstätigkeiten finanziell attraktiver zu machen. Die Vollarbeit geringer Zuverdienste war bereits im Jahr 2006 ein wesentliches Element des Kombilohnmodells des Sachverständigenrats (vgl. Sachverständigenrat 2006). Zum anderen wird auch die integrierte Betrachtung verschiedener Sozialleistungen thematisiert. So sollen die Transferleistungen Arbeitslosengeld II inkl. Kosten der Unterkunft, Wohngeld sowie Kinderzuschlag zusammengefasst werden. Beide Reformbausteine gehen in die richtige Richtung und bringen frischen Wind in die Debatte. Auch der dritte Reformbaustein des ifo-Vorschlags, der die Erhöhung des Schonvermögens in Abhängigkeit von der individuellen Erwerbshistorie vorsieht, ist unterstützenswert. Wenn der ifo-Vorschlag umgesetzt werden würde, ergäben sich – gemäß der Mikrosimulationsergebnisse – höhere Beschäftigungseffekte und bessere Verteilungswirkungen bei Aufkommensneutralität. In der öffentlichen Debatte wird jedoch die »Bestrafung« der Minijobber eine wesentliche Rolle spielen, so dass zu befürchten ist, dass – wie in den Jahren 2010/2011 – nur minimale Veränderungen politisch durchsetzbar sind.

GRENZEN VON MIKROSIMULATIONSSTUDIEN

Mikrosimulationen sind jedoch mit Vorsicht zu genießen. Auch wenn es von den Forschern nicht beabsichtigt ist: Die vorgelegten Zahlen erwecken den Eindruck von Exaktheit und umfassendem Wissen zu Verhaltensreaktionen sowie empirisch unantastbarer Einschätzungen, so dass Reformvorschläge ausschließlich auf der Basis von Mikrosimulationen beurteilt werden könnten. Das ist jedoch ein Irrweg. So lassen sich in der Realität Verhaltensreaktionen beobachten, die nicht im Simulationsmodell abgebildet werden (können). Einige Beispiele sollen der Illustration dienen. Erstens: Weshalb arbeiten derzeit etwa 150 000 Hartz-IV-Empfänger Vollzeit, obwohl die hohen »Spitzensteuersätze« im Transfersystem ein solches Verhalten als ökonomisch irrational erscheinen lassen. Offensichtlich spielen für diese Haushalte

auch noch andere Überlegungen wie Zufriedenheit am Arbeitsplatz, Pflege sozialer Netzwerke und Vorbildfunktion für die eigenen Kinder eine Rolle. Jedenfalls sind die Transferentzugsraten nur bedingt für die Arbeitsangebotsentscheidung relevant. Zweitens: Nach der Einführung von Hartz IV spielten Verhaltensreaktionen eine Rolle, die weder Praktiker noch Wissenschaftler voraussehen konnten. So kam es zum Beispiel zu einer Aufspaltung von Haushalten, um Grundsicherungsleistungen zu maximieren (vgl. Arntz et al. 2007). Drittens bietet auch der Vergleich der Realität mit den Ergebnissen von Mikrosimulationsstudien zur Reform der Minijobs und zu den Wirkungen der Einführung gesetzlicher Mindestlöhne reichlich Anschauungsunterricht zur begrenzten Aussagefähigkeit dieses Analyseinstruments (vgl. Arntz et al. 2003; Arni et al. 2014). Dennoch sind Mikrosimulationen sinnvoll und bringen einen Mehrwert, doch sie dürfen nicht die alleinige empirische Basis für Politikempfehlungen sein.

VARIANTEN VON GRUNDEINKOMMEN NICHT NUR MIKROSIMULIEREN

Derzeit besteht die Gefahr, dass fundamental neue Reformvorschläge mit dem Verweis auf Mikrosimulationsstudien komplett verworfen werden. Zur Erinnerung: Der Vorschlag des CDU-Ministerpräsidenten Dieter Althaus für ein »solidarisches Bürgergeld« wurde vor über zehn Jahren auf der Basis von Mikrosimulationsstudien vom Sachverständigenrat suffisant abschließend beurteilt: »Die von Althaus vorgeschlagene Originalversion ist mit einer Finanzierungslücke von über 227 Mrd. Euro schlicht und einfach nicht finanzierbar«. [...] »Es mag unfair und beckenmesserisch erscheinen, sozialpolitische Utopien an den Widrigkeiten der Realität oder europarechtlichen Zwängen zu messen. Aber die Steuer- und Sozialpolitik ist nun einmal kein Wunschkonzert« (Sachverständigenrat 2007, S. 243 f.).

Das erinnert an den ehemaligen CEO von Microsoft, Steve Ballmer, der die Markteinführung des iPhone im Jahr 2007 folgendermaßen kommentierte: »Das ist das teuerste Telefon der Welt. Und es wird Geschäftskunden nicht gefallen, weil die Tastatur fehlt« (eigene Übersetzung nach Isaacson 2011, S. 474). Für die deutsche Sozialstaatsdiskussion heißt das: Wer nur das bestehende System kennt, dem fällt es schwer, sich etwas komplett Neues vorzustellen. Dennoch kann das Neue besser als das Alte sein. Doch nur der Praxistest erlaubt die Beurteilung eines komplett neuen Produkts/Systems.

LANGFRISTIGE EXPERIMENTE SIND NOTWENDIG UND MÖGLICH

Vor diesem Hintergrund ist die Suche nach einem Steuer- und Transfersystem jenseits von Bismarck und Hartz zu verstehen. Radikale Vorschläge müssen

gedanklich zugelassen werden (vgl. Bregman 2017; Van Parijs und Vanderborght 2017) – und nicht sofort auf der Basis von Mikrosimulationsstudien verworfen werden. Aber es geht auch um den Mut zu langfristigen Experimenten als Ergänzung zu Mikrosimulationen. Doch wie soll zum Beispiel ein bedingungsloses Grundeinkommen getestet werden, wie es in den letzten Jahren immer wieder für Deutschland vorgeschlagen wurde (vgl. Werner 2007; Straubhaar 2017)? Ist das nicht wie ein Test des Linksverkehrs in Deutschland? Wenn nur eine Testgruppe links fährt und alle anderen Verkehrsteilnehmer wie bisher rechts fahren, sind Unfälle vorprogrammiert. Dieses Totschlagargument der Befürworter einer sofortigen Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ist jedoch nur auf den ersten Blick überzeugend.

Tatsächlich können Elemente eines bedingungslosen Grundeinkommens langfristig zu geringen fiskalischen Kosten getestet werden. So könnte beispielsweise ein Basisgeld in Kombination mit einer Steuergutschrift für bedürftige Vollzeitbeschäftigte ergebnisoffen mit Kontrollgruppen empirisch überprüft werden (vgl. Spermann 2017; 2019). Das ist nach einem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags (2017) juristisch möglich. Ethisch ist die Bildung von Kontrollgruppen vertretbar, weil bereits jetzt Menschen, die in einer Kommune oder einem Bundesland leben, von den Leistungen (z.B. gebührenfreier Kindergartenplatz) einer Nachbarkommune oder eines Nachbarbundeslandes ausgeschlossen sind. Politisch haben die langjährigen Modellversuche mit Kontrollgruppen zum sozialen Arbeitsmarkt im Vorfeld der Verabschiedung des Teilhabechancengesetzes gezeigt, dass die Politik auch heute noch langfristige Experimente durchhält. Überflüssig ist jedoch ein kurzfristiger, mit Erwartungen überfrachteter und medial intensiv begleiteter Modellversuch, wie er in den letzten beiden Jahren in Finnland lief (vgl. Kangas et al. 2019). Wenn es gelingt, den Mut zu Experimenten aufzubringen, dann ist umfangreicher Erkenntnisgewinn sicher. Auf der Basis dieser zusätzlichen Erkenntnisse könnte eine verantwortungsvolle Modernisierung unseres Steuer- und Transfersystems gelingen.

LITERATUR

- Arni, P., W. Eichhorst, N. Pestel, A. Spermann und K.F. Zimmermann (2014), »Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Einsichten und Handlungsempfehlungen aus der Evaluationsforschung«, *Schmollers Jahrbuch, Journal of Applied Social Science Studies* 134(2), 149–182.
- Arntz, M., M. Clauss, M. Kraus, R. Schnabel, A. Spermann und J. Wiemers (2007), *Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform*, IAB Forschungsbericht, Nr. 10, IAB, Nürnberg.
- Arntz, M., M. Feil und A. Spermann (2003), »Die Arbeitsangebotseffekte der neuen Mini- und Midijobs – eine ex-ante Evaluation«, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 36, 271–290.
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019), »Raus aus der Niedrigeinkommensfalle (!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems«, *ifo Schnelldienst* 72(4), 34–43.
- Blömer, M. und A. Peichl (2018), *Ein »Garantieeinkommen« für Alle*, ifo Forschungsbericht 97, ifo Institut, München.

- Blömer, M. und A. Peichl (2019), *Anreize für Erwerbstätige zum Austritt aus dem Arbeitslosengeld-II-System und ihre Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Sozialversicherungssystem*, ifo Forschungsbericht 98, ifo Institut, München.
- Bregman, R. (2017), *Utopia for Realists*, Bloomsbury, London.
- Bruckmeier, K., M. Feil, U. Walwei und J. Wiemers (2010), »Was am Ende übrig bleibt«, *IAB-Kurzbericht* 24, Nürnberg.
- Isaacson, W. (2011), *Steve Jobs*, Simon & Schuster, New York.
- Kangas, O., S. Jauhiainen, M. Simanainen und M. Ylikännö (Hrsg.) (2019), *The basic income experiment 2017–2018 in Finland. Preliminary results*, Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki.
- Peichl, A., F. Buhlmann und M. Löffler (2017), *Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem, Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Peichl, A., N. Pestel, H. Schneider und S. Sieglöcher (2011), »Reform der Hartz IV-Hinzuverdienstregelungen: Ein verfehltter Ansatz«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 12(2), 12–26.
- Rifkin, J. (1995), *Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft*, Campus, Frankfurt.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombi-lohnmodell*, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), *Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/08*, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010), *Chancen für einen stabilen Aufschwung, Jahresgutachten 2010/11*, Wiesbaden.
- Spermann, A. (2017), »Basic Income in Germany: Proposals for Randomised Controlled Trials«, *Basic Income Studies* 12(2), 1–9.
- Spermann, A. (2019), »Basisgeld plus Steuergutschriften statt Hartz IV«, *Wirtschaftsdienst* 99(3), 181–188.
- Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002), »Aktivierende Sozialhilfe, Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum«, *ifo Schnelldienst* 55(9), 3–52.
- Straubhaar, T. (2017), *Radikal gerecht*, Edition Körber, Hamburg.
- Van Parijs, P. und Y. Vanderborght (2017), *Basic Income, A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Harvard University Press, Cambridge.
- Werner, G.W. (2007), *Einkommen für alle*, Kiepenheuer & Witsch, Köln.
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags (2016), »Rechtliche Voraussetzungen für Pilotprojekte zum Grundeinkommen«, WD-6-3000-115/116, Berlin.

Hans Peter Grüner* Die politische Zukunft von Hartz IV**



Hans Peter Grüner

Seit über 15 Jahren sind die Hartz-IV-Arbeitsmarktreformen ein Streitpunkt in der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Obwohl diesen Reformen weithin, wenn auch nicht einstimmig, ein wichtiger Beitrag zur Senkung der ehemals hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland zugeschrieben wird, wurde ihre Zukunft von Beginn an und bis heute in Frage gestellt. Dieser Aufsatz diskutiert entlang einiger Thesen die wirtschaftliche Interessenlage hinter dem fortdauernden Streit um die Hartz-Gesetzgebung, und er zeigt Wege zu einem möglichen steuer- und sozialpolitischen Konsens auf.

Die Hartz-IV-Reform (eigentlich »Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« vom 24. Dezember 2003) bestand aus den folgenden wesentlichen Bausteinen:

- Der Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Erwerbsfähige zum Arbeitslosengeld II (ALG II) und der Verwaltung des ALG II durch die Agentur für Arbeit,
- dem Absenken der Bezugsdauer für Arbeitslosengeld von maximal 32 Monate (seit 1997) auf maximal 18 Monate,
- dem Absenken des Regelbedarfs für Kinder von 65% auf 60% und Jugendliche von 90% auf 80%,
- der erweiterten Anrechnung von Vermögenswerten und Einkünften von Partnern auf ALG II Leistungen und
- zusätzlichen und schärferen Sanktionen für Pflichtverletzungen bei der Arbeitsplatzsuche.

Im Zuge der Reform wurde 2005 außerdem die Transferenzugsrate in bestimmten Einkommensbereichen gesenkt (vgl. Sinn et al. 2006).

Von Beginn an waren die Hartz-IV-Reformen von Protesten begleitet, die schließlich in der Korrektur einzelner Bestandteile mündeten. Insbesondere wurde die maximale Bezugsdauer des ALG I bald wieder auf 24 Monate angehoben. Aktuell schlägt nun die SPD, unter deren Führung die Hartz-Gesetze zustande kamen, vor, die Höchstbezugsdauer wieder auf 32 Monate zu erhöhen und Teile des Sanktionskatalogs zu streichen.¹ Die Reduktion der Bezüge von Langzeitarbeitslosen mit vormals hohem Einkommen bliebe jedoch unangetastet.

* Prof. Dr. Hans-Peter Grüner ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim.

** Der Autor dankt Carl Christian Groh für ausführliche und sehr gute Kommentare zu einer früheren Version und Sebastian Camerero Garcia für viele hilfreiche Hinweise.

¹ Vgl. van den Berg, Uhlendorff und Wolff (2017) zu den negativen Nebenwirkungen starker Sanktionen auf unter 25-Jährige.

THESE 1: DIE HARTZ-IV-REFORMEN HABEN DIE ARBEITSLOSIGKEIT DEUTLICH REDUZIERT

Die Hartz-IV-Reform ist ein Paket verschiedener Maßnahmen, die Sozialleistungen teilweise einschränken, zeitlich begrenzen oder konditionieren und Arbeitsanreize stärken. Auch wurde es unattraktiver, den Bezug von Sozialleistungen mit Schwarzarbeit zu kombinieren.

Prominente Theorien unfreiwilliger Arbeitslosigkeit wie die Insider-Outsider- oder die Effizienzlohntheorie legen nahe, dass das Absenken von Sozialleistungen und die Anreize zur Beschäftigungsaufnahme die ausgehandelten Löhne senken und die Arbeitsnachfrage steigern. Anders ist diese Wirkungsbeziehung teilweise in Modellen der Sucharbeitslosigkeit, in denen es zu einem positiven Zusammenhang von Leistungsniveau und Beschäftigtenzahl oder Matching-Qualität kommen kann (vgl. Grüner 2018, Kapitel 10).

Neben theoretischen Erwägungen (in Verbindung mit der empirisch begründeten Einschätzung der Relevanz der Modelle) kann sich die Bewertung der Arbeitsmarkteffekte der Hartz-IV-Reformen vor allem auf empirische Untersuchungen stützen. Dazu gehören zum einen Untersuchungen einzelner Reformkomponenten, die ausnutzen, dass diese Arbeitslose nach Alter, Beschäftigungszeit und Lohnhöhe unterschiedlich behandeln. Zum anderen kann man auf Studien zur Wirkung ähnlicher Einzelmaßnahmen in anderen Ländern (vgl. z.B. Winter-Ebmer 2003; Hagedorn, Manovskii und Mitman 2015; Jäger, Schäfer und Zweimüller 2019) oder zu anderen Zeitpunkten zurückgreifen. Schließlich können auch Vorhersagen kalibrierter Modelle zu Rate gezogen werden.

In diesem kurzen Aufsatz kann ich keinen umfassenden Überblick über die vorliegende Evidenz liefern, und ich will mich auf die Nennung zweier Beiträge konzentrieren, die nahelegen, dass die Hartz-IV-Reformen die unfreiwillige und die freiwillige Arbeitslosigkeit in Deutschland deutlich reduziert haben.² In einer frühen Arbeit haben Dlugosz, Stephan und Wilke (2013) die Effekte der Hartz-Reformen auf die Auflösung bestehender Arbeitsverhältnisse in unterschiedlichen Arbeitnehmergruppen untersucht. Neben deutlichen Antizipationseffekten (d.h., mehr Arbeitsverhältnisse wurden beendet, solange die alten Regeln galten) deutet die Arbeit auch auf positive Beschäftigungseffekte nach der Reform hin. In einer neueren Arbeit, die auf einen deutlich längeren Zeitraum nach der Reform blicken kann, konstruieren Hartung, Jung und Kuhn (2018) aus Mikrodaten Raten des Zu- und Abflusses in die bzw. aus der Arbeitslosigkeit und stellen fest, dass sich die »Separation Rates« für Arbeitsverhältnisse nach den Hartz-Reformen um 28% verringert haben, während sich die »Job

² Für eine zusammenfassende Darstellung weiterer Arbeiten verweise ich auf Schäfer (2017).

Finding Rates« um 13% erhöht haben. Die Betrachtung unterschiedlicher Lohn- und Altersgruppen und die Unterscheidung nach Beschäftigungsdauer (insb. auch in Anhang C3) legt nahe, dass die Veränderung der Bezugsdauer des ALG I hierbei eine besondere Rolle gespielt hat.³

Die Einschätzung einer herausgehobenen Rolle der Hartz-Reformen hinsichtlich des Beschäftigungszuwachses wird u.a. mit Blick auf längerfristige und mit den Hartz-Reformen unverbundene Lohnzurückhaltung bezweifelt (vgl. Dustmann et al. 2014). Auf Basis von Evidenz zur Korrelation von Entlohnung und Beschäftigung argumentieren dagegen Burda und Seele (2017), dass der Beschäftigungszuwachs in Deutschland insbesondere vom Arbeitsangebot getrieben wurde.

THESE 2: NIEDRIGERE BRUTTOLÖHNE UND NIEDRIGERE SOZIALABGABEN

Von der ersten, grundlegenden These vom Beschäftigungszuwachs durch Hartz IV ist es ein relativ kleiner Schritt zur These von der Abnahme der Bruttolöhne.⁴ Zu dieser These passt spezifische empirische Evidenz von Arent und Nagl (2013), wonach die Hartz-Reformen mit Bruttoeinkommenseinbußen von 2,4% (Männer, Westdeutschland), 2,6% (Frauen, Westdeutschland), 2,0% (Männer, Ostdeutschland) und 2,7% (Frauen, Ostdeutschland) einhergingen.

Geschätzte Arbeitsnachfragelastizitäten sind zwar allgemein negativ, aber die Punktschätzungen variieren stark (vgl. Lichter, Sieglöcher und Peichl 2015). Daher, und auch weil die genauen Beschäftigungseffekte durchaus umstritten sind, wäre es eher verwegen, die Lohnseinbußen durch Hartz IV auf diesem Wege abschätzen zu wollen. Hartung, Jung und Kuhn (2018) errechnen anhand ihres kalibrierten Modells einen Beschäftigungszuwachs durch Hartz IV von (zurzeit) etwa 3% der Erwerbsbevölkerung. Diese Zahl ist mit den Schätzungen der Einkommenseinbußen von Arent und Nagl (2013) mit Blick auf Schätzungen der Arbeitsnachfrageelastizität um -1 aber durchaus kompatibel.⁵ Bei der Analyse der Verteilungswirkung muss man den Bruttolohnwirkungen die Effekte der reduzierten Arbeitslosigkeit auf die Höhe der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gegenüberstellen, die seit 2006 um 3,5 Prozentpunkte gesunken sind. Der Nettoeffekt ist wegen der Zurechnung zu Hartz IV schwer abzuschätzen.

Zu den unklaren Nettolohnwirkungen der Reformen kommt hinzu, dass die Reduktion der Separation

Rates mit Einschränkungen für solche Arbeitnehmer einherging, die ohne die Hartz-Reform freiwillig in die Arbeitslosigkeit gegangen wären. Für neu Beschäftigte können sich außerdem negative Auswirkungen auf die Passgenauigkeit und Entlohnung ihrer Tätigkeit ergeben (vgl. Nikoei und Weber 2017).

THESE 3: NIEDRIGERE TRANSFERS AN VIELE ARBEITSLOSE

Unstrittig ist, dass das Absenken und Konditionieren von Leistungen die Lage vieler langzeitarbeitsloser Leistungsbeziehern verschlechtert hat, die trotz der zusätzlichen Anreize keine Arbeit finden (vgl. hierzu Hartung, Jung und Kuhn 2018). Dasselbe gilt für Leistungsbezieher, die keine Beschäftigung annehmen wollen.

THESE 4: HARTZ IV HAT DEN EIGENTÜMERN VON KAPITAL GENUTZT

Eine Vergrößerung des Arbeitseinsatzes in einer Volkswirtschaft erhöht die Kapitalerträge. Postuliert man für Deutschland etwa vereinfachend eine Cobb-Douglas-Technologie und legt dabei eine Arbeitseinkommensquote von etwa 70% zugrunde, so ergibt sich bei einem zusätzlichen Arbeitsangebot von 1% des Gesamtarbeitseinsatzes ein Zuwachs des Outputs und damit auch der Kapitaleinkommen in Höhe von etwa 0,7%. Da die Kapitaleinkommen etwa 30% des Outputs umfassen, umfasst der Anstieg der Kapitaleinkommen demnach etwa 0,2% des BIP. Eine Steigerung der Beschäftigung um 3%, wie sie von Hartung, Jung und Kuhn (2018) ermittelt wird, erhöhen sich die Bruttokapitaleinkommen also in einer Größenordnung von etwa 2%.

THESE 5: DIE BEWERTUNG DURCH DIE POLITISCHEN AKTEURE PASST ZUR INZIDENZ

Die Hartz-Reformen haben Bruttoarbeitseinkommen und Transferbezüge in der Breite gesenkt. Die politischen Widerstände aus Regionen, in denen der Anteil der Transferbezieher hoch ist, und aus Gewerkschaften passen zu dieser Diagnose. Auf der anderen Seite haben die Reformen unfreiwillig Arbeitslosen zu Jobs verholfen und Kapitaleinkünfte vergrößert. Letzteres passt gut zur politischen Unterstützung durch Arbeitgeberverbände, wenn auch die Kausalität damit natürlich nicht nachgewiesen wäre.

Die Reformvorschläge, die augenblicklich in der SPD vorgebracht werden, bestehen hauptsächlich aus einer Ausweitung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf 32 Monate für ältere Arbeitnehmer und dem Wegfall bestimmter Sanktionen für Leistungsbezieher. Auch wenn diese Vorschläge nicht das gesamte Hartz-Paket umfassen, so würden sie je nach Ausgestaltung doch wesentliche Bestandteile zurücknehmen. Theoretische Argumente und empirische

³ Im selben Papier wird ein kalibriertes Matching-Modell des Arbeitsmarktes vorgestellt, in dem die es in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise ohne die Hartz-Reformen heute zu einer etwa 50% höheren Arbeitslosenrate gekommen wäre.

⁴ Dennoch ist der Schritt trotz der breiten Evidenz für eine im Lohn fallende Arbeitsnachfrage (Sieglöcher und Peichl) nicht völlig trivial, da oft angeführt wird, dass Lohnsteigerungen bei keynesianischer Arbeitslosigkeit Beschäftigungszuwächse erbringen kann.

⁵ Anpassung der Investitionstätigkeit an gestiegene Kapitalrenditen könnten dem Lohneffekt langfristig entgegenlaufen.

rische Analysen legen nahe, dass diese Schritte mit einem verringerten Beschäftigungsstand und höheren Löhnen einhergingen.

THESE 6: DIE REFORMGEWINNE SIND UNGLEICH VERTEILT

Eine Reform, die von dauerhaftem politischem Erfolg gekrönt sein soll, muss in einem demokratischen Staat wenigstens einer ausreichenden Mehrheit der Bevölkerung gefallen. Während es naheliegt, dass die Hartz-Reformen die Beschäftigung, den Output und die Kapitalerträge gesteigert haben, sind die Effekte auf individuelle Arbeitnehmer weniger eindeutig. Negativen Bruttolohnwirkungen steht eine Senkung der Sozialbeiträge gegenüber. Es liegt nahe, dass die politische Unterstützung für die Hartz-Reformen bis heute fragil ist, weil sie in der großen Gruppe der Beschäftigten und der Leistungsbezieher für Verunsicherung sorgen.⁶

Dabei wäre es durchaus möglich gewesen, Erwerbstätige und Arbeitslose zu kompensieren – etwa durch das Anheben der Regelsätze oder eine mit der Reform verbundene steuerliche Begünstigung niedrigerer Einkommen. Letzteres hätte zum Beispiel durch die Kombination höherer Freibeträge mit einer Anhebung des Spitzensteuersatzes (der insbesondere von denen bezahlt wird, die von der Reform profitieren) erreicht werden können.⁷ Auch wenn es nachträglich durchaus einzelne Elemente solcher Maßnahmen gab, waren sie nicht direkt mit der Reform verknüpft.

THESE 7: DAS ABSENKEN DES TRANSFERENTZUGS HAT MIT KOMPENSATION BESSERE CHANCEN

Das weitere Absenken des Transferentzugs zur Steigerung des Arbeitsangebots liegt in der Tradition der Hartz-Reformen. Wer diesen Weg beschreiten will, sollte sich auf ähnliche Verteilungseffekten wie bei den Hartz-IV-Reformen einstellen.

Blömer und Peichl (2019) haben zehn Szenarien einer Reform des Transferentzugs durchgerechnet, die, anders als frühere Vorschläge (vgl. z.B. Sinn et al. 2003) ohne ein Absenken des Regelsatzes auskommen und nach den Simulationen der Autoren über den Anstieg des Arbeitsangebots sogar die Staatseinnahmen steigern. Eine dieser Reformen (Reform 10) erhöht für praktisch alle Bruttoeinkommen der Transferempfänger das Nettoeinkommen. Für Reformszenario 10 aus Blömer und Peichl

(2019) ermitteln die Autoren einen Beschäftigungszuwachs i.H.v. etwa 400 000 Vollzeitäquivalenten. Der jüngste ifo-Vorschlag soll – in Vollzeitstellen umgerechnet – 260 000 neue Beschäftigungsverhältnisse schaffen. Die Erfahrung mit Hartz IV legt nahe, dass es zu weiteren Lohneinbußen für die Beschäftigten käme.

In Verbindung mit den Erfahrungen der Hartz-Reform ist eine solche Weiterentwicklung der Reform politisch wohl eher tragfähig, wenn die Reformgewinne breiter verteilt werden. Eine solche Politik des Ausgleichs erscheint augenblicklich jedoch wenig wahrscheinlich. Unter den Befürwortern niedrigerer Transferentzugsraten finden sich Befürworter von Steuersenkungen für Besserverdienende, während auf der anderen Seite eine Abkehr von den Hartz-Reformen mit der Forderung nach Steuererhöhungen verbunden wird. Angesichts dieser politischen Polarisierung wird die Zukunft beschäftigungsfördernder Gesetze unsicher bleiben.

LITERATUR

- Arent, S und W. Nagl (2013), »Unemployment Compensation and Wages: Evidence from the German Hartz Reforms«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 233(4), 450–466.
- Blömer, M. und A. Peichl (2019), *Anreize für Erwerbstätige zum Austritt aus dem Arbeitslosengeld-II-System und ihre Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Sozialversicherungssystem*, Studie des ifo Instituts im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, ifo Institut, München.
- Burda, M. und S. Seele (2017), »Das deutsche Arbeitsmarktwunder: Eine Bilanz«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18(3), 179–204.
- Dlugosz, S., G. Stephan und R. A. Wilke (2013), »Fixing the leak: Unemployment incidence before and after a major reform of unemployment benefits in Germany«, *German Economic Review* 15, 329–352.
- Dustmann, C., B. Fitzenberger, J. Schönberg, und A. Spitz-Oener (2014), »From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy«, *Journal of Economic Perspectives* 28, 167–188.
- Grüner, H. P. (2002a), »Der Preis der Arbeitsmarktreform«, *Wirtschaftsdienst* (3), 141–144.
- Grüner, H. P. (2002b), »Unemployment and Labor-market Reform: A Contract Theoretic Approach«, *Scandinavian Journal of Economics*, 104(4), 641–656.
- Grüner, H. P. (2013), *The Political Economy of Structural Reform and Fiscal Consolidation Revisited*, European Economy, Economic Papers 487, Europäische Kommission, Brüssel.
- Grüner, H. P. (2018), *Wirtschaftspolitik*, 7. Auflage, Springer Gabler, Berlin.
- Hagedorn, M., I. Manovskii und K. Mitman, (2015), »The Impact of Unemployment Benefit Extensions on Employment: The 2014 Employment Miracle?«, NBER Working Paper No. 20884.
- INSM (2018) »Umfrage: Mehrheit befürwortet Sanktionen bei Regelverstößen«, <https://www.insm.de/insm/presse/pressemitteilungen/umfrage-hartz-iv-sanktionen.html>.
- Jäger, S., B. Schäfer und J. Zweimüller (2019), »Marginal Jobs and Job Surplus: A Test of the Efficiency of Separations«, NBER Working Paper No. 25492.
- Lichter, A., A. Peichl und S. Sebastian (2015), »The Own-Wage Elasticity of Labor Demand: A Meta-Regression Analysis«, *European Economic Review* 80, 94–119.
- Nikoei, A. und A. Weber (2017), »Does Extending Unemployment Benefits Improve Job Quality?«, *American Economic Review* 107(2), 527–561.
- Schäfer, H. (2017), »Reform der Arbeitslosenversicherung – Eine Bewertung aktueller Reformvorschläge«, IW policy paper 19/2017, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.
- Sinn, H. W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2003), *Welfare to Work in Germany – A Proposal on How to Promote Employment and Growth*, CESifo Research Reports 1, ifo Institut, München.

⁶ So ist nach einer Civey Umfrage von 2018 (T-Online, 2018) eine Mehrheit der Befragten der Ansicht, dass es zu grundsätzlichen Änderungen kommen solle. Nach Statistika (2018) finden 55%, dass die Regelsätze zu niedrig seien. Leistungskürzungen finden nach INSM (2018) allerdings mehrheitlich Zuspruch.

⁷ An entsprechenden Hinweisen aus der Wissenschaft hat es im Vorfeld der Reformen nicht gefehlt (vgl. Grüner, 2002a; 2002b). Ähnliche vorhersehbare Probleme durch die verteilungspolitische Einseitigkeit von Reformpaketen ergeben sich in den hoch verschuldeten Ländern Europas, in denen seit 2010 wesentliche Reformen um- bzw. durchgesetzt wurden (vgl. Grüner 2013).

Sinn, H. W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006), »Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts«, *ifo Schnelldienst* 59(2), 6–28.

Statistika (2018), »Hartz IV ausreichend für das, was man zum Leben braucht?«, verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/180444/umfrage/meinung-zur-erhoehung-der-hartz-iv-regelsaetze/>.

Van den Berg, G. J., A. Uhlendorff und J. Wolff (2017), *Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher. Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Kurzbereich, Nr. 5, Nürnberg.

Winter-Ebmer, R. (2003), »Benefit Duration and Unemployment Entry: A Quasi-Experiment in Austria«, *European Economic Review*, 47, 259–273.

Maximilian Blömer*, Clemens Fuest**
und Andreas Peichl***

Die Hartz-IV-Reformdebatte

In den letzten Monaten hat sich die Debatte über den Reformbedarf beim deutschen Grundsicherungssystem und insbesondere bei Hartz IV intensiviert. Die Kritik an Hartz IV setzt an verschiedenen Aspekten der geltenden Regelungen an, und es wird eine Vielzahl von Reformvorschlägen diskutiert – von minimalinvasiven Eingriffen im bestehenden System bis hin zu Radikalreformen wie der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens.

Aus unserer Sicht liegt das Hauptproblem darin, dass die bestehenden Hartz-IV-Hinzuverdienstregelungen Kleinstjobs bis 100 Euro bevorzugen¹, während es darüber hinaus selten lohnenswert ist, die Arbeitszeit auszuweiten (vgl. Peichl et al. 2017; Bruckmeier, Mühlhan und Peichl 2018). Derartige Beschäftigungsverhältnisse sind einer Arbeitslosigkeit vorzuziehen, aber sie bieten in der Regel nur beschränkte Entwicklungsperspektiven. Ein solches System ist schädlich, denn es bestraft Leistung dort, wo sie sich besonders lohnt: wenn man durch eigene Anstrengung der Abhängigkeit von Transfers entkommen will. Obwohl gerade die Hartz-Reformen das Ziel hatten, die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu verbessern, ist das Problem hoher impliziter Grenzsteuerbelastung von niedrigen Einkommen nach wie vor ungelöst.

Deshalb hat das ifo Institut im Februar 2019 einen eigenen Reformvorschlag unterbreitet, der sich darauf konzentriert, die Beschäftigungsanreize des Grundsicherungssystems zu verbessern (Blömer, Fuest und Peichl 2019). Ziel des Vorschlages ist es, Fehlanreize abzubauen, die Empfänger von Grundsicherung derzeit daran hindern, höhere eigene Einkommen zu erzielen und die Abhängigkeit von Transfers zu überwinden oder wenigstens zu reduzieren. Damit die Betroffenen der Niedrigeinkommensfalle entkommen können, muss sich Arbeit lohnen.

In diesem Beitrag vergleichen wir den ifo-Vorschlag mit anderen aktuell diskutierten Vorschlägen.



Maximilian Blömer



Clemens Fuest



Andreas Peichl

* Maximilian Blömer ist Doktorand an der Humboldt Universität zu Berlin und Mitarbeiter am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.

** Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Lehrstuhl für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

*** Prof. Dr. Andreas Peichl ist Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen und Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

¹ Bruckmeier und Becker (2018) zeigen in ihren Auswertungen mit den PASS-Daten eine deutliche Häufung von Kleinstjobs mit Monatseinkommen knapp unter 100 Euro sowie von geringfügigen Beschäftigungen. Von Praktikern in Job-Centern wird zudem oft vermutet, dass es sich bei der Vielzahl dieser Tätigkeiten um sogenannte »Tackkappenjobs« handelt, die Schwarzarbeit verschleiern sollen (vgl. Rürup und Heilmann 2012).

KRITIK AM AKTUELLEN SYSTEM

Durch die Hartz-Gesetze wurden u.a. Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II (ALG II, umgangssprachlich »Hartz IV«) zusammengelegt. Zusätzlich zum ALG-II-Regelbedarf werden die Beiträge zur Krankenkasse gezahlt sowie Leistungen für Kosten der Unterkunft (KdU), einige unregelmäßige Leistungen (auf Antrag), sowie einige Vergünstigungen (z.B. Befreiung von GEZ-Gebühren oder ÖPNV-Tickets). Der durchschnittliche Leistungsumfang (Regelsatz + KdU) beträgt ca. 745 Euro im Monat für einen Single. Falls ein Hilfsbedürftiger ohne wichtigen Grund die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit verweigert, kann die Regelleistung um 30%, im Extremfall sogar vollständig gekürzt werden. Die Transferenzugsrate für Hinzuverdienste bzw. zur Anrechnung der Einkünfte der Bedarfsgemeinschaft liegt zwischen 80 und 100%.

In der aktuellen Reformdebatte werden verschiedene Aspekte des bestehenden Systems kontrovers diskutiert. Dazu zählen:

1. die Leistungshöhe,
2. die Unabhängigkeit der gewährten Leistungen von der bisherigen Erwerbsbiographie der Empfänger,
3. mangelnde Erwerbsanreize wegen hoher Transferenzugsraten,
4. geringes »Schonvermögen«,
5. die Angemessenheit von Sanktionen bzw. Leistungskürzungen in bestimmten Fällen,
6. Stigmatisierung durch Gang zum Amt (mit der Folge der Nichtinanspruchnahme durch anspruchsberechtigte Bedürftige) sowie
7. die Komplexität des Sozialsystems insgesamt.

Über jeden dieser Punkte kann man unterschiedlicher Auffassung sein. Erstens kann man selbstverständlich über die »angemessene« Höhe der Leistungen streiten. Das Verfahren zur Berechnung der Hartz-IV-Regelsätze beruht auf unabhängigen statistischen Auswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Dieser wissenschaftliche Ansatz hat den Vorteil, dass die Sätze nicht im laufenden politischen (Überbietungs-)Prozess festgelegt werden, sondern empirisch fundiert und transparent berechnet werden. Wir begrüßen dieses Vorgehen und raten dringend davon ab, daran etwas zu ändern. Das bedeutet allerdings nicht, dass das jeweilige Berechnungsverfahren über jede Kritik erhaben ist. Mögliche methodische Fehler müssten korrigiert werden.²

Zweitens wurde mit der Einführung von ALG II bewusst die Leistungshöhe unabhängig von vorherigen Einkünften gestaltet. Hier ging es darum zu verhindern, dass dauerhafte Transferleistungen an Empfänger mit ehemals höheren Einkommen die Arbeits-

anreize stark einschränken. Dies sollte so beibehalten werden.

Der dritte Punkt, die hohen Transferenzugsraten und die damit verbundenen Fehlanreize, stehen im Mittelpunkt des ifo-Reformvorschlags. Da eine Besserstellung aller Haushalte im Vergleich zum Status quo nur mit erheblichen Mehrkosten möglich ist (siehe z.B. Blömer und Peichl 2018), der ifo-Vorschlag jedoch aufkommensneutral ausgelegt ist, wird es Gewinner und Verlierer einer solchen Reform geben. In unserem Vorschlag werden Bedarfsgemeinschaften mit Kindern tendenziell bessergestellt als Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder. Letztere können einfacher ihr Arbeitsangebot ausweiten und so durch Mehrarbeit die Einkommensverluste kompensieren, die sich im statischen Fall ohne Verhaltensanpassung ergeben würden. Konkret fällt für Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder der durch die derzeitigen Hinzuverdienstregelungen festgelegte Freibetrag in Höhe von 100 Euro pro Monat weg. Haushalte mit Kindern erhalten weiterhin die Möglichkeit, die ersten 100 Euro anrechnungsfrei hinzu zu verdienen, da diese Haushalte über höhere Fixkosten der Arbeitsaufnahme verfügen. In Anlehnung an verschiedene Vorschläge (untersucht z.B. in Peichl et al. 2011 und Blömer und Peichl 2019), keinen anrechnungsfreien Hinzuverdienst bei Kleinst- und Minijobs zuzulassen, sieht der ifo-Vorschlag für Haushalte ohne Kinder eine Grenzbelastung von 100% bis zu einer Grenze von 630 Euro/Monat vor.³ Für Beschäftigungen über diese Grenze gilt in beiden Varianten ein anrechnungsfreier Hinzuverdienst von 40%, d.h. eine Grenzbelastung von 60%. Für Haushalte mit Kindern modelliert der ifo-Vorschlag ab 100 Euro eine Grenzbelastung von 80%, statt 100%, bis zu einer Grenze von individuell 630 Euro/Monat. Darüber hinausgehende Hinzuverdienste unterliegen ebenfalls einer Grenzbelastung von 60%.

Viertens gehen von der Höhe des Schonvermögens ebenfalls Anreizwirkungen aus. Aus der Perspektive des Subsidiaritätsprinzips ist es richtig, dass jedermann zunächst eigene Mittel einsetzt, bevor Hilfen des Staates beansprucht werden. Eine volle Vermögensanrechnung untergräbt aber Anreize zur Vorsorge. In dieser Abwägung schlagen wir vor, die Höhe des Schonvermögens zusätzlich an die Erwerbsbiographie zu binden. Das kommt nicht nur denen entgegen, die es als unfair ansehen, wenn Transferempfängern, die nie gearbeitet haben, das gleiche Schonvermögen gewährt wird wie Empfängern, die viele Jahre gearbeitet haben. Es kommt hinzu, dass diese Bindung die Arbeitsanreize stärkt.

Der fünfte Punkt betrifft die Frage, ob Leistungskürzungen bei tatsächlich oder vermeintlich fehlender Bemühung des Transferempfängers, eigenes Einkommen zu erzielen, gerechtfertigt sind. Aus der Sicht

² Zur Kritik an der konkreten Vorgehensweise bei der Berechnung der Regelsätze siehe z.B. Bauernschuster et al. (2010), Becker und Tobsch (2016) oder Sell (2016).

³ Das entspricht dem Einkommen, das sich bei einer Beschäftigung von zwei Tagen (16 Stunden) pro Woche und 4,28 Wochen pro Monat zum Mindestlohn in Höhe von 9,19 Euro pro Stunde ergibt.

der Steuerzahler, die die Transferleistungen finanzieren, ist die Sanktionierung mangelnder Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme bei den Empfängern ein wichtiger Aspekt der Fairness des Gesamtsystems («Solidarität ist keine Einbahnstraße»). Ob Sanktionen in den richtigen Fällen verhängt werden und ob sie Verhaltensänderungen bei den Sanktionierten verursachen, ist eine empirische Frage.⁴ Wir bewerten das Sanktionssystem im Rahmen unseres Reformvorschlages nicht.

Sechstens wird Hartz IV wegen der damit verbundenen Stigmatisierung der Empfänger kritisiert. In der Tat sollten die Leistungen administrativ so gestaltet werden, dass eine Stigmatisierung möglichst vermieden wird. Wünschenswert in diesem Zusammenhang ist auch eine weitere Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und Verknüpfung der Daten aus unterschiedlichen Ämtern und Registern (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2017). Dies könnte schließlich zu einer automatischen Auszahlung der Ansprüche an alle Berechtigten führen (siehe z.B. Blömer und Peichl 2018). Öffentlich zu erklären, der Empfang dieser Transferleistungen sei ein Makel, steigert die gesellschaftliche Stigmatisierung allerdings.

Siebtens ist das deutsche Sozialsystem insgesamt zu kompliziert und teilweise inkonsistent. Derzeit gibt es in Deutschland eine Vielzahl von Behörden, die mehr als 150 steuer- und beitragsfinanzierte Sozialleistungen verwalten. Ein Grund für die Grenzsteuersatzverläufe von teilweise über 100% (vgl. Bruckmeier, Mühlhan und Peichl 2018) ist auch, dass ALG II, Wohngeld und Kinderzuschlag – aufgrund der jeweiligen Zuständigkeit von drei Ministerien – nicht aufeinander abgestimmt sind. Hier sind weitere Reformen dringend notwendig. In unserem Vorschlag adressieren wir dieses Problem nur insofern, indem wir Wohngeld und Kinderzuschläge mit den Hartz-IV-Leistungen zusammenfassen.

DER IFO-VORSCHLAG IM VERGLEICH ZU ANDEREN VORSCHLÄGEN

Tabelle 1 vergleicht den ifo-Vorschlag mit anderen aktuellen Vorschlägen. Bei der Leistungshöhe bei Arbeitslosigkeit sehen die Vorschläge des IAB, des ifo Instituts und der SPD keine prinzipielle Änderung des Status quo vor. Hingegen ist bei den Reformoptionen der Grünen eine Erhöhung vorgesehen. Die FDP fordert eine Angleichung der Regelsätze für Erwachsene, d.h. eine Anhebung für Partner in Bedarfsgemeinschaften, sowie eine Pauschalierung der Kosten der Unterkunft.

An der prinzipiellen Unabhängigkeit der Leistungshöhe von der Erwerbsbiographie, also einem Kernelement von Hartz IV, soll sich in den derzeit

diskutierten Reformvorschlägen nichts ändern. Die SPD-Forderung nach einer längeren Bezugsmöglichkeit von Arbeitslosengeld I (bis zu drei statt derzeit maximal zwei Jahre) setzt hier jedoch indirekt an.

Die Reformvorschläge unterscheiden sich im Wesentlichen durch die Gestaltung der Transferzugsraten. Die Hinzuverdienstregeln zeichnen sich im Status quo durch einen Freibetrag von 100 Euro pro Monat sowie darüber hinaus hohe Grenzbelastungen von 80, 90 bis 100% aus. Eine Besonderheit des ifo-Vorschlages ist es, dass bezüglich der Grenzbelastung zwischen Haushalten mit und ohne Kindern differenziert wird. Im ifo-Vorschlag fällt der Freibetrag in Höhe von 100 Euro für kinderlose Haushalte weg, und Einkommen bis 630 Euro/Monat werden vollständig angerechnet. Haushalte mit Kindern wird hingegen der Freibetrag weiterhin gewährt und ein Zuverdienst von 20% bis 630 Euro/Monat ermöglicht. Ab 630 Euro/Monat wird im ifo-Vorschlag die Grenzbelastung generell auf 60% verringert. Ähnliche Schritte sieht der Vorschlag des IAB vor, bei dem der Freibetrag generell auf 50 Euro/Monat begrenzt wird sowie Grenzbelastungen von anfangs 90% bis 450 Euro/Monat und darüber hinaus auf 60% festgelegt werden. Die Reformvorschläge von Bündnis 90/Die Grünen gehen ebenfalls in die Richtung, die Grenzbelastung zu verringern. So soll diese auf maximal 70% begrenzt werden. Die FDP fordert bei der Grenzbelastung einen Stufentarif mit abnehmender Grenzbelastung von 80, über 70 auf 60% unter Beibehaltung des 100-Euro-Freibetrages. Bei der SPD ist eine Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten erst nach einer Anhebung des Mindestlohnes auf 12 Euro vorgesehen.

Der ifo-Vorschlag umfasst eine Erhöhung des Schonvermögens um 150 Euro je Erwerbsjahr. Einen anderen Ansatz verfolgen die Vorschläge von FDP und Grünen, bei denen die Schonvermögen unabhängig von Alter oder Erwerbsbiographie auf die pauschalen Beträge 30 000 Euro (FDP) bzw. 60 000 Euro (Grüne) erhöht werden sollen. Die SPD hält prinzipiell an den derzeitigen Regeln zum Schonvermögen fest, schlägt aber eine zweijährige Schutzzeit vor, bevor die Vermögen herangezogen werden müssen.

Die Vorschläge von ifo und IAB modellieren keine Änderungen an den Sanktionen. Die Vorschläge der Parteien fordern dabei eine Abmilderung der Sanktionen (SPD und FDP) oder eine Abschaffung (Grüne).

Um die Stigmatisierung durch den Gang zum Amt und damit die Nichtinanspruchnahme von Transferleistungen zu bekämpfen, verfolgen die Vorschläge unterschiedliche Ansätze. Die Grünen sehen eine automatische Auszahlung vor, die durch das Finanzamt umgesetzt werden soll. Die FDP schlägt hingegen eher eine Pauschalierung von Leistungen, z.B. der Kosten der Unterkunft, vor, die die Berechnung der Ansprüche und damit die Inanspruchnahme vereinfachen soll. Die Vorschläge von ifo und IAB modellieren weiterhin die Möglichkeit der Nichtinanspruchnahme

⁴ Beispielsweise dokumentieren van den Berg, Uhlendorff und Wolff (2017) einen positiven Effekt der Sanktionen auf die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit, der aber auch mit niedrigeren Löhnen einhergehen kann. Die Härte der Sanktionen in Deutschland liegt im OECD-Mittelfeld (vgl. Immervoll und Knotz 2018).

Tab. 1

Reformvorschläge für »Hartz IV« im Vergleich

	Status quo	ifo	IAB	Grüne	FDP	SPD
Quelle		Blömer et al. (2019)	Bruckmeier, Mühlhan und Wiemers (2018)	Blömer und Peichl (2018), BAG/Grüne (2018), Habeck (2019),	Blömer und Peichl (2019), FDP (2019)	SPD (2019)
1. Leistungshöhe	424 Euro + KdU	x	x	Erhöhung	Angleichung/ Erhöhung des Regelsatzes für Partner; Regionale Pauschalierung der KdU	x
2. Abhängigkeit von Erwerbsbiographie	Nein	x	x	x	x	Indirekt durch längeren ALG-I-Bezug
3. Transferentzugsraten	80–90–100% Freibetrag 100 Euro	100–80–60% abhängig vom Haushaltskontext; Wegfall Freibetrag für Kinderlose	90–60%, Freibetrag 50 Euro	Max. 70%	80–70–60%	x (Änderung erst nach Anhebung Mindestlohn auf 12 Euro)
4. Schonvermögen	Altersabhängig 3 850 bis maximal 10 050	Erhöhung abhängig von Erwerbsbiographie	x	Pauschale Erhöhung auf 60 000 Euro	Pauschale Erhöhung auf 30 000 Euro	Berücksichtigung erst nach zwei Jahren ALG-II-Bezug
5. Sanktionen	Bei Nichtkooperation	x	x	Abschaffung	Abmildern	Abmildern
6. Nicht-inanspruchnahme	Wegen Stigma	x	x	Automatische Auszahlung	Regionale Pauschalierung der KdU	x
7. Komplexität	Hoch wegen Interaktionen beim KiZ und WG	Reduktion durch Zusammenlegen	Reduktion durch Zusammenlegen	Reduktion durch Zusammenlegen	Reduktion durch Zusammenlegen	x

Legende: x = keine Änderung.

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

von Transferleistungen. Möglich ist, dass sich durch die Zusammenlegung verschiedener Transfers die Situation der Inanspruchnahme berechtigter Haushalte verbessern könnte.

Insgesamt haben alle Vorschläge, mit Ausnahme des Konzeptes der SPD, eine Integration der Transferleistungen Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag gemeinsam, mit dem Ziel, die Komplexität des Gesamtsystems zu verringern. So werden in den Konzepten von ifo, IAB, Grünen und FDP die Leistungen Kinderzuschlag und Wohngeld rechnerisch abgeschafft und durch eine einheitliche Transferleistung, mit je nach Vorschlag unterschiedlichen Anrechnungsregeln für Einkommen und Vermögen, ersetzt.

FAZIT

Die bestehenden Regelungen im Bereich der sozialen Grundsicherung haben den erheblichen Nachteil, dass sie in Folge nicht aufeinander abgestimmter Transfers und Transferentzugsregeln teilweise zu

impliziten Grenzsteuersätzen von bis zu 100% und mehr führen.

Der ifo-Vorschlag zur Reform der sozialen Grundsicherung führt dazu, dass sich (mehr) Arbeit auch bei niedrigen Stundenlöhnen wieder lohnt. Durch die verbesserten Anreizstrukturen können Betroffene der Abhängigkeit von Transfers aus eigener Kraft leichter entkommen als im Status quo. Die Beschäftigung nimmt zu, ohne dass zusätzliche Kosten für den Staatshaushalt entstehen. Die Vorgabe der Aufkommensneutralität bedeutet, dass vor Verhaltensanpassungen einige Haushalte gewinnen, während andere verlieren. Diese Verluste werden jedoch bei den meisten, wenn auch nicht bei allen Haushalten, durch ausgedehnte Beschäftigung überkompensiert.⁵ Wenn man Einkommensverluste ganz ausschließen will, müsste man etwas schlechtere fiskalische Wirkungen in Kauf nehmen.

⁵ Durch die Ausweitung des Arbeitsangebots im Niedrigeinkommensbereich besteht die Gefahr von Lohneinbußen der bisher Beschäftigten in diesem Bereich (vgl. dazu auch Grüner 2019).

Reformbedarf besteht aber nicht nur bei den Hinzuverdienstregelungen. Langfristig ist ein besser integriertes und aufeinander abgestimmtes Gesamtsystem der Steuern, Abgaben und Transfers wünschenswert.⁶ Die Umsetzung einer solchen umfassenden Reform ist jedoch kurzfristig nur schwer vorstellbar.

LITERATUR

Bauernschuster, St., W. Geis, Chr. Holzner und H. Rainer (2010), »Das Bundesverfassungsgerichtsurteil zu den Hartz-IV-Regelsätzen: Hintergrund und Bedeutung«, *ifo Schnelldienst* 63(5), 21–29.

Becker, I. und V. Tobsch (2016), *Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland*, Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Riedstadt und Berlin.

Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019), »Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems«, *ifo Schnelldienst* 72(4), 34–43.

Blömer, M., F. Buhlmann, M. Löffler, A. Peichl und H. Stichnoth (2017), »Kinderfreibeträge in der gesetzlichen Rentenversicherung: Verteilungs- und Verhaltenswirkungen«, *Wirtschaftsdienst* 97, 266–271.

Blömer, M. und A. Peichl (2018), »Garantieeinkommen für Alle«. Studie in Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Wirtschaft und Finanzen von Bündnis 90/Die Grünen, ifo Forschungsberichte 97, ifo Institut, München.

Blömer, M. und A. Peichl (2019), *Anreize für Erwerbstätige zum Austritt aus dem Arbeitslosengeld-II-System und ihre Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Sozialversicherungssystem*, Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, ifo Forschungsberichte 98, ifo Institut, München.

Breuer, Chr. (2019), »Dilemma Hartz IV: Geringverdiener entlasten«, *Wirtschaftsdienst* 99, 82–83.

Bruckmeier, K. und S. Becker (2018), *Auswirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und -Beziehern*, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Institut für Arbeitsmark- und Berufsforschung, Nürnberg.

Bruckmeier, K., J. Mühlhan und A. Peichl (2018), »Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen«, *ifo Schnelldienst* 71(2), 25–28.

Bruckmeier, K., J. Mühlhan und J. Wiemers (2018), *Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken: Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag*, Forschungsbericht, Institut für Arbeitsmark- und Berufsforschung, Nürnberg.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wirtschaft & Finanzen, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BAG/Grüne) (2018), *Beschluss der Bundesarbeitsgemeinschaft Wirtschaft & Finanzen, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Hartz IV hinter uns lassen*, 2. Dezember, verfügbar unter: <http://gruene-bag-wifi.de/wp-content/uploads/2018/12/Hartz-IV-hinter-uns-lassen.pdf>.

FDP-Bundestagsfraktion (2019), *Beschluss der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag: Grundsicherung modernisieren – Chancen ermöglichen – Liberales Bürgergeld einführen*, 19. Februar, Berlin, verfügbar unter: https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2019-02/190221_Beschluss_liberales%20B%C3%BCrgergeld.pdf.

Grüner, H.-P. (2019), »Die politische Zukunft von Hartz IV«, *ifo Schnelldienst* 72(6), 18–21.

Habeck, R. (2019), »Die Wirtschaft von der Gesellschaft her denken«, *ifo Schnelldienst* 72(6), 10–11.

Immervoll, H. und C. Knotz (2018), »How demanding are activation requirements for jobseekers«, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, OECD, Paris.

Löffler, M., A. Peichl, N. Pestel, H. Schneider und S. Sieglöcher (2012), »Effizient, einfach und gerecht: Ein integriertes System zur Reform von Einkommensteuer und Sozialabgaben«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 13(1), 196–213.

Nationaler Normenkontrollrat (2017), *Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren*, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.

Peichl, A., F. Buhlmann, M. Löffler, M. Blömer und H. Stichnoth (2017), *Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Peichl, A., N. Pestel, H. Schneider und S. Sieglöcher (2011), »Reform der Hartz-IV-Hinzuverdienstregelungen: Ein verfehelter Ansatz«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 12(2), 12–26.

Rürup, B. und D. Heilmann (2012), »Arbeitsmarktreformen: Was noch zu tun bleibt«, *Wirtschaftsdienst* 92, 339–344.

Sell, St. (2016), »Der Streit um die (Nicht-)Erhöhung der Hartz-IV-Regelbedarfe«, *MAKRONOM*, 22. September, verfügbar unter: <https://makronom.de/der-streit-um-die-nicht-erhoehung-der-hartz-iv-regelbedarfe-17070>.

SPD-Parteivorstand (2019), *Arbeit – Solidarität – Menschlichkeit*, 10. Februar, Berlin, verfügbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Bilder/SPDerneuern/201902_PV-Klausur/20190210_Neuer_Sozialstaat.pdf.

van den Berg, G. J., A. Uhlendorff und J. Wolff (2017), »Under Heavy Pressure: Intense Monitoring and Accumulation of Sanctions for Young Welfare Recipients in Germany«, IZA Discussion Paper, Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.

⁶ Siehe z.B. Löffler et al. (2012), Blömer et al. (2017) oder Breuer (2019) für Möglichkeiten eines integrierten Systems bzw. für Entlastungen für Geringverdiener außerhalb des Systems der Grundsicherung.