

Koch, Susanne; Walwei, Ulrich

**Article — Published Version**

## Hartz IV: Geht die Reform zu weit oder noch nicht weit genug?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Koch, Susanne; Walwei, Ulrich (2005) : Hartz IV: Geht die Reform zu weit oder noch nicht weit genug?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 85, Iss. 7, pp. 411-417,  
<https://doi.org/10.1007/s10273-005-0396-5>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42444>

**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.*

# Wie sollte Hartz IV reformiert werden?

*Ein halbes Jahr nach Einführung der Hartz IV-Reformen werden angesichts von Umsetzungsproblemen und nicht erfüllten Beschäftigungserwartungen erste Änderungen diskutiert. Wie sollte Hartz IV reformiert werden? Ist eine grundlegend andere Arbeitsmarktpolitik zum Abbau der Arbeitslosigkeit notwendig?*

Susanne Koch, Ulrich Walwei

## Hartz IV: Geht die Reform zu weit oder noch nicht weit genug?

Das zum 1.1.2005 in Kraft getretene Vierte Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) bildet den Schlussstein eines ganzen Reformgebäudes, dessen Grundstein mit der Einberufung der Hartz-Kommission im Frühjahr 2002 gelegt wurde. Es zielt vorrangig auf eine Aktivierung der Langzeitarbeitslosen und kombiniert fordernde und fördernde Elemente<sup>1</sup>. Hervorzuheben ist dabei die durch Hartz IV in der Tendenz weniger großzügige Ausgestaltung der Transferleistungen durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II („ALG II“) als neuer Grundsicherung, eine verschärfte Bedürftigkeitsprüfung und weiter gefasste Zumutbarkeitsregelungen. Hinzu kommen eine verstärkte Förderung der Beschäftigungsaufnahme durch leicht verbesserte Möglichkeiten für Zusatzverdienste von Hilfeempfängern sowie zusätzliche Eingliederungsinstrumente wie das Einstiegsgeld und die so genannten „Zusatzjobs“ (Arbeitsgelegenheiten). Für die Administration des neuen Systems sieht die Reform zwei verschiedene Trägerschaften vor: Arbeitsgemeinschaften aus örtlichen Arbeitsagenturen und Kommunen oder im Rahmen des

so genannten „Optionsmodells“ die Kommunen allein.

Der vorliegende Beitrag widmet sich angesichts der andauernden Kontroverse um Hartz IV mehreren Fragen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass hier nur vorläufige Einschätzungen abgegeben werden können. Die Implementierung der neuen Strukturen ist noch im Gange, belastbare Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation werden erst in einigen Jahren vorliegen. Dennoch sind selbstverständlich Plausibilitätsüberlegungen im Sinne einer Ex-ante-Evaluation zu jeder Zeit möglich. Von übergreifendem Interesse ist dabei der Aspekt, ob es sich bei der so vollzogenen Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe um eine „richtige“ Reform mit Blick auf mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit handelt. Von Interesse ist dabei insbesondere, ob davon ein substanzieller oder marginaler Beitrag zur Linderung der Arbeitsmarktkrise zu erwarten ist. Ein im Prinzip richtiger Ansatz schließt aber nicht aus, dass die Umsetzung der Reform bei bereits

erkennbaren Problemen nicht noch weiter optimiert oder nachgebessert werden könnte.

Im Folgenden gehen wir auf wesentliche, in der Öffentlichkeit besonders kontrovers diskutierte Aspekte der so genannten „Jahrhundertreform“ ein. Im Fazit wird dann das Gesamtvorhaben auch aus beschäftigungspolitischer Sicht gewürdigt.

### Personen im Geltungsbereich des SGB II: Mehr als erwartet

Der Erfolg der Reform wird mittelfristig vor allem daran gemessen werden, ob es gelingt, die Zahl der hilfebedürftigen Personen dauerhaft zu reduzieren und somit die Ausgaben des Staates für diese Klientel zu verringern. Dabei konnten vor Inkrafttreten des SGB II nur Vermutungen darüber geäußert werden, wie hoch die Anzahl der Personen überhaupt sein würde, die unter das neue Recht fallen. Grundsätzlich können Leistungen nach dem SGB II nur diejenigen 15- bis 65-jährigen Personen erhalten, die erwerbsfähig und hilfebedürftig sind oder mit einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Erwerbsfähig ist nach dem SGB II jeder, der im Stande ist, mindes-

<sup>1</sup> Vgl. zu den Regelungen im Detail Susanne Koch, Ulrich Walwei: Hartz IV: Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 16/2005, 18. April 2005, S. 10-16.

tens drei Stunden pro Tag erwerbstätig zu sein. Was die Bedürftigkeit angeht, so wird nun Einkommen und Vermögen in größerem Umfang angerechnet als dies z.B. bei der Arbeitslosenhilfe der Fall war. Vor allem gilt dies für Einkommen und Vermögen des Partners. Weiterhin wurde das Konzept der Bedarfsgemeinschaft eingeführt. Zu einer Bedarfsgemeinschaft gehören neben den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen vor allem ihre Partner, Eltern und minderjährigen Kinder, sofern diese nicht ihren Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen und Vermögen sichern können.

Bei seiner Einigung über das kommunale Optionsgesetz ging der Vermittlungsausschuss im Juli 2004 von 2,67 Mio. Bedarfsgemeinschaften aus, die im Jahresdurchschnitt 2005 Arbeitslosengeld II erhalten sollten. Weiterhin wurde damit gerechnet, dass 3,21 Mio. erwerbsfähige Personen aktivierende Maßnahmen erhalten würden. Das IAB veröffentlichte im September 2004 eine aktualisierte Schätzung auf Basis der nun verfügbaren Sozialhilfestatistik 2003<sup>2</sup>, nach der mit 2,86 Mio. Bedarfsgemeinschaften mit 5,97 Mio. Mitgliedern, davon 3,44 Mio. potenziell zu aktivierende, zu rechnen sei.

Beide Schätzungen wurden übertroffen: Mit Inkrafttreten des SGB II im Januar 2005 erhielten 2,94 Mio. Bedarfsgemeinschaften mit über 5,6 Mio. Personen die neue Grundsicherung. Bis zum Juni sind diese Zahlen weiter angestiegen, es befinden sich nun mehr als 3,5 Mio. Bedarfsgemeinschaften mit fast 6,4 Mio. Mitgliedern im Rechtskreis SGB II. Es ist nicht damit zu rechnen, dass die Zahlen in den kommenden Monaten so weit

zurückgehen, dass der ursprünglich unterstellte Jahresdurchschnitt erreicht werden könnte. Damit deutet sich aber an, dass die Kosten für das Arbeitslosengeld II zumindest in diesem Jahr höher sein werden als vorher unterstellt.

Was sind nun die Gründe für die Fehleinschätzungen? Zum einen dürfte die Zahl der Sozialhilfebezieher, die ins neue System übergegangen sind, deutlich höher gewesen sein, als im Vermittlungsausschuss zugrunde gelegt: Denn gegenüber der dort verwendeten Sozialhilfestatistik 2002 wies bereits die bei Rudolph<sup>3</sup> vorliegende Sozialhilfestatistik 2003 eine um 7,4% höhere Zahl an potenziellen ALG II-Beziehern aus. Bis Ende 2004 dürfte die Zahl der Sozialhilfebezieher noch weiter gestiegen

sein, nach ersten Schätzungen um fast 9%. Dies ist natürlich auch der weiterhin schwachen Arbeitsmarktentwicklung des vergangenen Jahres geschuldet.

Zum anderen stellt sich die Frage, inwieweit die neue Definition der Erwerbsfähigkeit dazu beigetragen hat, dass mehr Personen aus der Sozialhilfe ins SGB II gewechselt sind als erwartet. Denn die Erwerbsfähigkeit der Sozialhilfebezieher konnte in den Ex-ante-Schätzungen nur sehr begrenzt abgebildet werden. Es wird sich demnach erst mit der Zeit (und mit zunehmenden Aktivierungsbemühungen) zeigen, inwieweit die getroffenen Einstufungen tatsächlich haltbar sind.

Für den Anstieg der Anzahl von ALG II-Empfängern im Jahresverlauf lassen sich ebenfalls Plausibilitätsüberlegungen anstellen: Zunächst besteht die Möglichkeit, dass im Jahresverlauf vermehrt Personen einen Antrag auf ALG II gestellt haben, die vorher zwar bedürftig waren, wegen des Stigmatisierungseffekts aber keine Sozialhilfe bezogen hatten. Solche Personen könnten ihre Einstellung etwa auch wegen der umfangreichen Medienberichte geändert haben.

Hinzu kommt, dass bei einigen Personen, die aufgrund eines zu hohen Vermögens zunächst als „nicht bedürftig“ eingestuft wurden, dieses Vermögen unter Umständen bereits nach kurzer Zeit aufgebraucht war. Diese Personen könnten nun einen erneuten, diesmal erfolgreichen Antrag auf SGB II-Leistungen gestellt haben.

Schließlich sind auch Verhaltensänderungen nicht auszuschließen: So könnten sich größere Bedarfsgemeinschaften, die wegen der gegenseitigen Unterstützungspflicht der Mitglieder die Bedürftigkeitskriterien nicht

Die Autoren  
unseres Zeitgesprächs:

*Dr. Susanne Koch, 37, ist Koordinatorin der Evaluationsforschung und Dr. Ulrich Walwei, 46, ist stellvertretender Direktor am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg.*

*Prof. Dr. Ronnie Schöb, 43, ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft und Prof. Dr. Joachim Weimann, 49, ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Otto-von-Guericke-Universität in Magdeburg.*

*Prof. Dr. Ulrich van Suntum, 51, ist geschäftsführender Institutsdirektor des Centrums für Angewandte Wirtschaftsforschung (CAWM) der Universität Münster.*

<sup>2</sup> Vgl. Helmut Rudolph: Aktualisierte Schätzungen zum Start von ALG II, IAB-Kurzbericht Nr. 11/23.9.2004.

<sup>3</sup> Ebenda.

erfüllt haben, schlicht aufgespalten haben. Einzelne Personen aus solchen ehemaligen Bedarfsgemeinschaften könnten dann unter die Bedürftigkeitsgrenzen fallen. Dies gilt vor allem für erwerbsfähige Partner von Erwerbstätigen.

Somit lässt sich die gegenüber den Ex-ante-Schätzungen höhere Zahl von Bedarfsgemeinschaften und hilfebedürftigen Personen im SGB II durchaus begründen. Allerdings sind diese Entwicklungen noch als Übergangsphänomene einzustufen. Denn der aktivierende Teil der Reform ist bisher nur unzureichend umgesetzt. Wegen der kurzen Frist vor Einführung des neuen Rechts und der Koordinationsprobleme, die organisatorisch zu lösen sind, werden vielerorts noch kaum aktivierende Maßnahmen durchgeführt. Damit kommen aber die Hilfebedürftigkeit senkenden Effekte der Reform noch nicht zum Tragen: Integrationsbemühungen in den ersten Arbeitsmarkt haben bisher noch nicht im erheblichen Umfang stattgefunden, und auch Maßnahmeangebote, mit denen die Verfügbarkeit geprüft werden könnte, wurden noch nicht überall gemacht. Insofern bleibt abzuwarten, wie sich die Zahl der Hilfebezieher in der zweiten Jahreshälfte entwickelt, wenn auch die Aktivierungsbemühungen in den Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen anlaufen.

#### **Weniger großzügige Transferleistungen für Hilfebedürftige: konsequent**

Grundsätzlich können großzügige Transferleistungen sowohl negative als auch positive Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit haben<sup>4</sup>. Empirische Untersuchungen zeigen aber, dass insbesondere die Dauer des Bezugs von Lohnersatzleistungen einen großen Einfluss auf Höhe und Dauer der Arbeitslo-

sigkeit hat. In Deutschland war vor den Hartz-Reformen die soziale Absicherung von Langzeitarbeitslosen durch die lange Bezugsdauer von älteren Arbeitslosen und die bisher unbefristete Arbeitslosenhilfe im internationalen Vergleich relativ hoch.

Die Einführung der pauschalisierten Grundsicherung sorgt nun bei den Langzeitarbeitslosen für weniger großzügige Transferleistungen in allen Dimensionen. Zunächst wird die Bedürftigkeitsprüfung im Grundsatz strenger, insbesondere weil Einkommen von Partnern und anderen Mitgliedern der „Bedarfsgemeinschaft“ stärker als bisher bei der Arbeitslosenhilfe berücksichtigt werden.

Auch die Anspruchsvoraussetzungen wurden verschärft. Für die Empfänger der Grundsicherung ist für Arbeitsuchende jetzt jede Arbeit zumutbar – auch unterhalb des Tariflohns oder des ortsüblichen Entgelts. Bei Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung oder einer Eingliederungsmaßnahme werden die Leistungen empfindlich gekürzt. Vor allem für ALG II-Empfänger unter 25 Jahren gelten strengere Anspruchsvoraussetzungen.

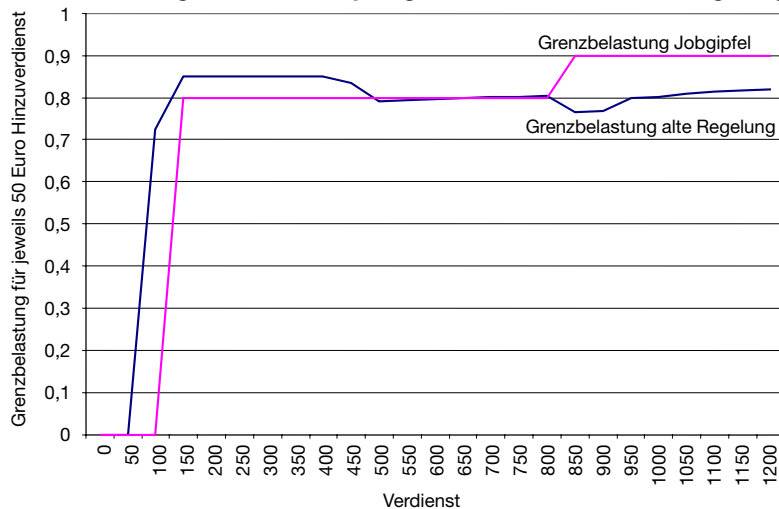
Weiterhin ist das Arbeitslosengeld II durch die vorgesehene Pauschalierung tendenziell niedriger als die Arbeitslosenhilfe. Zudem verläuft es – anders als die Arbeitslosenhilfe – durch den befristeten Zuschlag degressiv. Dennoch ergeben sich aus den Personenpauschalen, Unterkunftskosten und gegebenenfalls befristetem Zuschlag bei Mehrpersonenhaushalten Beträge zwischen 1034 und 2014 Euro. Um ein solches Nettoeinkommen zu erzielen, müssten bei einer Vollzeittätigkeit mit 40

<sup>4</sup> Vgl. Susanne Koch, Ulrich Walwei: Mehr Beschäftigung durch geringere Transferleistungen?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 83. Jg. (2003), Heft 5, S. 289-296.

Wochenstunden Nettostundenlöhne von rund 5,65 - 7,35 Euro (Brutto 7,10 - 9,25 Euro) erreicht werden. Dies könnte schon an der Obergrenze dessen liegen, was auf Einstiegspositionen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen erzielt werden kann.

Daraus sollte allerdings nicht gefolgert werden, dass eine weitere Absenkung der Transferleistungen sinnvoll wäre. Denn für die „Verlierer“ der Reform – vor allem die untere Mittelschicht, die bisher von einer eher „statusorientierten“ Sozialpolitik profitiert hat und sich nun stärker in Richtung kulturelles Existenzminimum bewegt – bedeutet die Einführung des SGB II zum Teil gravierende Einschnitte. Gleichzeitig ist aber auch vor einem Aufweichen der Reform zu warnen, da damit die Anreize zur Arbeitsaufnahme wieder sinken würden. Zudem wäre ein solcher Schritt mit einem noch höheren Finanzierungsaufwand verbunden. In diesem Zusammenhang ist auch die Debatte um die Verschiebung der verkürzten Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I unverständlich, denn dies wäre ein Schritt in die falsche Richtung.

Insgesamt sollten die Wirkungen der weniger großzügigen Transferleistungen zunächst genau beobachtet und evaluiert werden, bevor über Neuregelungen nachgedacht wird. Neben den Anzeigeffekten zur Arbeitsaufnahme muss dabei auch untersucht werden, welche sozialen Konsequenzen sich ergeben. Hier geht es nicht nur um die Höhe der gezahlten Leistungen, sondern auch um deren pauschale Auszahlung. Denn diese erfordert bei den Hilfebedürftigen einen vorausschauenden Umgang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln. Besonders bei Personen, die aus dem Sozialhilfebezug einzelfallbezogene Zahlungen gewohnt waren, könnte es zu erhöhter Ver-

**Grenzbelastung der ALG II-Empfänger nach alter und neuer Regelung**

schuldung mit allen nachfolgenden Problemen kommen.

**Verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten: Möglichkeiten und Grenzen**

Die Regelungen zur Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Hilfeleistung, wie sie im SGB II im Januar 2005 eingeführt wurden, sehen im Vergleich zu dem getrennten System von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe Veränderungen vor, die bei niedrigeren Zusatzverdiensten zu merklichen Verschlechterungen führen und bei höheren zu leichten Verbesserungen<sup>5</sup>. So stellen sich im Vergleich zur Regelung in der Arbeitslosenhilfe alleinstehende ALG II-Bezieher erst oberhalb eines Zusatzverdienstes von etwa 700 Euro besser. Durch die Regelung stiegen somit im Vergleich zum getrennten System von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die Anreize für Langzeitarbeitslose zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung, während Minijobs weniger attraktiv wurden.

Mit dem Jobgipfel-Kompromiss vom März 2005, der nun als Gesetz

den Bundesrat passiert hat, wurde hier in einigen Punkten nachgebessert: Zunächst wurde die ursprüngliche Regelung vereinfacht, indem ein pauschaler Grundfreibetrag von 100 Euro eingeführt und die weitere Anrechnung nur am Bruttoeinkommen orientiert wurde. Von dem Einkommen, das den Grundfreibetrag übersteigt, bleiben bis zu einem Bruttoeinkommen von 800 Euro 20% anrechnungsfrei. Bei Bruttoeinkommen über 800 Euro kann der ALG-II-Empfänger von dem darüber liegenden Betrag noch 10% behalten. Oberhalb eines Bruttoeinkommens von 1200 Euro bei Hilfebedürftigen ohne Kinder und von 1500 Euro von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern erfolgt eine vollständige Anrechnung des Erwerbseinkommens.

Dennoch verbleibt den Transferempfängern von ihrem hinzuverdienenden Einkommen nur wenig, wie die Graphik der Grenzbelastungen zeigt.

Eine aus Anreizgründen überlegenswerte drastische allgemeine Absenkung der Transferentzugsraten bei hinzuverdienenden Leistungsempfängern würde aber zu massiven Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte führen, weil aus Gründen der Gleichbehand-

lung bisher nicht im Leistungsbezug stehende Niedrigverdiener ebenfalls Sozialtransfers beziehen könnten. Die zur Kompensation der Mehrbelastung benötigten Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen der öffentlichen Hand würden zu kontraktiven Effekten auf gesamtwirtschaftlicher Ebene führen. Zudem sollten selbst die isolierten Arbeitsmarkteffekte großzügigerer Anrechnungsvorschriften nicht überschätzt werden. Denn den positiven Arbeitsanreizen für bestimmte Personengruppen (vor allem bisher nicht erwerbstätige Hilfeempfänger) stünden mögliche Rückgänge des Arbeitsangebots bei anderen – bisher keine Sozialtransfers beziehenden Personen und Haushalten – gegenüber.

Würde dagegen gleichzeitig mit den großzügigeren Anrechnungsvorschriften das Niveau der Grundsicherung abgesenkt, so würde sich der Angebotsdruck für die Hilfeempfänger noch mehr erhöhen und es wären Mittel für die Finanzierung verbesserter Anrechnungsbedingungen frei. Da der Aufbau einer ausreichend großen Zahl von Beschäftigungsmöglichkeiten vermutlich Zeit bräuchte, müssten bei dieser Variante aber wachsende Armutsrisiken in Kauf genommen werden.

Ein möglicher Ausweg aus diesem Dilemma sind befristete Zuschüsse an Hilfeempfänger, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Eine Variante ist das so genannte Einstiegsgeld des SGB II. Mit diesem neuen Instrument kann die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung oder einer Selbstständigkeit durch einen zeitlich auf sechs bis 24 Monate befristeten Arbeitnehmerzuschuss gefördert werden. Um gerade in größeren Familien noch zusätzliche Arbeitsanreize zu schaffen, wurde zusätzlich der – allerdings im Bundeskindergeldgesetz geregelte

<sup>5</sup> Anne Cichorek, Susanne Koch, Ulrich Walwei: Arbeitslosengeld II. Höhere Arbeitsanreize geplant, IAB-Kurzbericht Nr. 7/13.5.2005.

– neue Kinderzuschlag geschaffen, der bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gewährt werden kann, wenn die Bedürftigkeit allein deshalb entstanden ist, weil minderjährige Kinder im Haushalt leben.

Das Einstiegsgeld ist ähnlich wie andere Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine Hilfe zur Wiedereingliederung. Modellversuche in Baden-Württemberg haben ergeben, dass positive Eingliederungseffekte (im Sinne einer zusätzlichen Aufnahme von Beschäftigung seitens der Programmteilnehmer) durchaus realisiert werden konnten<sup>6</sup>. Das Instrument ist aber langfristig nur dann erfolgreich, wenn sich Arbeitnehmerinnen und -nehmer durch die Aufnahme einer niedrig entlohnenden und anfangs „geförderten“ Beschäftigung möglichst dauerhaft vom Transferbezug befreien könnten. Dies setzt aber im Verlauf Einkommenssteigerungen (etwa durch höhere Stundenlohnsätze oder eine Ausweitung der Arbeitszeit) für die Betroffenen voraus. Auch durch „learning-on-the-job“ würde der Wegfall der Lohnsubventionen nach Ende der Förderdauer kompensiert werden. Dass diese Aufwärtsmobilität in Deutschland bisher nicht selbstverständlich ist, belegen Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu Entwicklungen im Niedriglohnbereich<sup>7</sup>. Die anstehenden Evaluationen des Einstiegsgelds werden letztlich zeigen, ob sich dieses Bild – gerade auch mit Blick auf eine mögliche Aufstockung der Arbeitszeit – wandeln kann.

<sup>6</sup> Vgl. Sabine Dann, Andrea Kirchmann, Alexander Spermann, Jürgen Volkert: Einstiegsgeld in Baden-Württemberg – Schlussbericht, hrsg. vom Sozialministerium Baden-Württemberg, Stuttgart 2002.

<sup>7</sup> Vgl. Thomas Rhein, Hermann Gartner, Gerhard Krug: Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert, IAB-Kurzbericht Nr. 3/10.3.2005.

### **Arbeitsgelegenheiten: Behutsamer Einsatz und strikte Evaluation sind angezeigt**

Arbeitsgelegenheiten sind als „ultima ratio“ für solche Empfänger von ALG II gedacht, die nur schwer in reguläre Beschäftigung oder Ausbildung vermittelt werden können. Dabei soll es sich im Wesentlichen um Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur vor Ort handeln (etwa in den Bereichen Umwelt, Pflege, Jugend- und Altenarbeit). Von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen unterscheiden sich Arbeitsgelegenheiten vor allem dadurch, dass deren Vergütung sich an der verrichteten Tätigkeit orientiert, während für Arbeitsgelegenheiten lediglich eine Mehraufwandsentschädigung zusätzlich zum jeweiligen Anspruch auf ALG II gezahlt wird. Ähnlich ist bei den beiden Varianten öffentlich geförderter Beschäftigung aber, dass die durchgeführten Arbeiten in öffentlichem Interesse liegen und „zusätzlich“ sein müssen. Auch der Einsatz zur Heranführung an den regulären Arbeitsmarkt und zur Überprüfung der Verfügbarkeit ist beiden Ansätzen gemein. Im Rahmen von Hartz IV ist eine Ausweitung auf bis zu 600 000 solcher Arbeitsgelegenheiten im Gespräch (Stand im Juni 2005: 194 000)<sup>8</sup>.

Der Einsatz befristeter Arbeitsgelegenheiten ist jedoch mit einer ganzen Reihe von Problemen behaftet: Ausgehend von den vorliegenden Befunden zu den Brutto- und Nettoeingliederungsquoten vergleichbarer Instrumente (wie z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) dürften die Übergangswahrscheinlichkeiten zum regulären Arbeitsmarkt eher gering sein<sup>9</sup>. Ähnlich wie bei ABM besteht somit für die Teilnehmer an solchen Maßnahmen die Gefahr der Stigmatisierung als „leistungsschwach“. Dazu kommt, dass durch das Zusatzlichkeitskriterium im Rahmen

von Arbeitsgelegenheiten eher marktferne Tätigkeiten ausgeübt werden müssen. Von daher ist es unwahrscheinlich, dass auf diesem Wege marktgängige Qualifikationen erworben werden können. Der Druck in Richtung von „Maßnahmekarrieren“ könnte wachsen. Vor allem, wenn die Maßnahmen in großem Stil durchgeführt würden, ist zudem davon auszugehen, dass reguläre Beschäftigung verdrängt wird. Denn öffentliche Pflichtaufgaben könnten zurückgefahren und private Initiative nachhaltig gehemmt werden. Um dies zu vermeiden, war es konsequent, dass in den Regionen Beiräte (unter Beteiligung der örtlichen Wirtschaft) gebildet wurden, die den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten und deren mögliche Verdrängungswirkung „überwachen“.

Trotz der genannten Probleme können aber Arbeitsgelegenheiten durchaus ein sinnvoller Bestandteil eines „Aktivierungsbündels“ sein, wenn die Personen richtig ausgewählt werden und vorrangig die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen angestrebt wird. Hierzu sollte aber im Rahmen der Arbeitsgelegenheiten auch ein gewisser Zeiteanteil für (tätigkeitsnahe) Qualifizierung vorgesehen werden. Um Lock-in-Effekte zu vermeiden und die Verfügbarkeit möglichst vieler Personen im Sinne von „Arbeitstests“

<sup>8</sup> Im Juni 2005 waren rund 194 000 Personen in öffentlich geförderter Beschäftigung, davon 178 000 Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II. Dazu kommen „Zusatzjobs“ aus der Initiative „Arbeitsmarkt im Aufbruch“ mit einem Umfang von 16 000, die im bereits in 2004 begonnen haben und sich in Restabwicklung befinden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Daten zur Förderung noch vorläufig sind. Weil Maßnahmeteilnehmer vor allem in den optierenden Kommunen eventuell noch nach zu erfassen sind, wird es wahrscheinlich noch zu einer Korrektur nach oben kommen.

<sup>9</sup> Vgl. Marco Caliendo, Reinhard Hujer, Stephan L. Thomsen: Evaluation individueller Netto-Effekte von ABM in Deutschland, IAB-Werkstattbericht Nr. 2/10.3.2003.

**Gesamteinkommen von Beschäftigten in Arbeitsgelegenheiten:  
Soziale Grundsicherung plus Mehraufwandsentschädigung im  
Vergleich zu einem potentiellen Marktlohn**

(in Euro)

	Arbeitslosengeld II <sup>1</sup> plus Mehraufwands- entschädigung in Höhe von 1,5 Euro je Stunde bei 30h/Woche	Nettostundenlohn <sup>2</sup> bei 40h/Woche (ALG II - ALG II plus Zuschlag)	Bruttostundenlohn bei 40h/Woche (ALG II - ALG II plus Zuschlag)
Alleinstehend	857 - 1017	4,70 - 5,90	6,10 - 8,10
Alleinerziehend, ein Kind unter 7 Jahre	1285 - 1505	4,75 - 7,00	5,95 - 9,95
Verheirateter Alleinver- diener	1229 - 1549	7,10 - 8,95	8,90 - 11,50
Verheirateter Allein- verdiener, zwei Kinder unter 7 Jahre	1769 - 2209	5,30 - 8,55	6,35 - 10,90

<sup>1</sup> Die Obergrenze ergibt sich aus ALG II plus dem maximalen monatlichen Zuschlag im ersten Jahr nach ALG I-Bezug; <sup>2</sup> Berechnung des Nettolohnes unter Berücksichtigung von Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld.

Quelle: A. Cichorek, S. Koch, U. Walwei: Arbeitslosengeld II. Erschweren „Zusatzjobs“ die Aufnahme einer regulären Beschäftigung?, IAB-Kurzbericht Nr. 8/18.5.2005.

überprüfen zu können, sollten die Maßnahmen aber sehr flexibel einsetzbar sein und nicht zu lange dauern. Die Suche nach einer regulären Beschäftigung sollte auch während der Maßnahme immer im Vordergrund stehen. Schließlich ist auch wichtig, mit der Höhe der Entlohnung die richtigen Anreize zu setzen: Denn wäre sie zu hoch, verringerten sich für die Maßnahmeteilnehmer die Anreize zur Suche einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. Würde beispielsweise für die Arbeitsgelegenheiten eine Aufwandsentschädigung von 1,50 Euro je Stunde bezahlt, so summierten sich die Leistungen mit Pauschale, Unterkunftskosten und Mehraufwandsentschädigung bei Mehrpersonenhaushalten auf 1285 Euro bis 2209 Euro (siehe Tabelle). Um solche Einkommen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erzielen, müssten bei einer Vollzeittätigkeit von 40 Stunden/Woche Nettostundenlöhne von 4,70 Euro bis 8,95 Euro (brutto 5,95 Euro bis 11,50 Euro) erreicht werden. Dies könnte sich bei den für Hilfeempfänger in Frage kommenden Einstiegstätigkeiten mit eher niedrigen Qualifikationsanforderungen als zu hoch erweisen.

Aus dem Gesagten können zwei Schlüsse gezogen werden. Zum einen geht es zunächst um einen behutsamen und flexiblen Einsatz der Arbeitsgelegenheiten, um Erfahrungen über deren Möglichkeiten und Grenzen zu sammeln. Zum anderen gibt es von Anfang an einen hohen Evaluationsbedarf mit Blick auf die Potenziale zur Verbesserung der Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen, die Wirkungen auf die soziale Inklusion der Betroffenen und mögliche Verdrängungseffekte. Vorher macht es deshalb auch keinen Sinn, weitergehende Schritte in Richtung – einer oft vorgeschlagenen – allgemeinen Workfare zu gehen<sup>10</sup>.

**Administration von Hartz IV:  
Unübersehbare Startprobleme  
und Konstruktionsfehler**

Über die dargestellten Neuregelungen hinaus beinhaltet das Sozialgesetzbuch II auch organisatorische Änderungen, welche die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik beeinflussen können. Zu nennen ist hier insbesondere das zunächst bis 2008 befristete Optionsmodell zur Zusammenarbeit von Kommunen und Agenturen für Arbeit. Danach konnte eine begrenzte Anzahl von 69 Kommunen sich dafür entschei-

den, die Betreuung der Hilfebedürftigen alleine zu übernehmen. In einigen wenigen Kommunen (im Juni 2005: 19) gibt es eine getrennte Aufgabenwahrnehmung durch Agenturen für Arbeit einerseits und den betreffenden Kommunen andererseits. Überall sonst wurden Arbeitsgemeinschaften aus Kommunen und Arbeitsagenturen (im Juni 2005: 351) gegründet. Bei allen Trägern wird derzeit intensiv am Aufbau organisatorischer Strukturen gearbeitet, z.B. mit Blick auf passende Liegenschaften und Räumlichkeiten, adäquate Informationstechnik, Personalrekutierung und Qualifizierung.

Besondere Probleme ergaben sich gleich zu Beginn bei den Arbeitsgemeinschaften, weil hier bisher getrennt agierende Partner mit unterschiedlichem Aufgabenschwerpunkt ohne vorherige Klärung der Kompetenzen vom Gesetzgeber im wahrsten Sinne des Wortes „zusammengewürfelt“ wurden. Die gleichberechtigte Führungsverantwortung hat zu Doppelzuständigkeiten, Unklarheiten und einem Entscheidungsstau geführt. Ein halbes Jahr nach Inkrafttreten des SGB II gab es an dieser Stelle die erste wichtige Korrektur. Künftig bekommt die Geschäftsführung in den Arbeitsgemeinschaften die uneingeschränkte Entscheidungsbefugnis im operativen Geschäft, wobei jede Kommune die Option erhalten wird, die Verantwortung in den Arbeitsgemeinschaften zu übernehmen. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) ist weiter für eine zielführende Mittelverwendung

<sup>10</sup> Vgl. entsprechende Vorschläge Hans-Werner Sinn, Christian Holzner, Wolfgang Meister, Wolfgang Ochel, Martin Werding: Aktivierende Sozialhilfe: Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, in: ifo Schnelldienst, Heft 9/2002, S. 3 ff.; Holger Bonin, Wolfram Kempe, Hilmar Schneider: Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien, in: Quarterly Journal of Economic Research 72, 1/2003, S. 51-67.

(z.B. durch Formulierung von Qualitätsstandards, Controlling) und die Unterstützung der dezentralen Einheiten (z.B. durch IT-Dienste, Statistik und Forschung) zuständig. Daran wird deutlich, dass mehr Dezentralisierung und der Erhalt sinnvoller Funktionen auf zentraler Ebene kein Widerspruch sein muss.

In der öffentlichen Diskussion dominiert die Sicht, dass die in den Arbeitsgemeinschaften maßgeblich mitwirkende Bundesagentur weniger gut als die Kommunen allein in der Lage sei, Langzeitarbeitslose wieder in Beschäftigung zu bringen. Der BA fehlten insbesondere die Fühlungsvorteile und die Flexibilität vor Ort. Übersehen wird aber dabei oft, dass man über die Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Integration seitens der Kommunen, z.B. über die bis 2004 dort eingesetzten „Hilfen zur Arbeit“, so gut wie nichts weiß. Eine wissenschaftliche Evaluation, die diesen Namen verdient, erfolgte bisher nirgendwo. Zudem ist völlig offen, ob eine Selbstorganisation der Kommunen die gewünschte Qualität für das Gesamtsystem brächte. Die Frage ist, ob entweder durch die kommunale Verantwortung ein produktiver Wettbewerb um gute Lösungen einsetzen würde, welche dann wie gewünscht Nachahmer fänden, oder ob es zu einer „Kleinstaaterei“ kommt, die regionale Mobilität und die dafür erforderliche Transparenz auf dem Arbeitsmarkt nicht nur nicht unterstützt, sondern sogar behindert.

Für Aussagen zur Effizienz der unterschiedlichen Organisationsformen ist es zum gegenwärtigen Zeitpunkt aber noch zu früh. Bis zum Jahre 2008 soll daher in umfangreichen Evaluationsstudien ermittelt werden, welches Organisationsmodell besser für die Betreuung der Arbeitsuchenden geeignet ist. Dabei stellen sich komplexe

Fragen, denn es geht nicht um die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der jeweiligen Organisationsform, sondern auch deren Beitrag zur sozialen Inklusion der Hilfebedürftigen, für die es bisher nicht einmal geeignete Indikatoren gibt. Zudem ist bei der anstehenden Bewertung des Optionsmodells zu beachten, dass die Wahl der Organisationsform nicht unabhängig von den lokalen Bedingungen erfolgt ist und somit von regionaler Selektion auszugehen ist. Schließlich ist für den Erfolg der gewählten Organisationsform auch eine Vielzahl von Rahmenbedingungen auf dem lokalen Arbeitsmarkt ausschlaggebend, was in den Analysen zu berücksichtigen ist.

Bei der Gesamtbeurteilung der administrativen Umsetzung von Hartz IV kommt es in erster Linie auf die Qualität der Dienstleistungen für die Hilfebedürftigen an – natürlich immer unter Beachtung der für ihre Erbringung erforderlichen Kosten. Ex-ante ist nicht abzuschätzen, ob eine notwendigerweise auf deutlich mehr Entscheidungskompetenz vor Ort und damit Dezentralisierung setzende, im Bereich der Arbeitsmarktpolitik erfahrene BA oder Kommunen mit einem wohl unverzichtbaren Dach zu Zwecken der Qualitätssicherung, Statistik und Evaluation das überlegene Modell sein werden.

### Fazit

Abschließend ist festzuhalten, dass sich die vollzogene Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in Richtung des Handlungsbedarfs, nämlich der notwendigen Auflösung des harten Kerns der Arbeitslosigkeit, bewegt. Von daher hat die Reform eine Chance verdient. Unverkennbar ist der Nachsteuerungsbedarf im administrativen Bereich. Mit Blick auf die anderen wichtigen Änderungen ist eine wissenschaftliche Evaluation zwingend. Doch of-

fenkundig ist bereits folgendes: Man sollte die Erwartungen an die Beschäftigungswirksamkeit einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik nicht zu hoch ansetzen. Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen im Wesentlichen in Unternehmen und setzen wirtschaftliche Dynamik, aber auch passende Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt voraus. Vor allem die Wachstumschwäche, die hohe Abgabenbelastung und die weitgehende Regulierung von Produkt- und Arbeitsmärkten sind die Hauptursachen für die Beschäftigungsmisere hierzulande. In diesen Bereichen gab es aber zuletzt weniger große Fortschritte.

Arbeitsmarktprobleme werden also durch die Reform nicht gelöst, sondern leichter lösbar. Generell ist zu erwarten, dass sich Veränderungen der Transfersysteme besonders im Verbund mit einem breiteren, sozialpolitischen Reformansatz positiv auf den Arbeitsmarkt auswirken. Vor allem um Beschäftigung am unteren Ende der Lohnskala attraktiver zu machen und damit den Hilfebedürftigen nach SGB II eine Perspektive zu geben, käme es insbesondere darauf an, dass der Keil zwischen Arbeitskosten und Nettolohn durch weitere Steuer- und Abgabensenkungen merklich verkleinert wird. Voraussetzung hierfür sind neben den nun realisierten Hartz-Reformen, die eine Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für Ältere und eine striktere Ausrichtung der Hilfeleistungen an Bedürftigkeitskriterien beinhalten, eine Doppelstrategie aus wachsender Eigenverantwortung in der sozialen Sicherung sowie Entlastungen durch eine stärkere Steuerfinanzierung eines Teils der weiterhin erforderlichen sozialen Leistungen.



Ronnie Schöb, Joachim Weimann

## Über Hartz IV hinaus

Ein halbes Jahr nach Einführung der Hartz-Reformen sucht man in den Tageszeitungen vergebens nach positiven Nachrichten. Die Umorganisation der Verwaltung verzögert sich, es gibt Zuständigkeitsrängeleien ohne Ende, die angestrebte effizientere Vermittlung steht bislang nur auf dem Papier, die Zahl der Bedarfsgemeinschaften wurde sträflich unterschätzt und sämtliche Finanzierungskonzepte sind bereits an dem Tag Makulatur, an dem sie veröffentlicht werden. Offensichtlich haben wir auch noch die Fähigkeit verloren, die Massenarbeitslosigkeit in Deutschland wenigstens ordnungsgemäß zu verwalten.

Wir gehen im Rahmen dieses Beitrags noch einmal auf die Hauptgründe der Massenarbeitslosigkeit eingehen und zeigen, warum die Hartz-Reformen auch dann nicht die erhofften Erfolge bringen wird, wenn die Umstellungsprobleme gelöst sind. Dass Arbeit dennoch machbar ist, werden wir im letzten Teil aufzeigen.

### Das doppelte Sozialstaatsdilemma

Wir haben es in Deutschland mit einem doppelten Sozialstaatsdilemma zu tun. Das erste Dilemma ergibt sich durch das derzeitige System der sozialen Grundsicherung. Wird ein Anbieter einfacher Arbeit arbeitslos, sichert der Sozialstaat mit Hilfe von Transfers sein soziokulturelles Existenzminimum. Dieses soziokulturelle Existenzminimum ist ein relatives Maß, das sich am durchschnittlichen Lohn-einkommen orientiert. Das bedeutet, dass es mit der durchschnitt-

lichen Produktivität anwächst und damit schneller als die Produktivität der Geringqualifizierten. Damit wird es für immer mehr Menschen unmöglich, mit eigener Arbeit ein Einkommen zu erzielen, das über dem Existenzminimum liegt: Der Anreiz Arbeit zu suchen erlischt vollkommen.

Doch auch die Arbeitsnachfrage ist mit einem Sozialstaatsdilemma konfrontiert. Die Solidargemeinschaft der Sozialversicherungspflichtigen ist ein konstitutives Element unserer sozialstaatlichen Ordnung. Sie bildet eine Umverteilungsgemeinschaft, in der diejenigen, die leistungsfähig sind, denen helfen, die weniger leistungsfähig sind. Anders als im Einkommensteuerrecht wird die Frage, wer leistungsfähig genug ist um Beiträge zur Finanzierung der Sozialleistungen zu erbringen, nicht dadurch entschieden, wie viel Einkommen jemand erzielt, sondern allein dadurch, ob jemand Arbeit hat oder nicht. Jede „reguläre“ Beschäftigung ist von Anfang an mit dem vollen Satz der Sozialversicherungsabgaben beschwert. Damit wird denjenigen, die kaum in der Lage sind, mit ihrer Wertschöpfung ein Nettoeinkommen zu erzielen, das über dem Existenzminimum liegt, abverlangt, auch noch die über 42% Sozialversicherungsbeiträge zu erwirtschaften. Das Ergebnis: Die Wertschöpfung einfacher Arbeit liegt unter den Arbeitskosten, was zur Folge hat, dass einfache Arbeit nicht länger nachgefragt wird.

Im Zusammenspiel wirken diese zwei Sozialstaatsdilemmata fatal.

Das soziale Grundsicherungssystem legt für die Arbeitssuchenden implizit ein Mindestnettoeinkommen fest, und das Sozialversicherungssystem fordert, dass zusätzlich auch noch die Sozialversicherungsbeiträge erwirtschaftet werden müssen. Im Ergebnis liegt der Preis einfacher Arbeit über der Wertschöpfung. So erzeugt der Sozialstaat im Zusammenspiel von Lohnersatzleistungen und einer falsch definierten Solidargemeinschaft den Sozialfall, für den er geschaffen wurde, und benimmt sich dabei wie der Feuerwehrmann, der Brände legt, weil er so gern löscht.

Die Hartz-Reformen haben dieses doppelte Sozialstaatsdilemma nicht aufgelöst. Sie haben sich hauptsächlich der Anreizproblematik gewidmet, etwa durch die Absenkung der Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau, Verkürzung der Bezugszeiten von Alg I und verschärften Zumutbarkeitsregeln. Die wenigen arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen, die sich im Gesamtpaket finden, sind bestenfalls wirkungslos, in den meisten Fällen jedoch eher kontraproduktiv. Konkret zu nennen sind hier Minijobs, Ein-Euro-Jobs und das Einstiegs-geld.

### Minijobs

Seit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung im April 2003 wurden insgesamt 2,8 Mio. neue Minijobs geschaffen. Aber das Problem der Arbeitslosigkeit wurde dadurch nur verschärft. Zunächst einmal haben Minijobs in großem Umfang zum Abbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse beigetra-

gen. Wo immer es möglich ist, wird die Tätigkeit eines Vollzeitbeschäftigten auf mehrere Teilzeitminijobs verteilt. So sind beispielsweise im Einzelhandel in den ersten neun Monaten des Jahres 2003 160 000 Minijobs entstanden – nachdem zuvor in den ersten drei Monaten desselben Jahres gut 50 000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze abgebaut wurden.

Minijobs sind vor allem als Zweitjobs und für Hinzuverdiener und Studenten attraktiv, nicht jedoch für Arbeitslose. Nimmt ein Student einen 400 Euro Job an, so erhält er die 400 Euro vollständig ausbezahlt. Nimmt ein Alg II-Empfänger die Stelle an, so kann er zunächst 45,33 Euro ohne Abzüge verdienen, darüber hinaus darf er 15% behalten. Von einem Minijob bleiben ihm damit gerade einmal 98,53 Euro. Motivierend wirkt das nicht und es darf nicht verwundern, wenn Unternehmen lieber jemanden einstellen, der für jede Stunde acht Euro brutto für netto mit nach Hause nimmt als jemanden, der nicht viel zu verlieren hat, wenn er die Arbeit wieder aufgibt. Die Folge für Geringqualifizierten ist klar: Sie sind die ersten Opfer dieser Verdrängung! Nicht nur bieten ihnen Minijobs keine Chance in den Arbeitsmarkt zurückzukehren, sondern ihnen ist auch eine gewaltige Konkurrenz um die vorhandenen Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich entstanden.

Die jüngst beschlossenen großzügigeren Hinzuverdienstregelungen für Langzeitarbeitslose werden hier nicht viel ändern<sup>1</sup>. Zwar erhöhen bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten die Anreize

für Alg II-Empfänger einen Minijob anzunehmen. Gleichzeitig aber verringern sie die Anreize, sich um eine sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung zu bemühen. Denn mit großzügigeren Hinzuverdienstmöglichkeiten ist man mit einem Minijob plus verbleibenden staatlichen Transfers schnell in der Nähe des Nettoeinkommen, das sich bei einer Vollzeitstelle im Niedriglohnbereich erzielen lässt.

### Ein-Euro-Jobs

Bei den Ein-Euro-Jobs darf es sich per Definition nicht um Tätigkeiten handeln, bei denen eine marktliche Wertschöpfung entsteht – diese könnten sonst von Privaten angeboten werden. Vielmehr entstehen vollständig subventionierte Arbeitsplätze mit fraglichem Nutzen für die Gesellschaft. Jeder Beschäftigte erhält neben dem einen Euro Entlohnung weiterhin Alg II und Unterkunftskosten. Zusätzlich übernimmt der Staat für ihn sämtliche Sozialversicherungsbeiträge. Damit sind die Ein-Euro-Jobs zu 100% subventionierte Arbeit. Selbst wenn die ursprünglich angekündigten 600 000 Ein-Euro-Jobs tatsächlich eingerichtet werden – momentan sind es knapp 200 000 – bleiben weit über 3 Mio. Alg II-Empfänger ohne reguläre Beschäftigung. An der Arbeitslosigkeit ändert sich nichts, aber ihre Finanzierung wird ungleich teurer.

Verschlimmernd kommt hinzu, dass damit eines der Hauptziele der Hartz-Reformen konterkariert wird. Der Anreiz, sich um eine reguläre Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu bemühen, wird durch Ein-Euro-Jobs stark eingeschränkt. Die Einführung der Ein-Euro-Jobs gibt vielen Alg II-Empfängern die Möglichkeit, mit einer Teilzeitbeschäftigung ein Nettoeinkommen zu erzielen, das dem einer Vollzeitstelle in der privaten

Wirtschaft entspricht. So rechnete der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung<sup>2</sup> aus, dass im Vergleich zu einem Ein-Euro-Job mit einer Mehraufwandsentschädigung von 1,50 Euro je Stunde, ein alleinstehender Alg II-Empfänger mindestens 1200 Euro brutto, ein Alg II-Empfänger mit Familienangehörigen mindestens 1600 Euro brutto verdienen muss, damit es sich überhaupt für ihn lohnt, auf dem ersten Arbeitsmarkt eine Arbeit anzunehmen.

### Einstiegsgeld

Der § 29 SGB II erlaubt die direkte Subventionierung von Beschäftigungsverhältnissen. Bis zu einem Zeitraum von zwei Jahren kann ein so genanntes Einstiegsgeld als Zuschuss zum Nettolohn gezahlt werden. De facto wird das Einstiegsgeld gegenwärtig für nur sechs Monate gewährt – nicht zuletzt um zu verhindern, dass durch solchermaßen geförderte Beschäftigungsverhältnisse ein neuer Anspruch auf Alg I entsteht. Die Idee des Einstiegsgeldes basiert auf der Annahme, dass durch einen erleichterten Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt die Betroffenen in die Lage versetzt werden, sich gewissermaßen „on the job“ weiter zu qualifizieren, um dann, nach Auslaufen der Subvention, in der Lage zu sein, eine Produktivität zu entwickeln, die ausreicht, um die Arbeitskostenkosten ohne Subvention zu decken. Im Einzelfall kann durch diese Form der Qualifizierung einem Langzeitarbeitslosen geholfen werden – zusätzliche Beschäftigung entsteht dadurch aber nicht. Der geförderte Arbeitslose rutscht in der Warte-

<sup>1</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Bedarfsgemeinschaften siehe Andreas Knabe: Anrechnung von Erwerbseinkommen beim Arbeitslosengeld II, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), Heft 3, S. 166-172.

<sup>2</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahrgutachten 2004/2005, Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Wiesbaden 2004.

schlange nach vorn und verdrängt andere nach hinten.

Zusätzliche Beschäftigung könnte nur dann entstehen, wenn erstens eine dauerhafte Senkung der Arbeitskosten erreicht würde und zweitens wirksam verhindert werden könnte, dass es zu einer Verdrängung regulärer Arbeit durch subventionierte kommt. Letzteres ist weder möglich noch vorgesehen. Ersteres könnte nur dann erreicht werden, wenn ein und derselbe Arbeitsplatz immer wieder mit Alg II-Empfängern neu besetzt werden kann, die nacheinander das Einstiegsgeld erhalten. Das wäre dann eine Dauersubvention ohne Verdrängungsschutz und mit maximalen Reibungsverlusten, denn alle sechs Monate müsste ein neuer Mitarbeiter eingearbeitet werden. Angesichts der Tatsache, dass eine solche Subvention ausgesprochen teuer wäre, dürfte sich kaum ein Unternehmen darauf verlassen, dass das Einstiegsgeld wirklich dauerhaft gewährt wird. Unternehmerische Entscheidungen, die dazu führen, dass in Deutschland dauerhaft mehr einfache Arbeit nachgefragt wird, sind unter diesen Voraussetzungen ohnehin nicht zu erwarten. Das geschieht nur dann, wenn die Unternehmen sicher davon ausgehen können, dass die Arbeitskosten dauerhaft sinken.

### Die Magdeburger Alternative

Es bedarf einer viel grundlegenden Reform der sozialen Grundversicherung, die beide Sozialstaatsdilemmata auflöst, indem sie die Nachfrage nach einfacher Arbeit durch Senkung der Arbeitskosten erhöht und gleichzeitig die Anreizprobleme löst, indem sie Arbeit wieder lohnender als Arbeitslosigkeit macht.

Die entscheidende Frage bei einer umfassenden Sozialstaatsreform ist, ob man existierende Institutionen, wie die Tarifaufonomie, das Sozialstaatsgebot oder das Prinzip der Leistungsfähigkeit, in Frage stellen muss oder ob es nicht möglich ist, innerhalb des bestehenden institutionellen Rahmens eine Lösung zu finden. Mit der „Magdeburger Alternative“ haben wir eine solche Lösung aufgezeigt. Dabei handelt es sich um einen Vier-Punkte-Plan, der so ausgestaltet ist, dass Unternehmen neue Arbeitsplätze schaffen und Arbeitssuchende diese auch annehmen.

(1) *Freistellung von den Sozialabgaben:* Stellt ein Unternehmen einen Alg II-Empfänger mit einem Gehalt unterhalb einer Förderhöchstgrenze ein, so werden ihm die gesamten Sozialversicherungsbeiträge, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge, erstattet. Die Förderhöchstgrenze orientiert sich zunächst an den bestehenden Tariflöhnen in der untersten Tariflohngruppe. Wird beispielsweise ein Alg II-Empfänger zu einem Bruttoarbeitsentgelt von monatlich 1000 Euro eingestellt, so kostet er das Unternehmen, einschließlich des Arbeitgeberanteils zu den Sozialversicherungen, monatlich 1210 Euro. Da das Unternehmen die gesamten Sozialversicherungsbeiträge erstattet bekommt, fallen die monatlichen Arbeitskosten auf 790 Euro, d.h. um fast 35%.

Der wichtigste Vorteil liegt in der unmittelbaren Wirkung der Freistellung. Vom ersten Tag der Einführung an kann der Unternehmer die Arbeitskosten für neueingestellte Mitarbeiter senken, ohne dass der Arbeitnehmer mit weniger Nettolohn nach Hause gehen muss. In diesem Punkt unterscheiden wir uns von der aktivierenden

Sozialhilfe, die das Ifo-Institut vorschlägt. Das Ifo-Institut setzt bei Arbeitnehmerzuschüssen an, erhöht also zunächst einmal die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer. Neue Arbeitsplätze entstehen nur, wenn diese Arbeitnehmerzuschüsse durch Lohnsenkungen zu niedrigeren Arbeitskosten führen. Auch das Ifo rechnet damit, dass die Bruttolöhne um ein Drittel fallen müssen. Trotz Lohnergänzungsleistungen führt das zu niedrigeren Nettoeinkommen.

(2) *Hartz IV-plus:* Wenn Unternehmen neue Arbeitsplätze schaffen, dann muss sichergestellt sein, dass diese Arbeitsplätze auch besetzt werden können. Die Magdeburger Alternative mahnt hier eine konsequente Anwendung der im Sozialgesetzbuch festgeschriebenen verschärften Zumutbarkeitsregeln an: Wer zumutbare Arbeit ablehnt, verliert den Anspruch auf staatliche Unterstützung. Es ist das Zusammenwirken dieser beiden Programmpunkte, die für die notwendige Dynamik auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes, bei den Unternehmern und Arbeitssuchenden sorgen wird.

(3) *Vermeidung des Drehtüreffekts:* Arbeitgeberzuschüsse werden, wenn sie allgemein gewährt werden, sehr teuer. Werden sie zielgruppenorientiert, so lösen sie massive Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte aus. Das ist der Hauptgrund, warum Arbeitgeberzuschüsse häufig abgelehnt werden. Die Verdrängung regulärer Arbeit innerhalb eines Unternehmens kann jedoch verhindert werden, wenn man die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge an die Ausweitung der Beschäftigung unterhalb der Förderhöchstgrenze knüpft. Hierzu wird die Beschäftigung an einem Stichtag, der in der Vergangenheit liegt, einmalig fest-

**Tabelle 1**  
**Gewinn- und Verlustrechnung einer Lohnsubvention bei**  
**Neueinstellung eines alleinstehenden Sozialhilfeempfängers**

Einsparung (+)/ Mehrbelastung (-)	Bund	Länder	GKV	GRV	ALV	Kom.	Gesamt
Beitrag GKV/GPV	-103,00	---	+103,00		---	---	0
Beitrag GRV	-214,50	---	---	+214,50	---	---	0
Grundsicherung im Alter	+214,50	---	---	-214,50	---	---	0
Beitrag ALV	-97,50	---	---	---	+97,50	---	0
Zuschuss BA	+97,50	---	---	---	-97,50	---	0
Lohnsteuer (Tarif 2005)	+60,24	+53,34	---	---	---	+18,83	+132,41
Alg II Zahlung	+441,25	---	---	---	---	+234,50	+675,75
Ausscheider	+88,25	---	---	---	---	+46,90	+135,15
Monat. Einsparung	+486,74	+53,34	+103,00	+0,00	+0,00	+300,23	+943,31
Jährl. Einsparung	+5 840,88	+640,08	+1 236,00	+0,00	+0,00	+3 602,76	+11 319,72

Legende: Unterstellt wird ein monatlicher Tariflohn von 1 500 Euro. Der monatliche Erstattungsbetrag beträgt 633 Euro und wird voll vom Bund getragen. Er wird jedoch fast im gleichen Umfang entlastet. Nur bei der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung erhöhen sich seine Zahlungen um netto 103,00 Euro. Im gleichen Umfang steht dieses Geld aber den Sozialkassen zusätzlich zur Verfügung, sodass es zu keiner Nettobelastung der öffentlichen Hand kommt. Bei den Ausscheidern wurde unterstellt, dass auf fünf neu eingestellte Alg II-Empfänger ein Alg II-Empfänger lieber auf staatliche Unterstützung verzichtet als eine ihm angebotene Stelle auch anzunehmen.

Quelle: R. Schöb, J. Weimann: Arbeit ist machbar. Die Magdeburger Alternative: Eine sanfte Therapie für Deutschland, 4. Überarbeitete und aktualisierte Auflage, Dössel 2005, Tabelle 3.3.

gestellt. Nur wenn die Beschäftigung in der untersten Lohngruppe gegenüber der Stichtagsbeschäftigung ansteigt, entsteht ein Erstattungsanspruch. Angenommen, ein Unternehmen hatte zum Stichtag zehn Beschäftigte in der untersten Tariflohngruppe und stellt einen bisherigen Alg II-Empfänger ein. Steigt dadurch die Beschäftigung in dieser Lohngruppe auf elf, so werden die Sozialversicherungsbeiträge erstattet. Wenn das Unternehmen hingegen einen regulär Beschäftigten aus dem untersten Tariflohnsegment entlässt, dann fällt die Beschäftigung zurück auf zehn, und der Erstattungsanspruch entfällt. Die Stichtagsregelung verhindert die Verdrängung von Beschäftigten innerhalb des Unternehmens, indem sie die Freistellung an die Bedingung der Zusätzlichkeit knüpft.

Um Auslagerung in neue Unternehmen, die subventionierte Geringqualifizierte beschäftigen können, zu verhindern, erhalten bestehende Unternehmen bei Neueinstellung eines Alg II-Empfängers nicht nur die Sozialversicherungsbeiträge für den neu eingestellten Arbeitnehmer erstattet, sondern auch für einen bereits beschäftigten. Das bedeutet, dass im bestehenden Unternehmen an der Grenze die Arbeitskosten um 70% gesenkt werden. Im Ergebnis hat dieses Unternehmen jetzt einen höheren Anreiz, zusätzliche Leute einzustellen als ein neu gegründetes Unternehmen. Diese Bevorzugung bei der zusätzlichen Beschäftigung erlaubt es den bestehenden Unternehmen, den Nachteil bei den durchschnittlichen Arbeitskosten durch Beschäftigungsausweitung abzubauen.

Mit der doppelten Freistellung von den Sozialversicherungsbeiträgen generieren wir gewollt Mitnahmeeffekte, die sich nur durch Beschäftigungsausweitung erzielen lassen. Wir machen aus der Not eine Tugend: Mitnahmeeffekte lassen sich nur realisieren, wenn sie der Schaffung neuer Arbeitsplätze dienen. Die Magdeburger Alternative führt dazu, dass der größte Teil der bereits heute in der untersten Tariflohngruppe Beschäftigten schließlich von den Sozialabgaben befreit wird. Der entscheidende Punkt dabei ist, dass diese Befreiung durch die Methodik der Magdeburger Alternative nicht nur finanzierbar wird, sondern sogar zu einer fiskalischen Entlastung führt: Entlastungen von den Sozialabgaben (und damit eine fiskalische Belastung) werden im Bestand nur dann fällig, wenn es zur Einstellung von Alg II-Empfängern kommt – und damit zu einer fiskalischen Entlastung, die höher ist als die Belastung durch die Übernahme der Sozialversicherungsabgaben.

(4) *Dauerhafte Umstellung der sozialen Grundsicherung:* Das bestehende System der sozialen Grundsicherung schließt, und daran ändern auch die Hartz-Reformen nichts, immer mehr Geringqualifizierte dauerhaft vom Arbeitsmarkt aus. Um das zu verhindern, bedarf es einer fundamentalen Umgestaltung des Systems, die dazu führt, dass der Staat Hilfe zur Arbeit gewährt anstatt Hilfe, die Arbeit bestraft. Das wird mit einer dauerhaften Einführung der Magdeburger Alternative erreicht. Die Solidargemeinschaft darf ihren Mitgliedern nicht weiter Solidaritätspflichten auferlegen, wenn sie es ihnen dadurch unmöglich macht, für sich selbst zu sorgen. Die Freistellung von den Sozialversicherungsabgaben in der untersten

**Tabelle 2**  
**Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekte und**  
**fiskalische Wirkungen**

Zusätzliche Beschäftigung (in 1000)	1 812,66
Geförderte Beschäftigung (insgesamt in 1000) (bei 50% Verdrängung der restlichen nicht geförderten Beschäftigung)	3 829,00
Fiskalische Entlastung durch Neueinstellung von Hilfsempfängern (in Mio. Euro)	20 502,49
Kosten der Freistellung bereits Beschäftigter (in Mio. Euro)	13 768,97
Kosten der Verdrängung (in Mio. Euro)	1 547,08
Jährliche Einsparung (in Mio. Euro)	+5 186,45

Legende: Es wird eine konstante Arbeitsnachfrageelastizität von -0,5 unterstellt. Neue Beschäftigungsverhältnisse entstehen zunächst nur in bestehenden Unternehmen, so dass grundsätzlich die doppelte Freistellung fiskalisch wirksam wird. In der Ausgangslage wird von einem Beschäftigungsbestand von 2,2 Mio. Vollzeitarbeitsplätzen unter der Förderhöchstgrenze ausgegangen. Die Entlastung durch die Neueinstellung ergibt sich aus Tabelle 1. Die Kosten aus der Freistellung bereits Beschäftigter entsprechen 7 596 Euro im Jahr. Es wird unterstellt, dass 50% der Stellen, die nicht entlastet werden, verdrängt werden.

Quelle: R. Schöb, J. Weimann: Arbeit ist machbar, a.a.O., Tabelle 3.4.

Tariflohngruppe ersetzt in unserem Vorschlag die bisherigen Lohnersatzleistungen. Sie unterscheidet sich dadurch, dass sie, anstatt das Existenzminimum im Ganzen zu bezahlen, es einem Leistungsempfänger erlaubt, zumindest einen Teil seines Einkommens selbst zu erwirtschaften.

Nur die Dauerhaftigkeit schafft dauerhafte neue Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich. Unternehmen planen nicht in der kurzen Frist, sondern mittel- bis langfristig. Deshalb darf man nicht erwarten, dass von heute auf morgen Hunderttausende von neuen Arbeitsstellen im Niedriglohnbereich geschaffen werden. Bestehende Produktionsverfahren werden von Faktorpreisänderungen kaum beeinflusst, wohl aber die Planungen des nächsten Produktionszyklus. Die meisten derzeit im verzweiferten Bemühen, die Arbeitsmarktzahlen zu schönen, eingesetzten Fördermaßnahmen sind befristet und be-

einflussen kaum die längerfristigen, für die Beschäftigung entscheidenden Unternehmensplanungen. Nur wenn die Senkung der Arbeitskosten dauerhaft erfolgt, werden sich Unternehmen darauf einlassen, ihre Produktion auf arbeitsintensivere Technologien umzustellen.

#### Kosten des Vorschlags

Um zu sehen, was unser Vorschlag kostet, muss man sich klar machen, dass die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge für die öffentliche Hand vollkommen aufkommensneutral ist. Wenn der Bund Beiträge an die Sozialversicherungsträger zahlt, fließt Geld von einer öffentlichen Kasse in eine andere. Am Leistungsumfang ändert sich nichts dadurch, dass jemand eine Arbeit annimmt. Dem stehen Einsparungen der öffentlichen Hand in Höhe von jährlich über 11 000 Euro für jeden wiederbeschäftigten Alg II-Empfänger gegenüber. Dieser Betrag setzt sich im Wesentlichen aus Einsparungen bei Alg II und den Unterkunftskosten sowie im geringeren Umfang durch zusätzliche Steuereinnahmen zusammen. Zieht man davon

die Kosten für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge derjenigen ab, die bislang ihre Beiträge selbst bezahlt haben, so bleibt immer noch ein Überschuss von jährlich 3700 Euro je neu geschaffenen Arbeitsplatz<sup>3</sup>. Was durch die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge eliminiert wird, ist eine Strafsteuer auf Arbeit, die im bestehenden sozialen Versicherungssystem angelegt ist. Bei einer Nachfrageelastizität von -0,5 rechnen wir mit etwa 1,8 Mio. neuen Arbeitsplätzen. Durch die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge der regulär Beschäftigten bedeutet dies, dass bis zu 3,6 Mio. von dann ca. 4 Mio. Beschäftigten im Niedriglohnbereich de facto keine Sozialversicherungsabgaben zahlen. Per Saldo werden die Kassen der öffentlichen Hand jährlich um über 5 Mrd. Euro entlastet – Einsparungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht mitgerechnet (siehe Tabelle 1 und 2).

Bundespräsident Köhler hat in seiner Brandrede zur Arbeitslosigkeit im März diesen Jahres dazu aufgerufen, Instrumente wie die aktivierende Sozialhilfe und die Magdeburger Alternative auszuprobieren. Anstatt sich auf diesen Weg zu begeben, hat es die Arbeitsmarktpolitik in den letzten Wochen und Monaten vorgezogen, weiter auf bekannten Pfaden zu wandeln – wohlwissend, dass sich mit Instrumenten wie dem Fördergeld bestenfalls kurzfristige Scheineffekte erzielen lassen. Dies mag einem durchsichtigen politischen Kalkül entspringen, ärgerlich ist es dennoch. Erst recht, wenn man bedenkt, wie gut die öffentliche Hand die hunderte von Millionen Euro, die auf diese Weise verschwendet werden, an anderer Stelle gebrauchen könnte.

<sup>3</sup> Siehe R. Schöb, J. Weimann: Arbeit ist machbar. Die Magdeburger Alternative: Eine sanfte Therapie für Deutschland, 4. überarbeitete und aktualisierte Auflage, Janos Stekovics Verlag, Dössel 2005.

Ulrich van Suntum

## Hartz IV – nur eine halbe Brücke in den regulären Arbeitsmarkt

---

**H**artz IV ist eine der wenigen wirklichen Reformen gewesen, die wir in den letzten Jahrzehnten in Deutschland zustande gebracht haben. Sie war allerdings auch lange überfällig gewesen. In keinem anderen Land der Welt hatte es ein so großes Durcheinander bei der Absicherung gegen Arbeitslosigkeit gegeben wie bei uns. Mit der Arbeitslosenversicherung, der sich daran anschließenden Arbeitslosenhilfe und schließlich der Sozialhilfe hatte Deutschland gleich drei verschiedene Systeme, die sich die Arbeitslosen teilweise gegenseitig zuschoben. Die jetzige Zweistufigkeit von beitragsfinanziertem Arbeitslosengeld und steuerfinanzierter Fürsorgeleistung (ALG II) ist dagegen ein im Prinzip sinnvolles und klares System. Die irreführende Bezeichnung der Sozialhilfe für Arbeitsfähige als „Arbeitslosengeld II“ hat diese klare Grenzziehung allerdings von Anfang nicht wirklich ins Bewusstsein der Bevölkerung dringen lassen und dadurch teilweise falsche Erwartungen geweckt.

Aber auch bei der praktischen Implementation von Hartz IV wurden gravierende Fehler begangen. Der Kardinalfehler dabei war es, die Verantwortung für die ALG-II-Empfänger nicht konsequent den Kommunen, sondern der Bundesagentur für Arbeit zu übertragen. Wie nicht anders zu erwarten, ersticken die Arbeitsagenturen und die Kommunen, die mit ihnen zusammenarbeiten haben, im Wust der Bürokratie, statt sich ihrer

eigentlichen Vermittlungsaufgabe widmen zu können. Die früheren Kommunalprogramme „Arbeit statt Sozialhilfe“ haben demgegenüber weit besser funktioniert. Vor Ort kennt man eben die Betriebe und kann auch ganz gut einschätzen, wer von den Langzeitarbeitslosen welche Fähigkeiten und welche Probleme hat. Zudem kann man auch wesentlich unbürokratischer und schneller entscheiden. Nicht zuletzt hätte eine dezentrale Organisation von Hartz IV auch die Möglichkeit geboten, unterschiedliche Lösungsansätze zu verfolgen und dabei voneinander zu lernen, statt alles über einen Leisten zu schlagen.

### Weitere Reformen erforderlich

Für frühere Sozialhilfeempfänger hat Hartz IV durchaus auch Vorteile gebracht. Wenn sie arbeitsfähig sind, erhalten sie in vielen Fällen mehr Geld als vorher und haben vollen Zugang zu allen Maßnahmen der Arbeitsagenturen. Die bisherigen Bezieher von Arbeitslosenhilfe stehen dagegen finanziell erst einmal schlechter da. Die Zumutbarkeitsregeln wurden verschärft, und das Einkommen des Ehegatten und das eigene Vermögen werden stärker als bisher berücksichtigt. Man kann sich jetzt auch nicht mehr so leicht drücken, wenn es zum Beispiel um gemeinnützige Tätigkeiten geht. Der Druck, sich um einen neuen Job zu bemühen, ist dadurch deutlich gestiegen.

So richtig und notwendig dies auch war – damit ist bisher nur die eine Seite des Prinzips „Fördern

und Fordern“ umgesetzt worden. Die Chancen, tatsächlich einen regulären Job zu finden, sind durch die Hartz-Gesetze dagegen nicht wirklich größer geworden. Das gilt vor allem für diejenigen, die nur gering qualifiziert sind oder die keine Chance mehr haben, in ihrem vor langer Zeit einmal erlernten Beruf zu arbeiten. Damit ist Hartz IV praktisch eine Brücke, die nur zur Hälfte über den Abgrund führt. Wir können die Menschen aber nicht über eine Brücke treiben wollen, die in Hoffnungslosigkeit und Armut endet. Dies ist der zweite, noch gravierendere Kardinalfehler von Hartz IV gewesen.

Deshalb wäre es ganz falsch, daraus den Schluss zu ziehen, mit den Reformen sei es jetzt erst einmal genug oder sie sollten wieder abgemildert oder gar rückgängig gemacht werden. Das Gegenteil ist richtig: Hartz IV ist nur dann den Menschen wirklich zuzumuten, wenn wir dafür sorgen, dass endlich auch die versprochenen Arbeitsplätze für die Langzeitarbeitslosen entstehen können. Wenn dies nicht wieder nur gemeinnützige Tätigkeiten und wenig produktive Zusatzjobs im öffentlichen Bereich sein sollen, dann führt an einer entschlossenen Liberalisierung der regulären Arbeitsmärkte kein Weg vorbei. Darum ist es nicht nur ökonomisch falsch, sondern auch politisch kurzsichtig, davor zurückzuschrecken. Wer A wie Arbeitsanreiz sagt, muss auch B wie Beschäftigungsmöglichkeiten sagen. Alles andere kann nur dazu

führen, dass der ganze Reformprozess noch weiter an politischer Akzeptanz verliert und damit über kurz oder lang wieder umzukippen droht.

### Personal-Service-Agenturen

Viele der Puzzleteile, die man für die Lösung des Problems bräuchte, halten wir schon lange in der Hand. Wir müssen sie nur richtig zusammensetzen. Ein im Prinzip guter Ansatz auf diesem Weg hätten zum Beispiel die Personal-Service-Agenturen (PSA) werden können. Die Grundidee war nämlich richtig: Statt Arbeitslose in staatlichen Ersatzbeschäftigungen zu verstecken, sollte man sie besser an reguläre Arbeitgeber ausleihen. Dort werden sie im Zweifel produktiver eingesetzt und haben außerdem die Chance, sich für eine Dauerstelle zu empfehlen. Allerdings hätten wirklich neue Jobs dabei nur dann entstehen können, wenn die Arbeitslosen zu deutlich niedrigeren als den regulären Löhnen ausgeliehen worden wären. Mit der faktischen Anbindung an die Tariflöhne war die Idee dagegen praktisch zum Scheitern verurteilt. So sind denn bisher auch nur sehr wenige Ausleiharbeitsverträge zustande gekommen, und einige PSA sind inzwischen sogar insolvent geworden.

Wirkliche Niedriglohnjobs hat der Staat nur für sich selbst geschaffen. Die so genannten Ein-Euro-Jobs müssen ja entweder gemeinnützig oder „zusätzlich“ sein, damit sie keine regulären Arbeitsplätze verdrängen. In Wirklichkeit ist das aber Augenwischerei, denn selbstverständlich könnten Arbeiten wie die Renovierung von Schulgebäuden, das Säubern von Parkanlagen oder einfache Dienstleistungen in der Altenpflege auch von regulären Betrieben übernommen werden. Genau betrachtet handelt es sich

hier um die staatliche Inanspruchnahme von Schwarzarbeit, für die andere hart bestraft würden und die sehr wohl auf Kosten von regulären Arbeitsplätzen geht. Das hilft auf Dauer nicht einmal den Arbeitslosen. Statt sie in den regulären Arbeitsmarkt zu bringen, werden sie letztlich wieder in staatlichen Ersatzarbeitsplätzen geparkt.

Es liegt unmittelbar auf der Hand, wie man es besser machen könnte<sup>1</sup>. Man müßte nur die Idee der Personal-Service-Agenturen mit dem Konzept der Ein-Euro-Jobs zusammenfügen und den ALG II-Empfängern damit den direkten Weg in den ersten Arbeitsmarkt öffnen. Warum sie nicht an private Haushalte ausleihen, die ansonsten ja doch hauptsächlich Schwarzarbeiter beschäftigen würden? Was spricht dagegen, sie unmittelbar in den Handwerksbetrieben einsetzen, denen sie heute die Arbeit wegnehmen? Und warum sollen sie nicht auch in Industriebetrieben und Dienstleistungsfirmen eingesetzt werden können, die bisher stattdessen auf Billigarbeitskräfte aus dem Ausland zurückgreifen oder gleich dorthin verlagert werden? Damit bekämen die Arbeitslosen wirklich die Chance auf eine dauerhafte sinnvolle Beschäftigung.

Das kann allerdings nur gelingen, wenn die Ausleihlöhne nicht zu hoch sind, denn sonst würde ja niemand zusätzlich eingestellt. Zudem sollte die Summe aus Lohn und Arbeitslosenunterstützung nicht höher sein als ein reguläres Lohneinkommen in der freien Wirtschaft. Andererseits dürfen

<sup>1</sup> Die folgenden Ausführungen sind die gekürzte Fassung eines Vorschlages, der in einer demnächst erscheinenden Buchpublikation des Verfassers enthalten ist. Vgl. Ulrich van Suntum: Simplify Germany! Wie Deutschland wieder nach vorne kommt, München 2005 (erscheint demnächst).

die Ausleihlöhne aber auch nicht zu niedrig sein. Sonst würden die Betriebe möglicherweise reguläre Arbeitskräfte durch subventionierte Arbeitslose ersetzen, womit wenig gewonnen wäre. Aus diesem Dilemma, an dem bisher alle Versuche mit entsprechenden Kombilöhnen gescheitert sind, gibt es indessen eine sehr einfache Lösung.

### Ausleiharbeitslose

Die Grundidee besteht darin, die Langzeitarbeitslosen jeweils an diejenigen Arbeitgeber auszuleihen, der den höchsten Lohn bietet. Dies hat vor allem den Zweck, unerwünschte Verdrängungseffekte zu vermeiden. Denn wenn die Unternehmen wirklich in größerem Umfang regulär Beschäftigte durch Ausleiharbeitslose ersetzen würden, müsste die Nachfrage deren Ausleihlohn sehr schnell in die Nähe des regulären Lohnes steigen lassen. Diesen Effekt beobachtet man ja auch in Ländern wie Tschechien, wo die Arbeit längst nicht mehr so billig ist wie noch vor ein paar Jahren.

Die Ausleiharbeitslosen werden am Ende zwar immer noch etwas preiswerter zu haben sein als reguläre Fachkräfte, da ihnen ja meist deren Qualifikation und Berufserfahrung fehlt. Aber man wird sie eben auch für andere Tätigkeiten im Betrieb einsetzen. Der Malermeister muss dann zum Beispiel nicht mehr selbst die alten Tapeten abreißen, weil er jetzt eine Hilfskraft vom Arbeitsamt dabei hat. Die examinierte Krankenschwester muss nicht mehr schwere Patientenbetten schieben und der Gärtnergeselle hat Hilfe bei Routinearbeiten wie dem Beetumgraben. Die Industrie würde ähnlich wie in Osteuropa manch teure Maschine wieder durch Arbeitskraft ersetzen, zumindest aber ergänzen.

Unsere Parkhäuser könnten wieder stärker durch Menschen statt rein elektronisch überwacht und damit servicefreundlicher und sicherer werden.

Mit anderen Worten: Es würden zusätzliche Arbeitsplätze entstehen, und viele Jobs, die heute von Schwarzarbeitern oder von Arbeitnehmern aus den so genannten Billiglohnländern übernommen werden, würden durch die bisherigen Langzeitarbeitslosen eingenommen werden. Auch die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften könnte dadurch steigen. Es würden ja nicht nur die Arbeitskosten, sondern auch die Preise sinken. Der Malerbetrieb muss jetzt zum Beispiel für das Tapetenabreißen keinen Meisterlohn mehr kalkulieren. Also wird die Handwerkerstunde im Durchschnitt billiger. Das gleiche gilt für den Gartenbaubetrieb und für das Krankenhaus. Deshalb sorgt der Einsatz von Arbeitslosen dafür, dass am Ende mehr Wohnungen renoviert und mehr Beete gepflegt werden. Anders als bei den heutigen Ein-Euro-Jobs entsteht bei diesem Ansatz zusätzliche Nachfrage nicht nur beim Staat, sondern überall in der Wirtschaft und auch bei den Privaten Haushalten.

Es mag zwar sein, dass der Tariflohn mancher Tätigkeiten dadurch etwas unter Druck geraten würde. Wenn sechs Millionen Arbeitslose auf den Markt drängen, die vorher künstlich von ihm ferngehalten wurden, kann dies ja kaum ohne Einfluss auf den markträumenden Lohnsatz bleiben. In jedem Fall wäre der Gesamteffekt aber positiv in dem Sinne, dass am Ende mehr und nicht weniger Arbeit in Deutschland entstanden wäre. Anders als heute wären das auch keine staatlichen Ersatzjobs, sondern wirklich neue, rentable

und dauerhafte Arbeitsplätze. Außerdem sinken auch noch die Arbeitslosenbeiträge und die Sozialhilfekosten, weil die Langzeitarbeitslosen jetzt zumindest einen Teil ihres Lebensunterhalts selbst erwirtschaften. Aus dem Teufelskreis von Arbeitslosigkeit und hohen Lohnnebenkosten könnte so ein positiver Zirkel mit genau umgekehrter Richtung werden.

### **Kombination aus Leiharbeit und Kombilohn**

Auch das Problem, dass ein Arbeitsloser letztlich nicht mehr am Monatsende haben sollte als sein Kollege in der freien Wirtschaft, ist bei diesem Ansatz gelöst. Der Ausleihlohn soll hier nämlich an die ausleihende Behörde gehen und nicht direkt an den Arbeitslosen selbst. Dieser arbeitet vielmehr zunächst einmal für eine geringe Aufwandsentschädigung und behält damit das Interesse an einem „richtigen“ Job im ersten Arbeitsmarkt. Das ausleihende Arbeits- bzw. Sozialamt wiederum bekommt einen Teil seiner Kosten wieder herein, von dem es z.B. die Sozialbeiträge für die Arbeitslosen finanzieren kann. So ist allen geholfen: Die Unternehmen können niedrig entlohnte Arbeitsplätze jetzt wieder mit inländischen Arbeitnehmern besetzen, die Kommunen und Arbeitsagenturen werden finanziell entlastet, und die Arbeitslosen bekommen die Chance auf einen neuen Job. Mit zunehmender Bewährung kann ihr persönlicher Lohnsatz entsprechend angehoben werden, bis sie schließlich im Idealfall so produktiv geworden sind, dass sie aus dem Transferbezug wieder herauswachsen.

Im Endeffekt haben wir es hier mit einem Kombilohn zu tun, also mit einer Kombination von selbst-erarbeitetem Einkommen und staatlicher Zusatzunterstützung.

Die massive Konkurrenz aus den so genannten Billiglohnländern lässt uns auch gar keine andere Möglichkeit, gering qualifizierte deutsche Arbeitnehmer im Arbeitsmarkt zu halten bzw. wieder in einen Job zurück zu bringen. Wir wollen ja einerseits verhindern, dass sie von polnischen und tschechischen Arbeitskräften verdrängt werden, und trotzdem sollen sie einen Lebensstandard nach unseren Maßstäben haben. Also müssen wir ihre Arbeitseinkommen durch staatliche Zusatzleistungen entsprechend aufstocken, einen anderen Weg gibt es hier nicht.

Mit einer marktwidrigen Subventionierung der Arbeit hat das nichts zu tun, im Gegenteil: Die Arbeitslosen werden ja in dem beschriebenen System meistbietend verliehen, d.h. der Arbeitgeber zahlt den echten Knappheitspreis der Arbeit. Anders als bei Lohnsubventionen entsteht hier auch keine Wettbewerbsverzerrung zwischen den Unternehmen, weil jeder Arbeitgeber gleichermaßen die Möglichkeit hat, an dem Ausleihsystem teilzunehmen. Und der Arbeitslose bekommt nur gerade so viel mehr als monatliches Gesamteinkommen, dass er davon anständig leben kann und nicht die Lust verliert, überhaupt zu arbeiten.

Wenn das Problem der Arbeitslosigkeit in Deutschland gelöst werden soll, werden wir mit marginalen Änderungen nicht viel weiterkommen. Der hier in Grundzügen skizzierte Vorschlag einer Kombination von Leiharbeit und Kombilohn könnte dagegen der Weg für einen wirklichen Befreiungsschlag sein. Er müsste allerdings von anderen Reformen flankiert werden, insbesondere von einer sehr weitgehenden Liberalisierung der Arbeitsmärkte, um wirklich zum Erfolg zu führen.