

Knabe, Andreas; Schöb, Ronnie; Weimann, Joachim

Article — Published Version

Die Reform der Reform: Ist Hartz IV ein Kombilohnmodell?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Knabe, Andreas; Schöb, Ronnie; Weimann, Joachim (2006) : Die Reform der Reform: Ist Hartz IV ein Kombilohnmodell?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 86, Iss. 7, pp. 438-440,
<https://doi.org/10.1007/s10273-006-0537-5>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42573>

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.

Hartz IV – Weitere Reformen erforderlich?

Die Wirkungen der Hartz-IV-Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe werden derzeit in Politik und Wissenschaft diskutiert. Ist es durch die Ausgestaltung des Sozialgesetzbuches II zu einer Kostenexplosion gekommen? Führt das Gesetz zu einem Lohnrutsch nach unten? Ist Hartz IV ein Kombilohnmodell? Sind weitere Reformen erforderlich und welche Optionen gibt es dabei?

Susanne Koch, Ulrich Walwei

Hinzuverdienstregelung im SGB II: Quo vadis?

Seit der Einführung des SGB II ist die Zahl der Bedarfsgemeinschaften und der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen immer weiter gestiegen. Dies hat zu einem erheblichen Anstieg der Kosten für das Arbeitslosengeld II und die damit zusammenhängenden Leistungen geführt und die Diskussion über eine Reform der Reform angeheizt.

Es sind aber nicht nur die reinen Bezieherzahlen gestiegen, auch die Anzahl derjenigen Personen, die ein niedriges Einkommen aus Erwerbstätigkeit durch SGB-II-Leistungen aufstocken, ist deutlich höher als erwartet. Über die Gründe hierfür gibt es vielfältige Spekulationen: Hat das SGB II das Stigma aufgehoben, das der Sozialhilfe anhing, und wird deshalb vormals verdeckte Armut unter Erwerbstätigen nun offenbar? Suchen sich vermehrt Personen, die SGB-II-Leistungen beziehen, eine kleine Nebenbeschäftigung, um nicht weiter mit Vermittlungs- und Aktivierungsversuchen behelligt zu werden? Oder führt das SGB II gar zu einem Lohnrutsch nach unten und muss somit Personen auffangen, deren Einkommen aus der Niedriglohn-Erwerbstätigkeit nicht mehr zum Leben ausreichen?

Gegenwärtig ist es nicht möglich, alle Fragen empirisch fundiert zu beantworten. Der folgende Beitrag liefert jedoch einige Strukturinformationen, die zur Versachlichung der Debatte beitragen können, und zeigt Reformoptionen auf.

Anreizwirkungen von Hinzuverdienstregelungen

Jedes Transferleistungssystem muss Regelungen zur Anrechnung von hinzuverdienstem Einkommen enthalten. Diese beeinflussen einerseits die Anreize für Transferbezieher, eine Arbeit aufzunehmen. Andererseits wird wegen des Gleichbehandlungsgrundsatzes durch sie festgelegt, ab welcher Einkommenshöhe Personen Anspruch auf ergänzende Transferleistungen haben. Somit werden die Kosten, die durch ein Transferleistungssystem entstehen, in maßgeblicher Weise auch durch die Anrechnungsregeln bestimmt.

Referenzpunkt für die Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II ist das Niveau der Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfeempfänger. Dabei ist zwischen einer statischen und einer dynamischen Perspektive zu unterscheiden. Die bestehenden Regelungen im SGB II zielen darauf, dass das Arbeitslo-

sengeld II das soziokulturelle Existenzminimum sichert. Sie gehen allerdings von einer hinreichenden Mitwirkung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus. Aus einer rein statischen Perspektive erscheinen somit die Anreize für Grundsicherungsempfänger gering, eine nicht Existenz sichernde Beschäftigung aufzunehmen oder auch beizubehalten. Die Grundsicherung fungiert dabei solange als impliziter Mindestlohn, wie auch seitens der Bedarfsträger im SGB II kein großer Druck gemacht wird, jedwede zumutbare Beschäftigung anzunehmen. Aus dynamischer Perspektive stellt sich die Situation anders dar: Je länger die Grundsicherung vom erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Anspruch genommen wird, desto stärker entwertet sich das Humankapital. Fachliche und soziale Qualifikation gehen verloren, das Risiko einer „Transferkarriere“ wächst und die Chancen auf zusätzliche Verdienste schwinden.

Ausgehend davon sind die Anreizwirkungen der aktuellen Hinzuverdienstmöglichkeiten differenziert zu beurteilen, weil Beschäftigung je nach Umfang der Arbeitszeit unterschiedlich behandelt wird. Die bestehenden Rege-

lungen¹ schaffen hohe Anreize zur Aufnahme eines „kleinen“ Mini-Jobs, weil der Transferentzug in diesem Lohnsegment relativ gering ausfällt. Sie bergen damit das Risiko, dass sich ALG-II-Empfänger mit der Kombination von Transferleistungen und „kleinem“ Mini-Job arrangieren und sich damit begnügen. Zudem ermöglicht ein kleiner Mini-Job eine Pro-Forma-Legalisierung von Schwarzarbeit. Die geringfügige Beschäftigung dient dann als „Tarnkappe“ für illegale Aktivitäten. Dem gegenüber steht die begründete Vermutung, dass für Langzeitarbeitslose die Schwelle des Wiedereintritts in den Arbeitsmarkt bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung höher sein dürfte als bei einem Mini-Job. Von daher könnte selbst ein „kleiner“ Mini-Job den Einstieg zum Aufstieg einleiten, weil die Aufnahme eines Mini-Jobs als Signal für Arbeitsmarktnähe gesehen werden kann. Empirisch gibt es im Moment so gut wie keine Belege für eine „Sprungbrettfunktion“ von Mini-Jobs in Richtung längerer Arbeitszeit und damit einer Reduzierung oder gar Überwindung der Hilfebedürftigkeit.² Dies könnte jedoch auch darauf zurückzuführen sein, dass die Integrationsbemühungen der Bedarfsträger des SGB II noch nicht verstärkt bei diesem

relativ „arbeitsmarktnahen“ Personenkreis ansetzen.

Anders als bei den Mini-Jobs ist der Anreiz, eine nicht Existenzsichernde oder nur geringfügig

über dem Grundsicherungsniveau entlohnte Vollzeitbeschäftigung aufzunehmen oder aufrechtzuerhalten für Grundsicherungsempfänger gering – zumindest aus statischer Perspektive. Denn ausgehend vom Grundsicherungsniveau ist damit ein vergleichsweise geringer Zusatzverdienst mit einem gleichzeitig hohen Freizeitverlust verbunden. Doch auch hier sollte die dynamische Perspektive nicht unterschätzt werden: Die Aufnahme oder Beibehaltung einer nicht Existenzsichernden, niedrig entlohten Beschäftigung erlaubt ein kontinuierliches „learning on the job“ und bietet somit Chancen auf einen Aufstieg im Betrieb und zusätzlich bessere Möglichkeiten des Übergangs in andere Betriebe.

Empirische Befunde

Der Blick auf erste vorliegende Daten zur Erwerbstätigkeit von ALG-II-Beziehern zeigt, dass Erwerbstätigkeit bei gleichzeitigem Bezug von SGB-II-Leistungen durchaus nicht die Ausnahme ist, sondern in vielen Bedarfsgemeinschaften Realität. Nach einer Auswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit wurde im September 2005³ bei knapp 22% aller Bedarfsgemeinschaften und 19% der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Einkommen aus Erwerbstätigkeit angerechnet. Damit ist anzurechnendes Erwerbseinkommen nach dem Kindergeld die zweithäufigste Quelle für Anrechnungen bei SGB-II-Beziehern.

Zunächst interessiert hier, dass es sich bei der Erwerbstätigkeit zum allergrößten Teil um abhängige Beschäftigung handelt: nur etwa 45 000 oder 5% aller erwerbstätigen SGB-II-Bezieher erzielen ihr Einkommen aus einer

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

Dr. Susanne Koch, 38, ist Koordinatorin der Evaluationsforschung; Dr. Ulrich Walwei, 47, ist stellvertretender Direktor am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg.

Prof. Dr. Bernd Reissert, 56, lehrt an der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft (FHTW) Berlin und ist Gründungsrektor der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit.

Dr. Bruno Kaltenborn, 38, ist im Rahmen freiberuflicher Wirtschaftsforschung und Politikberatung in Berlin für Politik und Wissenschaft tätig; Juliana Schiwarov, 31, M.A., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in seinem Team.

Prof. Dr. Hermann Scherl, 61, lehrt Sozial- und Arbeitsmarktpolitik an der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Erlangen-Nürnberg.

Prof. Dr. Ronnie Schöb, 44, ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft; Prof. Dr. Joachim Weimann, 50, ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Otto-von-Guericke-Universität in Magdeburg; Andreas Knabe, 28, M.Sc., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft.

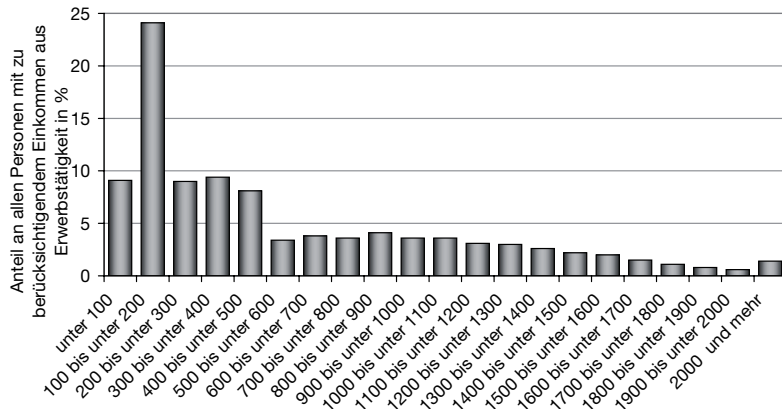
¹ Mit dem SGB II wurde zunächst eine Hinzuverdienstregelung eingeführt, die im unteren Einkommensbereich deutlich weniger generös war als die bis dahin geltenden Regelungen für Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe. Bereits im Oktober 2005 kam es hier zu einer Revision. Seitdem gilt: Zunächst ist ein pauschaler Betrag von 100 Euro anrechnungsfrei. Von dem Einkommen, das den Grundfreibetrag übersteigt, werden bis zu einem Bruttoeinkommen von 800 Euro 20% nicht angerechnet. 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.

² Vgl. Michael Fertig, Jochen Kluge, Markus Scheuer: Was hat die Reform der Mini-jobs bewirkt? Erfahrungen nach einem Jahr, RWI Schriften, Nr. 77, Essen 2005.

³ Vgl. für alle Angaben dieses Abschnitts: Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Grundsicherung für Arbeitssuchende: Anrechenbares Einkommen und Erwerbstätigkeit, Nürnberg, März 2006. Neuere Zahlen liegen leider noch nicht vor.

Abbildung 1
Zu berücksichtigendes Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit
(Bruttoeinkommen)

(in Euro; Deutschland September 2005)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2006.

selbständigen Tätigkeit. Zumindest bisher kann also noch nicht die Rede davon sein, dass das SGB II in großem Umfang zur Unterstützung von Kleinselbstständigkeiten genutzt würde. Bei etwa 3,5 Millionen Selbstständigen in Deutschland liegt der Anteil der SGB-II-Bezieher an allen Selbstständigen nur bei etwa 1,2%.

Differenziert man die abhängigen Beschäftigungsverhältnisse der SGB-II-Bezieher weiter, so finden sich etwa hälftig geringfügige und sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen (395 000 bzw. 388 000 Beschäftigungsverhältnisse). Was die Höhe der erzielten Einkommen angeht, so gibt es durchaus eine große Bandbreite: Im Durchschnitt erzielten die Hilfebedürftigen im September 2005 aus abhängiger Beschäftigung ein Bruttoeinkommen von 606 Euro. Allerdings gibt es eine beträchtliche Streuung: 51% erhalten Bruttoeinkommen unter 400 Euro, 19% im Midi-Job-Bereich zwischen 400 und 800 Euro, und bei immerhin 30% aller ALG-II-Bezieher waren Bruttoeinkommen von über 800 Euro anzurechnen (vgl. Abbildung 1). Bei den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten wur-

den diese Einkommen überwiegend (zu 73%) in Vollzeit erzielt.

Vergleicht man diese Zahlen mit der Situation vor Einführung des SGB II, so wird deutlich: Der Anstieg der Erwerbstätigkeit mit Transferbezug ist ausschließlich auf die Zunahme bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zurückzuführen, während die geringfügige Beschäftigung etwa auf dem Niveau von 2004 geblieben ist. Im Bereich der Sozialhilfe – der gleichzeitige Bezug von Arbeitslosenhilfe war bei einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nicht möglich – gab es nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 2004 lediglich knapp 150 000 Personen, die parallel zum Sozialhilfebezug einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgingen. Hinzuzurechnen wären Personen, die sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und gleichzeitig Wohngeld bezogen haben, da einige davon nun im ALG-II-Bezug sein dürften. Dies wird den Anstieg aber nicht vollständig erklären. Zumindest gegenwärtig gibt es damit eine beträchtliche Anzahl von Personen, die trotz hoher Transferentzugsraten einer Vollzeiterwerbstätigkeit nachgehen. Eine Rolle könnten dabei die

oben genannten dynamischen Aspekte spielen. In Zukunft wird daher genau zu beobachten sein, ob diese Personen im Zeitverlauf ihre Erwerbstätigkeit eher reduzieren, dauerhaft in der Hilfebedürftigkeit bleiben oder über gestiegene Einkommen (wieder) unabhängig vom Transferbezug werden.

Letztlich bedarf es aber für empirisch fundierte Aussagen zu den Anreizwirkungen erwerbsbiographischer Daten mit genügend langem Zeitverlauf, die aber bislang nicht vorliegen (können). Erst auf dieser Basis wird z.B. zu analysieren sein, wie sich die Aufnahme einer nicht Existenz sichernden Beschäftigung auf den Verbleib von Hilfeempfängern im Transfersystem auswirkt.

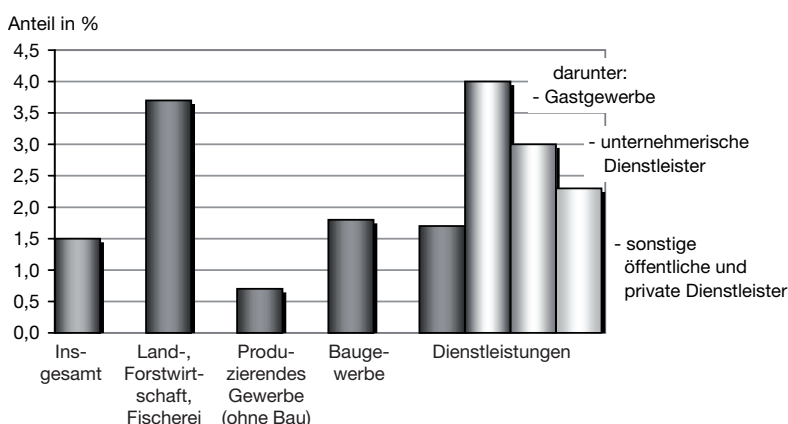
Branchenspezifische und regionale Unterschiede

Während der vorangegangene Abschnitt eher Licht auf den Zusammenhang von Hinzuverdienst und Arbeitsanreizen auf der individuellen Ebene wirft, kann die Betrachtung der regionalen und branchenspezifischen Unterschiede zur Beantwortung der Frage beitragen, inwieweit niedrige Einkommen mit resultierendem ALG-II-Bezug in Deutschland bereits zur Normalität gehören und insofern einen echten „Kombilohn“ darstellen. Als Basis dienen wiederum Auswertungen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit vom September 2005.⁴ Danach erhielten 1,5% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und 8,3% der Mini-Jobber eine ergänzende Grundsicherung.

Betrachtet man die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten genauer, so fallen erneut deutliche Unterschiede auf: Während der Grundsicherungsbezug im produzierenden Gewerbe mit 0,7% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eher selten ist, ist er im

⁴ Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, a.a.O.

Abbildung 2
Anteil von SGB-II-Leistungsbeziehern an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2006.

Dienstleistungsgewerbe, in dem über drei Viertel aller erwerbstätigen SGB-II-Bezieher beschäftigt sind, überdurchschnittlich häufig – insbesondere im Gastgewerbe (4,0%) und bei den unternehmensnahen Dienstleistungen (3,0%) sind die Anteile sehr hoch. Zum einen kann dies am generell etwas niedrigeren Lohnniveau in diesen Wirtschaftszweigen liegen, zum anderen aber auch daran, dass hier überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze mit niedrigen Qualifikationsanforderungen und damit niedrigerer Entlohnung vorhanden sind (vgl. Abbildung 2).

Auch regional zeigt sich ein differenziertes Bild: Zwar unterscheiden sich die Anteile von Personen und Bedarfsgemeinschaften mit anzurechnenden Einkommen aus Erwerbstätigkeit zwischen West- und Ostdeutschland nicht stark, in Ostdeutschland ist aber der gleichzeitige Bezug von SGB-II-Leistungen bezogen auf alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit 3,3% deutlich häufiger als in Westdeutschland (1,1%). Auf Bundesländerebene streuen diese Anteile sogar von 0,7% (Bayern) bis 4,0% (Mecklenburg-Vorpommern). Noch dramatischer sieht es bei den Mini-Jobbern aus: Ein Fünftel aller Mini-Jobber in Ostdeutschland be-

zieht SGB-II-Leistungen, während es in Westdeutschland nur knapp 7% sind. Dieser deutliche Unterschied könnte sich vor allem durch die unterschiedlichen Beweggründe erklären lassen, aus denen Mini-Jobs in West- und Ostdeutschland ausgeübt werden: Während in Westdeutschland die Nutzung als Zweit-Verdienst im Haushaltskontext überwiegt, werden Mini-Jobs in Ostdeutschland oft mangels Alternativen als alleinige Erwerbstätigkeit angenommen⁵ (vgl. Abbildung 3).

Insgesamt zeigt sich somit, dass in einigen Branchen und in einigen Regionen der Grundsicherungsbezug ergänzend zum Erwerbseinkommen durchaus eine hohe quantitative Bedeutung hat. Aus der dargestellten Momentaufnahme lässt sich allerdings noch nicht ablesen, ob hier ein Trend in Richtung „Kombilohn“ zu sehen ist und inwieweit die Existenz der Grundsicherung etwa zu einem Absinken der Löhne führt. Dies wird in Zukunft genau zu beobachten sein.

Reformoptionen

Auch wenn noch wenig empirische Befunde zum Hinzuverdienst im SGB-II-Kontext vorlie-

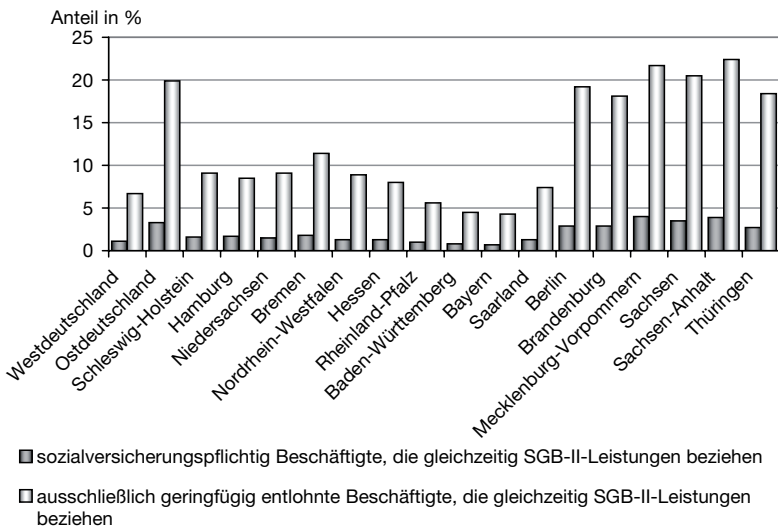
⁵ Vgl. Michael Fertig, Jochen Kluge, Markus Scheuer, a.a.O.

gen, lassen sich doch einige – eher grundsätzliche – Reformoptionen formulieren. So muss das sich auf die materiellen Anreize beziehende Regelwerk im SGB II letztendlich darauf ausgerichtet sein, dass es dem arbeitsmarktnahen Teil der Grundsicherungsempfänger gelingt, möglichst schnell und dauerhaft die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Aus dynamischer Perspektive kann dabei der erste Schritt auch in einer Reduzierung der Hilfebedürftigkeit liegen, die dann kontinuierlich zu ihrer Beendigung führt. Für den arbeitsmarktfernen Teil der ALG-II-Empfänger kann es aufgrund des beträchtlichen Arbeitsplatzdefizits hier zu Lande aus heutiger Sicht bestenfalls um erste Schritte in Richtung einer Verringerung der Hilfebedürftigkeit gehen.

Eine der nahe liegenden Reformen zur Verbesserung der Arbeitsanreize im SGB II besteht in einer deutlichen Verbesserung der unbefristeten Hinzuverdienstmöglichkeiten. Empirische Untersuchungen zeigen, dass sich dadurch das Arbeitskräfteangebot tendenziell ausdehnen lässt und Arbeitnehmer eher zu Lohnzugeständnissen gegenüber den Arbeitgebern bereit sein dürften. Ein signifikanter Beschäftigungseffekt ist aber nur zu erwarten, wenn die Arbeitsmärkte so flexibel sind, dass die als Einkommenssubvention zu betrachtende zusätzliche Hinzuverdienstmöglichkeit beim Arbeitgeber als Lohnsenkung ankommt.

Für die öffentlichen Haushalte sind verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten in Kombination mit unsicheren Beschäftigungseffekten und bei unveränderter Grundsicherung nicht ohne Risiko. Denn durch das Gleichbehandlungsgebot würden automatisch mehr Personen anspruchsberechtigt. Die zur Finanzierung in Betracht zu ziehende Absenkung des Niveaus der

Abbildung 3
Anteil von sozialversicherungspflichtig und ausschließlich
geringfügig entlohnnten Beschäftigten mit SGB-II-Leistungen an allen
Beschäftigten nach Bundesländern



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2006.

Grundsicherung ist ebenfalls kaum gangbar, weil sie mit zusätzlichen Armutsrisiken einhergehen würde. Natürlich folgt aus den vielen Einschränkungen nicht gleich ein Plädoyer für den Erhalt des Status quo. Stellt sich vielmehr bei den anstehenden Evaluationen der bestehenden Hinzuverdienstregelungen heraus, dass kleine oder geringfügige Beschäftigungsverhältnissen nur sehr bedingt „Brücken“ in existenzsichernde Erwerbstätigkeit bauen können, so ist ernsthaft die Option zu prüfen, ob nicht niedrige Einkommen weitgehend auf den Transfer angerechnet werden sollten. Die dadurch frei werdenden Mittel könnten als zusätzliche Anreize für die Aufnahme einer stärker Existenz sichernden Beschäftigung verwendet werden.

Eine zweite Option stellt die Optimierung befristeter Hinzuverdienstmöglichkeiten dar, durch die Brücken in den ersten Arbeitsmarkt gebaut werden können. Eine befristete Absenkung des Transferentzugs wie z.B. beim Einstiegsgeld kann als gezielte „Wiedereingliederungshilfe“ gesehen werden.

Erfolgreich ist eine solche Förderung dann, wenn die dafür in Frage kommenden Zielgruppen durch die Maßnahme zu intensiver Suche motiviert werden, dann eine Beschäftigung finden und sich nach Auslaufen des Zuschusses der Transferbezug verringert oder gar nicht mehr erforderlich wäre. Dies wäre vor allem dann zu erwarten, wenn durch das „Einstiegsgeld“ stärker Tätigkeiten mit niedrigem Stundenlohn gefördert werden. Die Mittel wären auch deshalb gut eingesetzt, weil damit dem „harten Kern“ der Arbeitslosen bessere Perspektiven in Aussicht gestellt werden können. Auch der komplementäre Einsatz von Eingliederungszuschüssen an Betriebe im Niedriglohnbereich wie im so genannten „Hamburger Modell“ ist angesichts der dort beachtlichen Inanspruchnahme erwägenswert. Inwieweit dadurch die Wiedereingliederung besser gefördert werden kann und die richtigen Personen mit den richtigen Maßnahmen gefördert werden, ist jedoch noch durch Evaluationsstudien genau zu überprüfen.

Ein weiterer Baustein in Richtung Hinzuverdienst und damit Beschäftigungsaufnahme besteht in einem stärkeren Fordern, wodurch die Suchintensität der Hilfebedürftigen erhöht wird. Die dabei häufig ins Spiel gebrachte „Workfare für alle“⁶ würde zwar den Nutzen der Transferleistung durch Freizeitentzug absenken und damit den Angebotsdruck erhöhen. Ein solcher Ansatz geht aber zu weit, weil bei der Mehrheit der ALG-II-Empfänger sicher nicht von einer geringen oder nicht einmal vorhandenen Arbeitsbereitschaft auszugehen ist. Zudem ist „Workfare für alle“ zumindest in der Einführungsphase ebenfalls mit hohen fiskalischen Kosten verbunden und birgt zudem die Gefahr, dass reguläre Beschäftigung durch einen massiven Einsatz gemeinnütziger Arbeit in einem nennenswerten Umfang verdrängt wird. Jedoch geht es nach der Verabschiedung des Fortentwicklungsgesetzes nicht primär um eine nochmalige Verschärfung des SGB II, weil ohnehin eine einzelfallbezogene Interessenabwägung zwischen der Notwendigkeit der Sanktion und dem Anspruch auf Existenzsicherung erforderlich ist. Im Vordergrund steht die Anwendung der vorhandenen Sanktionen. Dabei ist von Bedeutung, möglichst viele sinnvolle Angebote (auch Praktika und kurze Beschäftigungszeiten) zu schaffen, um damit auch die Verfügbarkeit der Hilfeempfänger zu überprüfen.

⁶ Vgl. Holger Bonin, Wolfram Kempe, Hilmar Schneider: Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien, IZA Discussion Paper, 2002; Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (Hrsg.): Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit, BMWi Dokumentation 512, 2002; sowie Hans-Werner Sinn, Christian Holzner, Wolfgang Meister, Wolfgang Ochel, Martin Werding: Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohnmodell des ifo-Instituts, in: Ifo-Schnelldienst 2, 2006, S. 3-24.

Bernd Reissert

Vorrang für die Eingliederungsförderung? Der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente nach dem SGB II

In der Grundsicherung für Arbeitssuchende gilt nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) eindeutig der Vorrang arbeitsmarktpolitischer Förderung vor der Gewährung von Transferleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts: „Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts dürfen nur erbracht werden, soweit die Hilfebedürftigkeit nicht anderweitig beseitigt werden kann“ (§ 3 Abs. 3 SGB II). Das Gesetz macht diesen Vorrang auch deutlich, indem es die „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ (§§ 14-18 SGB II) vor den „Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts“ (§§ 19-35 SGB II) regelt. Als arbeitsmarktpolitische Instrumente zur (Wieder-)Eingliederung von Arbeitslosengeld-II-Beziehern in Erwerbsarbeit kommen nach dem Gesetz weitgehend dieselben Instrumente in Betracht, die im Sozialgesetzbuch III (SGB III) für die übrigen Arbeitslosen vorgesehen sind. Ausgenommen sind im Wesentlichen die Instrumente zur Existenzgründungsförderung (§ 16 Abs. 1 SGB II). Über das arbeitsmarktpolitische Portfolio des SGB III hinaus sind daneben verschiedene Leistungen in das SGB II übernommen worden, die bereits im früheren Bundessozialhilfegesetz (BSHG) in ähnlicher Form vorgesehen waren. Zu ihnen gehören vor allem die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten, das Einstiegsgeld sowie verschiedene soziale Dienstleistungen, die zur Integration in das Erwerbsleben erforderlich sind (Hilfen zur Kinderbetreuung und zur häuslichen Pflege von Angehörigen, Schuldner- und Suchtberatung, psychosoziale Betreuung; § 16 Abs. 2 und 3 SGB II).

Die Aufwendungen für die arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen im Rahmen des SGB II muss der Bundeshaushalt tragen (§ 46 Abs. 1 i.V.m. § 6 Abs. 1 SGB II). Ausgenommen sind lediglich die zuletzt genannten sozialen Dienstleistungen, für die die Finanzierungsverantwortung bei den Kommunen liegt (und die im Folgenden außerhalb der Betrachtung bleiben). Die Bundesmittel sind in einem Eingliederungsbudget konzentriert und werden von dort nach einem Schlüssel auf die Träger der Grundsicherung vor Ort verteilt (§ 46 Abs. 1 und 2 SGB II). Die für die Umsetzung der Förderung vor Ort verantwortlichen Organisationen (Arbeitsgemeinschaften, Optionskommunen und – im Falle getrennter Aufgabenwahrnehmung – Arbeitsagenturen) sind damit grundsätzlich frei, den arbeitsmarktpolitischen Instrumentenmix vor Ort selber zu bestimmen und ihn so zu gestalten, dass er den Anforderungen der regionalen Arbeitsmarktlage und -entwicklung passgenau entspricht. Innerhalb des Budgetvolumens und der gesetzlichen Regelungen zu den Förderinstrumenten können sie für sich entscheiden, welche Instrumente sie in welchem Umfang und in welcher Zusammensetzung vor Ort einsetzen. Hinzu kommt, dass das Eingliederungsbudget und das Verwaltungsbudget (mit dem der Bund die Verwaltungskosten pauschaliert übernimmt) vor Ort gegenseitig deckungsfähig sind. Die Träger können also je nach örtlicher Problemlage und politischer Priorität auch selber entscheiden, ob sie die Eingliederung von Arbeit-

suchenden vorrangig mit dem Einsatz eigener Vermittlungsfachkräfte (für die die Kosten im Verwaltungsbudget anfallen) betreiben oder aber mit dem Einsatz besonderer arbeitsmarktpolitischer Instrumente (die im Eingliederungsbudget zu Buche schlagen).

Für das Jahr 2005 hat der Bund im Eingliederungsbudget insgesamt 6,55 Mrd. Euro bereitgestellt; dieser Betrag liegt um rund 10% über dem Mittelvolumen, das vor der Hartz-IV-Reform von der Bundesagentur für Arbeit sowie den Ländern und Kommunen für die Eingliederung von Arbeitslosenhilfeempfängern und erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern eingesetzt worden war.¹ Für das Jahr 2006 sind Mittel in fast gleicher Höhe eingeplant.

Mittel nicht ausgeschöpft

Was haben die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus diesen rechtlichen und finanziellen Vorgaben gemacht? In der allgemeinen Öffentlichkeit hat vor allem die Tatsache Aufsehen erregt, dass die bereitgestellten Eingliederungsmittel im Jahr 2005 nur gut zur Hälfte ausgeschöpft wurden. Nur knapp 57% der Mittel wurden gebunden. In Westdeutschland war der Bindungsgrad mit zumeist nur 40 bis 45% dabei deutlich niedriger als in Ostdeutschland. Zwischen Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen bestanden da-

¹ Bundesregierung: Fakten und Positionen zum Mittelabfluss der Bundesagentur für Arbeit, Berlin 2006 (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/375); Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen: Arbeitsgruppe Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe, Bericht der Arbeitsgruppe, Berlin 2003, S. 35-36.

gegen keine nennenswerten Unterschiede. Die Bundesregierung erklärt den geringen Ausschöpfungsgrad mit „Anlaufschwierigkeiten“, da die Organisationseinheiten zur Umsetzung der Grundsicherung erst aufgebaut werden mussten und dann vor allem mit der Bewilligung und Auszahlung von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts beschäftigt waren.² Dafür spricht auch die Tatsache, dass in den ersten Monaten des Jahres 2005 nur sehr geringe Anteile der Mittel gebunden und nur wenige Arbeitsuchende in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aufgenommen wurden, die entsprechenden Zahlen im Laufe des Jahres 2005 jedoch weitgehend kontinuierlich gesteigert wurden. Neuere (allerdings zum Teil vorläufige) Zahlen deuten jedoch darauf hin, dass die Zahlen seit dem letzten Quartal 2005 wieder rückläufig sind.³

Im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende befanden sich Ende 2005 knapp 681 000 Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Arbeitsgemeinschaften und der Arbeitsagenturen. (Für die Optionskommunen gab – und gibt – es noch keine entsprechenden Angaben.) Diese Zahl entspricht 14,9% aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Ende 2005 von den Arbeitsgemeinschaften betreut wurden.⁴ Die auf diese Weise definierte „Aktivierungsquote“ liegt unter der entsprechenden Quote im Versicherungssystem des SGB III: dort betrug sie im Jahr 2004 17,0%.⁵ Die Zahlen sprechen dafür, dass die Realisierung des vom SGB II geforderten Vorrangs von Eingliederungsleistungen vor

Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts noch auf sich warten lässt. Allerdings zeichnen die genannten Teilnehmerbestands- und Ausgabedaten nicht unbedingt ein vollständiges Bild aller Eingliederungsanstrengungen. Stark intensivierte Bemühungen der Arbeitsvermittlung würden sich in ihnen z.B. kaum niederschlagen. Es gibt aber auch keine Anhaltspunkte dafür, dass sie stattgefunden hätten.

Am stärksten genutzte Instrumente

Die im Rahmen des SGB II am stärksten genutzten arbeitsmarktpolitischen Instrumente sind beschäftigungsschaffende Maßnahmen: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und vor allem Arbeitsgelegenheiten gemäß § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II, bei denen Leistungsbezieher zusätzliche Arbeiten im öffentlichen Interesse verrichten und dafür neben dem weitergezahlten Arbeitslosengeld II eine Mehraufwandsentschädigung in Höhe von 1,00 bis 1,50 Euro pro Stunde erhalten („Zusatzjobs“, „1-Euro-Jobs“). Auf diese Maßnahmen entfallen mehr als die Hälfte des Teilnehmerbestands, knapp die Hälfte des Eingliederungsbudgets und mehr als 40% der Zugänge in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Qualifizierungsmaßnahmen und von externen Trägern geleistete Vermittlungshilfen folgen mit erheblichem Abstand.⁶

Erstaunlich ist dabei, dass die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung den arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatz des SGB II in weiten Teilen Deutschlands dominieren,⁷ obwohl

doch die einzelnen Träger vor Ort bei der Gestaltung des Instrumenteneinsatzes frei sind und obwohl die „1-Euro-Jobs“ aus mehrerlei Sicht arbeitsmarktpolitisch problematisch und deshalb im Gesetz auch nur als ultima ratio für „Hilfsbedürftige, die keine Arbeit finden können“, vorgesehen worden sind: Sie sind in das SGB II übernommen worden, obwohl ihre Vorläufer gemäß § 19 Abs. 2 Bundessozialhilfegesetz im Hinblick auf die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer nie ernsthaft evaluiert wurden; ihre Zusätzlichkeit und Wettbewerbsneutralität stehen häufig in Frage;⁸ und in der Praxis werden sie bisher kaum auf Zielgruppen mit besonderen Integrationshemmnissen konzentriert.⁹ Dominieren die „1-Euro-Jobs“ dennoch die Förderlandschaft, weil sie für die Träger vor Ort fast überall besonders attraktiv sind?¹⁰ Weil sie mit geringem Mittelaufwand (bei dem das parallel weitergezahlte Arbeitslosengeld II unberücksichtigt bleibt) relativ hohe „Aktivierungsquoten“ ermöglichen? Weil sich die Vorgabe, dass junge Erwachsene unter 25 Jahren nicht länger als drei Monate ohne Eingliederungshilfe bleiben sollen (§ 3 Abs. 2 SGB II), mit ihnen relativ leicht einhalten lässt (indem die Arbeitslosigkeit nach drei Monaten durch einen „Zusatzjob“ unterbrochen wird)? Und weil die Maßnahmenkostenpauschalen, die sie für die Beschäftigung eines Hilfebedürftigen erhalten, den Maßnahmeträgern eine auskömmliche Grundfinanzierung bieten? Antworten auf diese Fragen wird die Evaluierung der Grundsicherung nach §§ 6c und 55 SGB II liefern müssen.

⁸ Bundesrechnungshof: Durchführung der Grundsicherung für Arbeitslose, Bonn 2006.

⁹ J. Wolff, K. Hohmeyer: Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten: bislang wenig zielgruppenorientiert, Nürnberg 2006 (IAB-Forschungsbericht 10/2006).

¹⁰ Vgl. A. Wagner: Arbeitsgelegenheiten – eine vorläufige Zwischenbilanz zur Nutzung des Instruments, Düsseldorf 2006 (Hans Böckler Stiftung.)

² Bundesregierung, a.a.O.

³ B. Kaltenborn, P. Knerr, J. Schiwarov: Hartz IV: Leistungen von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen, in: Bundesarbeitsblatt 6/2006, S. 4-10.

⁴ B. Kaltenborn u.a., a.a.O., S. 8-9.

⁵ Bundesagentur für Arbeit: Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2004, Nürnberg 2006, Tabelle 3.

⁶ Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, in: Monatsberichte, Nürnberg 2006; Bundesregierung, a.a.O., S. 6.

⁷ Bundesagentur für Arbeit: Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2005, Nürnberg 2006 (Bericht der Statistik der Bundesagentur für Arbeit).

Bruno Kaltenborn, Juliana Schiwarov

Hartz IV: Gefühlte Kostenexplosion

Die Leistungssysteme für erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Angehörigen wurden mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ab Anfang 2005 grundlegend neu strukturiert. Mit der Verabschiedung des entsprechenden Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt war Ende 2003 die Erwartung verbunden, eine Entlastung der Gebietskörperschaften und der Bundesagentur für Arbeit um insgesamt 3,2 Mrd. Euro im Jahr 2005 zu erzielen. Überdies ging die rot-grüne Bundesregierung in ihrem seinerzeitigen Gesetzentwurf im Herbst 2003 noch davon aus, dass sich ab 2006 die Zahl der Leistungsempfänger/innen wegen intensiverer Betreuung (Effizienzgewinne) um 15% vermindern würde.

Die ursprünglichen Ausgabenentwicklungen ab 2005 wurden sukzessive nach oben korrigiert und dennoch verfehlt. Damit korreliert eine steigende Zahl von Leistungsempfänger/innen seit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende im neuen SGB II. Auch 2006 zeichnet sich bereits eine Zunahme der Zahl der Leistungsempfänger/innen ab.

Entsprechend der Einsparungsabsicht im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD wurden jüngst zwei Gesetze vom Bundestag verabschiedet, die die Ausgaben nach dem SGB II um etwa 4 Mrd. Euro reduzieren sollen.

Auch wenn die tatsächlich entstandenen Ausgaben im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende höher sind als vor der Reform erwartet, ist nur ein geringer

Ausgabenanstieg auf die Neuregelung zurückzuführen. Im Folgenden wird auf die Entwicklung der Zahl der Leistungsempfänger/innen, die Ausgabenentwicklung seit der Reform und die voraussichtlichen Auswirkungen der Gesetzesänderungen auf die Ausgaben eingegangen.

Sozial- und Arbeitslosenhilfe bis 2004

Bis Ende 2004 gab es für langzeitarbeitslose Erwerbsfähige und deren Angehörige mit der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zwei unterschiedliche bedürftigkeitsgeprüfte steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen. Das Leistungsniveau der Arbeitslosenhilfe orientierte sich am früheren Verdienst, die Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe hingegen am sozio-kulturellen Existenzminimum. Während die im Anschluss an das Arbeitslosengeld gezahlte Arbeitslosenhilfe von den Arbeitsämtern bzw. Agenturen für Arbeit administriert und vom Bund finanziert wurde, waren die Kommunen für Finanzierung und Verwaltung der Sozialhilfe verantwortlich. Die Arbeitsämter waren für die Arbeitsmarktintegration der Arbeitslosenhilfebezieher/innen zuständig, die Sozialämter für die Integration der Sozialhilfeempfänger/innen.

Grundsicherung für Arbeitsuchende seit 2005

Seit Anfang 2005 erhalten alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen anstelle von Arbeitslosen- und Sozialhilfe das neue bedürftigkeitsgeprüfte Arbeitslosengeld II, während ihre bedürftigen nicht erwerbsfähigen Angehörigen Sozialgeld bekommen. Beide Leistungen zusammen bilden die neue Grund-

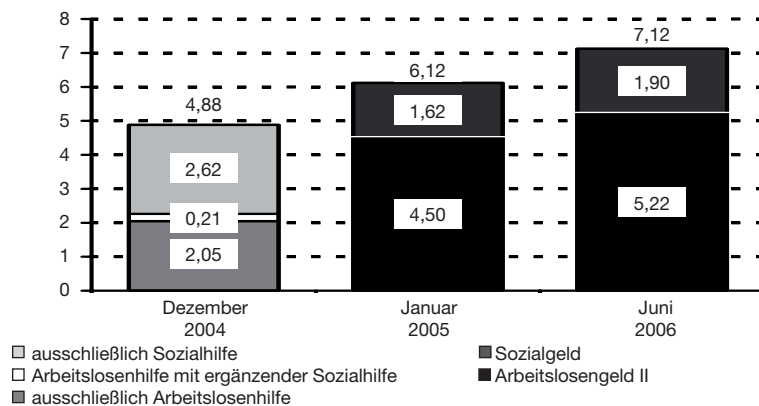
sicherung für Arbeitsuchende, die ähnlich wie die Sozialhilfe bedarfsorientiert und bedürftigkeitsgeprüft ist. Darüber hinaus dienen arbeitsmarktpolitische Instrumente und soziale Dienstleistungen dem Ziel einer Arbeitsmarktintegration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger.

Für die Umsetzung der Grundsicherung sind grundsätzlich Arbeitsgemeinschaften aus Agenturen für Arbeit und Kommunen zuständig, wobei die Kommunen Träger der Kosten der Unterkunft und Heizung, der einmaligen Leistungen und der sozialen Dienstleistungen sind, während die Agenturen bzw. der Bund Träger der übrigen passiven Leistungen und der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sind. Alternativ zur Einrichtung der Arbeitsgemeinschaften haben im Rahmen einer zunächst auf sechs Jahre befristeten Erprobung 69 Kommunen die alleinige Trägerschaft für alle Leistungen nach dem SGB II und damit auch die Betreuung der Empfänger/innen von Grundsicherung für Arbeitsuchende übernommen.

Entwicklung der Zahl der Fürsorgeempfänger/innen

Die Reform führte Anfang 2005 erwartungsgemäß unmittelbar zu einer deutlichen Zunahme der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und ihrer hilfebedürftigen Angehörigen. Sie stieg von 4,88 Mio. Personen um 25% bzw. um 1,24 Mio. auf 6,12 Mio. Personen (vgl. Abbildung 1). Dabei handelt es sich ganz überwiegend um Angehörige ehemaliger Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe, die zuvor nicht selbst Fürsorgeleistungen bezogen haben. Die hierbei entstandenen zusätzlichen Ausga-

Abbildung 1
Fürsorgeempfänger/innen
(in Mio.)



Anmerkung: Empfänger/innen von Sozialhilfe bis 64 Jahre, von Arbeitslosenhilfe sowie der Grundsicherung für Arbeitsuchende; 2004, aber nicht 2005 enthalten sind nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige bis 64 Jahre ohne erwerbsfähige Angehörige, die ab 2005 Sozialhilfe nach dem SGB XII erhalten. Januar 2005 revidierte Daten, Juni 2006 vorläufige Daten.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

ben sind durch Einsparungen bei den Ausgaben für Arbeitslosenhilfeempfänger/innen mindestens teilweise kompensiert worden.

Seither hat sowohl die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als auch ihrer nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Angehörigen deutlich zugenommen. Zuletzt bezogen nach vorläufigen, vermutlich unterschätzten Angaben 7,12 Mio. Personen (Zuwachs um 16,4% bzw. 1 Mio. Personen gegenüber Anfang 2005) Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Für den Anstieg der Empfängerzahlen seit Anfang 2005 kommen insbesondere folgende Ursachen in Betracht:

- Der Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums hat aufgrund von Umstellungsfriktionen bei den SGB II-Trägern teilweise erst mit Zeitverzug eingesetzt.¹ Dadurch könnten die Abgänge aus Maßnahmen, die noch 2004

begonnen wurden, die Zugänge in Maßnahmen überstiegen haben.

- Durch die Reform wurde der anspruchsberechtigte Personenkreis ausgedehnt. Die entsprechenden Personen haben jedoch erst im Laufe des Jahres 2005 Grundsicherung beantragt.
- Durch die Reform wurde die so genannte Dunkelziffer reduziert, d.h. bestehende Leistungsansprüche wurden im Verlauf des Jahres 2005 vermehrt geltend gemacht, beispielsweise weil Fürsorgeempfänger/innen weniger stigmatisiert werden als vor der Reform.
- Durch externe, etwa gesamtwirtschaftliche Faktoren dürfte auch unabhängig von der Reform der anspruchsberechtigte Personenkreis zugenommen haben.

Die ersten drei Ursachen und damit auch die mit ihnen verbundenen Mehrausgaben sind der Reform zuzurechnen. Dabei dürfte die Reduktion der Dunkelziffer gesellschaftspolitisch erwünscht sein, mithin sind die diesbezüglichen Mehraus-

gaben ein Erfolg der Reform. Darüber hinaus wäre auch ohne Reform die Zahl der Fürsorgeempfänger/innen und damit die Ausgaben gestiegen (vgl. hierzu näher unten).

Ausgaben und Lastenverteilung

Die Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende erfolgt durch Bund und Kommunen. Der Bund trägt die Aufwendungen der Grundsicherung, soweit sie von der Bundesagentur für Arbeit erbracht werden; er trägt auch die entsprechenden Aufwendungen der Optionskommunen. Im Gegenzug erhält der Bund einen Aussteuerungsbeitrag von der Bundesagentur für Arbeit für jede/n Übergänger/in vom beitragsfinanzierten Arbeitslosengeld in das steuerfinanzierte Arbeitslosengeld II. Die Kommunen hingegen tragen grundsätzlich die übrigen Kosten, wobei der Bund sich für die Jahre 2005 und 2006 mit 29,1% an den Kosten der Unterkunft und Heizung beteiligt.² Für den Anteil des Bundes an diesen Kosten ab 2007 steht eine gesetzliche Regelung noch aus.

Ausgaben 2004

Im Jahr 2004³ gab der Bund 18,8 Mrd. Euro für die Arbeitslosenhilfe aus, davon 4,9 Mrd. Euro für Sozialversicherungsbeiträge (vgl. Tabellen 1 und 2). Für den entsprechenden Personenkreis kamen Ausgaben für Eingliederungsleistungen in Höhe von 4,2 Mrd. Euro und für die Verwaltung der Bundesagentur für Arbeit in Höhe von 1,2 Mrd. Euro hinzu. Im Zusammenhang mit der Arbeitslosenhilfe

² Vgl. B. Kaltenborn, J. Schiwarov: Hartz IV; Förderaler Finanzstreit vorerst beigelegt, in: Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft, Nr. 7, 6. April 2006, Berlin.

³ Zu den folgenden Ausführungen vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales: Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, in: Drucksache 16/197, 2. Mai 2006, Berlin, und B. Kaltenborn, J. Schiwarov: Hartz IV: Ausgaben deutlich unterschätzt, in: Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft, Nr. 6, 6. April 2006, Berlin, Regierungsentwurf des Bundeshaushaltes 2007.

¹ Vgl. B. Kaltenborn, P. Knerr, J. Schiwarov: Hartz IV: Leistungen von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen, in: Bundesarbeitsblatt, H. 6, Juni 2006, S. 4-10; sowie den Beitrag von B. Reissert in diesem Heft.

fe beliefen sich die Ausgaben des Bundes und der Bundesagentur für Arbeit zuletzt also auf etwas mehr als 24 Mrd. Euro jährlich. Hinzu kam der Bundesanteil am Wohngeld in Höhe von etwa 2 Mrd. Euro.

Die Sozialhilfeausgaben für Erwerbsfähige und ihre Angehörigen (Hilfe zum Lebensunterhalt und Krankenhilfe) der Kommunen beliefen sich 2004 auf 7,6 Mrd. Euro. Darin sind Ausgaben für die Krankenhilfe von etwa 0,7 Mrd. Euro enthalten. Für Eingliederungsleistungen (Hilfe zur Arbeit) wendeten die Kommunen 1,1 Mrd. Euro auf. Die Administration der Sozialhilfe für Erwerbsfähige verursachte auf kommunaler Seite Kosten in Höhe von 1,2 Mrd. Euro. Insgesamt hatten die Kommunen im Jahr 2004 damit Ausgaben von etwa 10 Mrd. Euro im Zusammenhang mit der Sozialhilfe für Erwerbsfähige.

Das hälftig von Bund und Ländern finanzierte Wohngeld für die beiden Personengruppen betrug im Jahr 2004 schätzungsweise etwa 4 Mrd. Euro. Zusammen mit Eingliederungsleistungen in Höhe von etwa 0,2 Mrd. Euro wendeten die Länder damit etwa 2,2 Mrd. Euro auf.

Damit hatten die Ausgaben 2004 im Zusammenhang mit Fürsorgeleistungen für Erwerbsfähige insgesamt eine Größenordnung von mehr als 38 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2). Davon entfielen gut 26 Mrd. Euro auf den Bund und die Bundesagentur für Arbeit, 2,2 Mrd. Euro auf die Länder und etwa 10 Mrd. Euro auf die Kommunen.

Ausgabenanstieg nach der Reform 2005

Lagen die Ausgaben im Zusammenhang mit Fürsorgeleistungen für Erwerbsfähige 2004 insgesamt bei mehr als 38 Mrd. Euro, so wa-

Tabelle 1
Ausgaben für erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Angehörigen
(in Mrd. Euro)

Altes Recht		Neues Recht		
Ist 2004	Hochrechnung 2005	Ist 2005	Soll 2006	Soll 2007
<i>Transferleistungen (einschließlich Sozialversicherungsbeiträge)</i>				
Arbeitslosenhilfe (Bund)		Bundesleistungen zum Lebensunterhalt		
18,8	22,9	25,0	24,4	21,4
Hilfe zum Lebensunterhalt für Erwerbsfähige (Kommunen)		Kinderzuschlag (Bund)		
6,9	7,5	0,1	0,15	0,15
Krankenhilfe für Erwerbsfähige (Kommunen)		einmalige Leistungen (Kommunen)		
0,7	0,8	0,09	0,09	k.A.
Wohngeld für Erwerbsfähige (hälftig Bund und Länder)		Kosten der Unterkunft und Heizung (davon 29,1% Bund und 70,9% Kommunen)		
4,0	4,2	12,1	12,4	2 ^a
	Zwischensumme (Transfers gesamt)			
30,4	35,5	37,3	37,0	k.A.
<i>Eingliederungsleistungen</i>				
Bund/Bundesagentur für Arbeit		3,6	6,5	6,5
4,2	(wie 2004) ^b	(Bund)	zuzüglich 0,27 Beschäftigungspakte (Bund)	zuzüglich 0,23 Beschäftigungspakte (Bund)
Länder				
0,2	(wie 2004) ^b			
Kommunen (Hilfe zur Arbeit)				
1,1	(wie 2004) ^b			
<i>Verwaltungskosten</i>				
Bund			Bund	
1,2	(wie 2004) ^b	3,1	3,5	3,5
Kommunen			Kommunen	
1,2	(wie 2004) ^b	0,4	0,5	k.A.
	Summe			
38,3	43,3	44,4	47,8	k.A.

^a Für die Höhe der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft ab 2007 steht noch eine gesetzliche Regelung aus. ^b Werte wurden nicht fortgeschrieben.

Anmerkung: Bundesleistungen zum Lebensunterhalt: Leistungen zum Lebensunterhalt der Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich Sozialversicherungsbeiträge und befristetem Zuschlag nach dem Bezug von Arbeitslosengeld nach § 24 SGB II, jedoch ohne Kosten der Unterkunft und Heizung. Summen mit Rundungsdifferenzen. Soll 2007 (nur Bund): Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2007 vom 5. Juli 2006.

Methodische Hinweise: In der Tabelle konnten jüngst veröffentlichte Angaben für einmalige Leistungen nach dem SGB II, den 2005 eingeführten Kinderzuschlag und jüngst publizierte Schätzungen der Verwaltungskosten der Kommunen im Zusammenhang mit dem SGB II sowie zu den Ausgaben für die Verwaltung durch die Bundesagentur für Arbeit und die Eingliederungsleistungen für Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe berücksichtigt werden. Andere Angaben zu den Ausgaben für die Krankenhilfe belaufen sich auf 0,9 Mrd. Euro im Jahr 2004; dies ist jedoch nicht kompatibel mit der Sozialhilfestatistik 2004, die für die Krankenhilfe außerhalb von Einrichtungen geringere Ausgaben ausweist. Andere Angaben zu den administrativen Ausgaben der Kommunen für 2004 belaufen sich auf 1,3 Mrd. Euro; diese Angabe ist jedoch nicht nachvollziehbar. Zu den Ausgaben für soziale Dienstleistungen liegen derzeit keine verlässlichen Daten vor; im Vermittlungsausschuss zum Kommunalen Optionsgesetz Mitte 2004 wurde für 2005 von kommunalen Ausgaben hierfür in Höhe von 0,15 Mrd. Euro ausgegangen. Die Fortschreibung der Ausgaben nach altem Recht auf das Jahr 2005 erfolgt entsprechend jüngster Annahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: Fortschreibung der Transferleistungen der Sozialhilfe analog dem durchschnittlichen Anstieg der Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit mindestens einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen von Ende 2002 bis Ende 2003 und von Ende 2003 bis Ende 2004 (6%) sowie dem Verbraucherpreisindex (2%); Fortschreibung der Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe aufgrund der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II, in denen vorher mindestens ein Mitglied Arbeitslosengeld oder -hilfe bezogen hat. Vgl. im Übrigen B. Kaltenborn, J. Schiwarov: Hartz IV: Ausgaben deutlich unterschätzt, in: Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft, Nr. 6, 6. April 2006, Berlin, S. 5-6.

Quellen: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

Tabelle 2
Föderale Verteilung der Ausgaben für erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Angehörigen
 (in Mrd. Euro)

Ebene	Altes Recht		Neues Recht		
	Ist 2004	Hochrechnung 2005	Ist 2005	Soll 2006	Soll 2007
Bund	26,2 ^a	30,4 ^a	35,3	38,4	33,8 ^b
Länder	2,2	2,3	-	-	-
Kommunen	10,0	10,6	9,1	9,4	k.A.
Summe	38,3	43,3	44,4	47,8	k.A.

^a Einschließlich Bundesagentur für Arbeit. ^b Für die Höhe der Bundesbeteiligung (hier mit 2 Mrd. Euro veranschlagt) an den Kosten der Unterkunft ab 2007 steht noch eine gesetzliche Regelung aus.

Anmerkung und methodische Hinweise: Vgl. Tabelle 1.

Quellen: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

ren die Aufwendungen im Jahr 2005 mit mehr als 44 Mrd. Euro um etwa 6 Mrd. Euro höher (vgl. Tabellen 1 und 2). Der Bund trug dabei Ausgaben in Höhe von 35,3 Mrd. Euro, wobei 25 Mrd. Euro auf Bundesleistungen zum Lebensunterhalt und 0,1 Mrd. Euro auf den Kinderzuschlag entfielen. An den Gesamtausgaben der Kosten der Unterkunft und Heizung von 12,1 Mrd. Euro beteiligte sich der Bund mit rund 3,5 Mrd. Euro (29,1%). Hinzu kamen Ausgaben für Eingliederungsleistungen in Höhe von 3,6 Mrd. Euro und Verwaltungskosten in Höhe von 3,1 Mrd. Euro.

Die Kommunen wendeten im Jahr 2005 im Rahmen der Grundversicherung für Arbeitsuchende rund 9 Mrd. Euro auf. Dabei entfielen auf die Kosten der Unterkunft und Heizung rund 8,6 Mrd. Euro, schätzungsweise 0,4 Mrd. Euro auf Verwaltungskosten und 0,09 Mrd. Euro auf einmalige Leistungen.

Im Zusammenhang mit dem Bundeshaushalt 2005 waren die Ausgaben nach dem SGB II im Jahr 2005 noch um 8 Mrd. Euro geringer geschätzt worden. Während ungeplante Mehrausgaben für Transferleistungen in Höhe von über 11 Mrd. Euro entstanden, blieben die Eingliederungsleistungen mit

3,6 Mrd. Euro deutlich hinter dem Haushaltsansatz von 6,5 Mrd. Euro zurück.

Der Anstieg der Gesamtausgaben um etwa 6 Mrd. Euro im Jahr 2005 gegenüber dem Vorjahr ist zu großen Teilen jedoch nicht auf die Reform zurückzuführen. Vielmehr wären die Ausgaben auch ohne Reform nach Schätzungen des zuständigen Bundesministeriums um etwa 5 Mrd. Euro gestiegen. Mit hin sind lediglich etwa 1 Mrd. Euro Mehrausgaben durch die Reform bedingt.

Bei der Interpretation ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Ausgaben für die soziale Absicherung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erheblich zugenommen haben. Während im Jahr 2004 für die soziale Absicherung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen 0,7 Mrd. Euro an Krankenhilfe im Rahmen der Sozialhilfe und 4,9 Mrd. Euro an Sozialversicherungsbeiträgen für Arbeitslosenhilfeempfänger/innen gezahlt wurden, waren es im Jahr 2005 schätzungsweise etwa 9,2 Mrd. Euro an Sozialversicherungsbeiträgen für Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II. Allein daraus resultiert ein Anstieg der Ausgaben um etwa 3,6 Mrd. Euro; dabei handelt es sich zunächst lediglich um Um-

schichtungen innerhalb der öffentlichen Haushalte einschließlich Sozialversicherung. Je nach Betrachtung hat die Reform also zu Einsparungen in einer Höhe von bis zu 2,5 Mrd. Euro geführt.

Ausgaben 2006

Im Zusammenhang mit den Haushaltsplanungen im Bund für das Jahr 2006 wird damit gerechnet, dass die Ausgaben nach dem SGB II um 3,4 Mrd. Euro auf 47,8 Mrd. Euro steigen werden. Dieser Anstieg resultiert ganz wesentlich aus der weitgehenden Konstanz des Haushaltsansatzes für die Eingliederungsleistungen. Um ungeplante Mehrausgaben für Bundesleistungen zum Lebensunterhalt zu decken, wurden von den Haushaltsmitteln für die Eingliederungsleistungen 1,1 Mrd. Euro von einer Freigabe durch den Haushaltsausschuss abhängig gemacht.

Gesetzesänderungen

Die große Koalition hat entsprechend dem Koalitionsvertrag zwei gesetzliche Neuregelungen verabschiedet, um die Ausgaben nach dem SGB II nachhaltig zu senken. Mit dem Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze sollen ab 2007 rund 2,5 Mrd. Euro eingespart werden, indem die Zahlbeträge zur Rentenversicherung beinahe halbiert werden (2 Mrd. Euro) und Leistungen für junge Erwachsene gekürzt werden (0,6 Mrd. Euro). Mit dem jüngst verabschiedeten Fortentwicklungsgesetz sollen weitere Einsparungen durch Effizienzsteigerungen realisiert werden, deren Höhe im Gesetzentwurf bei voller Wirksamkeit ab 2007 auf 1,5 Mrd. Euro beziffert wurde. Dabei muss derzeit offen bleiben, inwieweit tatsächlich Effizienzsteigerungen erreicht werden können. Insgesamt wird durch die beiden Gesetzesänderungen ab 2007 mit

Einsparungen in Höhe von etwa 3,8 bis 4 Mrd. Euro gerechnet. So sieht der Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2007 allein bei den Bundesleistungen zum Lebensunterhalt Einsparungen von 3 Mrd. Euro gegenüber 2006 vor. Ähnlich wie schon 2006 soll auch 2007 vom unveränderten Eingliederungsbudget von 6,5 Mrd. Euro ein Betrag von 1 Mrd. Euro für ungeplante Ausgaben für die Bundesleistungen zum Lebensunterhalt verwendet werden können. Kam es im Jahr 2005 noch zu reformbedingten Mehrausgaben in Höhe von rund 1 Mrd. Euro, so könnten sich bei voller Wirksamkeit der geplanten Einsparungen im Jahr 2007 gesamtfiskalisch Kosteneinsparungen realisieren lassen.

Fazit

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende Anfang 2005 war die Erwartung verbunden, Leistungsausgaben zu reduzieren und ab 2006 durch Effizienzgewinne auch die Zahl der Fürsorgeempfänger/innen. Tatsächlich hat die Zahl der Leistungsempfänger/innen nicht nur unmittelbar nach der Zusammenlegung systembedingt um 25% zugenommen, sondern auch im weiteren Verlauf gab es bislang einen Anstieg. Gleichzeitig haben auch die Fürsorgeausgaben für Erwerbsfähige und ihre Angehörigen im Jahr 2005 um etwa 6 Mrd. Euro auf über 44 Mrd. Euro zugenommen. Aller-

dings hätte es auch ohne Reform einen Anstieg um knapp 5 Mrd. Euro gegeben, mithin sind lediglich etwa 1 Mrd. Euro durch die Zusammenlegung verursacht. Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass zusätzlich etwa 3,6 Mrd. Euro für die soziale Sicherung der Leistungsempfänger/innen ausgegeben wurden. Dabei handelt es sich zunächst lediglich um Umschichtungen innerhalb der öffentlichen Haushalte einschließlich Sozialversicherung. Je nach Betrachtung hat die Reform also zu Einsparungen in einer Höhe von bis zu 2,5 Mrd. Euro geführt. Durch zwei Gesetzesänderungen sind weitere Einsparungen beabsichtigt, die sich bei voller Wirksamkeit ab 2007 auf etwa 3,8 bis 4 Mrd. Euro belaufen sollen.

Hermann Scherl

Hartz IV: Ein richtiger Ansatz – nur mangelhaft umgesetzt?

Angesichts der unerwartet hohen Zahl von Leistungsempfängern und der ausufernden Kosten wird nun zunehmend die Frage aufgeworfen, ob Hartz IV bzw. das neue SGB II grundlegend verfehlt sei und einer „Generalrevision“ bedürfe. Dazu wird nachfolgend die These vorgetragen, dass der grundlegende Ansatz noch gar nicht richtig erprobt, sondern durch eine mangelhafte administrative Umsetzung vorerst zunichte gemacht wurde.

Gemäß dem neuen SGB II sollte die sozialstaatlich gebotene Alimentierung von bedürftigen Haushalten („Bedarfsgemeinschaften“) mit konsequenter Aktivierung der erwerbsfähigen Mitglieder zu intensiver und konzessionsbereiter Arbeitssuche verknüpft werden, damit die Hilfebedürftigkeit durch eigenes Arbeitseinkommen möglichst rasch überwunden oder zumindest

verringert werden kann (vgl. §§ 1, 2 und 10). Arbeitsmarktpolitisch betrachtet, sollten durch die Aktivierung sowohl infolge der Absenkung der bisherigen Arbeitslosenhilfe auf das Sozialhilfeniveau wie auch durch konsequentes „Fordern und Fördern“, verbunden mit intensiver persönlicher Betreuung und Überwachung der Bemühungen zur Arbeitssuche („Monitoring“), vorhandene Beschäftigungsmöglichkeiten¹ besser ausgeschöpft und

¹ Zu unausgeschöpften Beschäftigungsmöglichkeiten ist unter anderem darauf zu verweisen, dass in Deutschland jährlich rund 800 000 Arbeitserlaubnisse für ausländische Arbeitskräfte für Jobs erteilt werden, für die sich keine deutschen Arbeitskräfte (oder gleichgestellte EU-Arbeitnehmer) finden lassen. Nach Schätzung des Verfassers wird jährlich bei etwa einer Million Stellenangeboten die Personalsuche erfolglos abgebrochen und gibt es ständig einige Hunderttausend vakante Stellen, bei denen die Besetzung erst verspätet gelingt (siehe: Hermann Scherl: Zum Aussagewert der IAB-Berichte über gesamtwirtschaftliche Vakanzbestände, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Bd. 38 (2005), S. 89-101 und Nachtrag S. 557-571).

längerfristig zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnsektor erschlossen werden.² Mit strengem „Fordern“ bis hin zur Heranziehung zu gemeinnützigen Arbeiten („Workfare“) sollte zugleich vor missbräuchlicher Inanspruchnahme des neuen „Arbeitslosengeldes II“ (ALG II) abgeschreckt werden. Leistungskürzungen bei unzureichenden Bemühungen um Arbeit sollten außerdem zielwidrige Leistungsausgaben reduzieren.

Mangelhafte Umsetzung

Gestützt auf eigene Studien, zahlreiche Medienberichte und ei-

² Wären z.B. für Jobs mit geringer Wertschöpfung bzw. für Leistungen, für die sich nur zu hinreichend niedrigen Preisen Kunden finden lassen, auch zu Stundenlohnsätzen von um 5 Euro motivierte Arbeitskräfte zu bekommen, so wäre zu erwarten, dass manche Produktionsverlagerungen in Niedriglohnländer unterblieben und dass etliche Dienstleistungen, die bislang überwiegend mit „Do-it-Yourself“ oder Schwarzarbeit erbracht werden, auch mit regulärer Beschäftigung gewinnbringend angeboten werden könnten.

nen kürzlich vorgelegten Prüfbericht des Bundesrechnungshofes³, wird hier die Einschätzung vertreten, dass bei der administrativen Umsetzung das „Fordern“ und das „Monitoring“ bislang weitgehend vernachlässigt wurden. So rügt der Bundesrechnungshof, dass es bei vielen Leistungsbewilligungen auch nach längerer Zeit nicht zu den gesetzlich gebotenen „Eingliederungsvereinbarungen“ kam, in denen festzulegen wäre, „welche Bemühungen der erwerbsfähige Hilfebedürftige in welcher Häufigkeit zur Eingliederung in Arbeit mindestens unternehmen muss und in welcher Form er die Bemühungen nachzuweisen hat“ (§ 15 SGB II). Und wenn es sie gab, wurde deren Einhaltung oft nicht weiter beobachtet.

Offensichtlich gibt es auch vielfach eine Scheu davor, Leistungskürzungen als Sanktionen für Meldeversäumnisse oder fehlende Wiedereingliederungsbemühungen anzuwenden, d.h. sanktionsrelevante Sachverhalte zur Kenntnis zu nehmen und zu prüfen, oder es durch „Fordern“ und „Monitoring“ überhaupt erst darauf ankommen zu lassen. Dies mag teilweise darauf beruhen, dass Sanktionen für die Sachbearbeiter zusätzliche Arbeit bedeuten, teilweise, insbesondere bei gewerkschaftlich beeinflussten Mitarbeitern, vielleicht auch auf subjektiver Ablehnung einer „Drangsalierung“ von vermeintlichen „Opfern einer unsozialen Politik“. Eventuell fließen jedoch auch kommunalpolitische Erwägungen ein, dass Leistungskürzungen nur die örtlich bezogenen Transfers aus Bundesmitteln und damit auch die

örtliche Konsumgüternachfrage verringern, die kommunalen Zahlungen für Unterkunftskosten aber meist nicht tangieren.

Anscheinend wurde das wirksamste Instrument zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit von arbeitslosen Leistungsempfängern, nämlich die Heranziehung zu gemeinnützigen Arbeiten (§ 16, (3) SGB II), bislang nur relativ selten dazu genutzt. Überwiegend werden die „Ein-Euro-Jobs“ Personen zugewiesen, die dazu gerne bereit sind. Dies erspart zwar den Arbeitsvermittlern und auch den „Arbeitgebern“ manchen Ärger mit unwilligen Arbeitslosen, kann aber auch bewirken, dass arbeitswillige und konzessionsbereite Leistungsempfänger zeitweise vom ersten Arbeitsmarkt abgelenkt werden.⁴

Ergänzend ist anzumerken, dass die unter unklarer Leitungsverantwortung kurzfristig aufgebauten, schlecht vorbereiteten und personell sowohl quantitativ wie auch qualitativ unzulänglich besetzten neuen Verwaltungskörper von der anfänglichen Antragsflut und dem auch danach anhaltenden Antragsstrom gleichsam überschwemmt wurden. Unter der Zielvorgabe, vorrangig für die rechtzeitige Zahlung der Geldleistungen zu sorgen,

müssen sie viel Zeit für „Nachhilfe“ bei unvollständigen oder fehlerhaften Anträgen aufwenden, um diese möglichst schnell bewilligungsreif zu machen. Dass sich dabei die Überprüfung der Bedürftigkeit von Antragstellern oft darauf beschränkte, deren Angaben für glaubhaft zu halten, dürfte manchen Leistungsmissbrauch begünstigt haben.

Nicht zielkonforme Nutzungen von Transferleistungen

Mit der Verlagerung der Grundversicherung für erwerbsfähige Personen von den Sozialämtern zu den neuen „Job Centern“ und der Bezeichnung „Arbeitslosengeld II“ dürften bei manchen Antragstellern Hemmungen entfallen sein, die sie sonst von einer sozial stigmatisierenden Inanspruchnahme von Sozialhilfe abgehalten hätten. Zwar wird die unerwartet große Zahl von erfolgreichen Antragstellern oft auch als sozialpolitisch zu begrüßende Überwindung von vorher „verschämter Armut“ interpretiert, was teilweise zutreffend sein mag. Aber es scheint nun auch viele „unverschämte“ Nutznießer zu geben, welche die Geldleistungen und geldwerten Nebenleistungen in einer Weise ausnutzen, die nicht den gesetzlichen Zielsetzungen entspricht. Angeregt durch etliche anekdotische Darstellungen in Medien, werden nachfolgend einige problematische Falltypen kurz angesprochen.

Vermutlich beziehen etliche ALG-II-Empfänger auch verheimlichtes Einkommen aus Schwarzarbeit. Die falschen Angaben zur Bedürftigkeit können dabei freilich nur selten aufgedeckt werden. Dass mit dieser Art von „Kombilohn“ von schattenwirtschaftlichem Einkommen und zusätzlichem ALG II oft eine nur geringe Neigung zur Suche nach regulärer Beschäftigung ver-

³ Bundesrechnungshof: Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO, Durchführung der Grundversicherung für Arbeitsuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches des Sozialgesetzbuches, Bonn, 19.5.2006 (download: www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/Bundesrechnungshof_SGBII.pdf).

⁴ Ein neuer IAB-Forschungsbericht – Joachim Wolff, Katrin Hohmeyer: Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten: Bislang wenig zielgruppenorientiert, IAB-Forschungsbericht Nr. 10/2006 – bietet dazu keine klaren Aufschlüsse. Zwar nannte fast die Hälfte von 112 befragten Fallmanagern auch die Prüfung von Arbeitsbereitschaft und das Erschweren von Schwarzarbeit als zuteilungsrelevante Zielaspekte (S. 16), es gibt dazu aber keine Angaben, in welchem Anteil Zuweisungen unter diesen Aspekten gezielt bei zweifelhaften Fällen vorgenommen wurden. Die Feststellung, „dass in der Regel die Aufnahme eines Zusatzjobs im gegenseitigen Einverständnis des Fallmanagers und der geförderten Person zustande kommt“ (S. 40), lässt eher vermuten, dass dies nur selten geschah. Außerdem wird angedeutet, dass in Zusatzjobs eher Arbeitslose mit relativ günstigen Arbeitsmarktchancen beschäftigt wurden, als schwer vermittelbare Personen (S. 41 f.).

bunden ist, ist ebenfalls zu vermuten.

Eine andere Variante des Leistungsbezugs bei schattenwirtschaftlicher Betätigung liegt wohl oft bei nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften vor, bei denen ein(e) nicht erwerbstätige(r) Partner(in) die Haushaltsarbeit verrichtet und dafür vom erwerbstätigen Partner aus geteiltem Einkommen den Lebensunterhalt bekommt, sich aber (eventuell mit im Haushalt lebenden Kindern) als gesonderte Bedarfsgemeinschaft in „Untermiete“ oder „Wohngemeinschaft“ darstellt, um ALG II als zusätzliches Haushaltseinkommen zu erhalten. Abgesehen davon, dass dabei oft die Bereitschaft zur Arbeitssuche fehlt, zumal wenn ergänzend auch Schwarzarbeit ausgeübt wird, ist es familienpolitisch problematisch, dass dabei nicht-eheliche Lebensgemeinschaften gegenüber vergleichbaren Ehepaaren durch die leicht vermeidbare Anrechnung des Unterhaltsbeitrages des erwerbstätigen Partners faktisch privilegiert werden.

Die nun vorgesehene gesetzliche Neuregelung, wonach bei gemeinsamer Wohnung mit erwerbstätigen Partnern die Antragsteller beweisen sollen, dass keine eheähnliche Lebensgemeinschaft vorliegt, dürfte meist nur die Bearbeitung derartiger Anträge zeitaufwändiger machen, aber kaum den erhofften Erfolg bringen, weil die Sozialrechtssprechung für eine Unterhaltsbeistandsverpflichtung in einer eheähnlichen Partnerschaft sehr strenge Anforderungen stellt, die leicht bestritten werden können. Die zusätzliche politische Vorgabe, dass zukünftig häufiger durch Hausbesuche von Außendienstmitarbeitern das Vorliegen einer eheähnlichen Gemeinschaft überprüft werden soll, kann eher dazu führen,

dass in derartigen Fällen die Leistungsempfänger zum Schein eine separate Wohnung beziehen, für die dann möglicherweise höhere Unterkunftskosten anfallen und eventuell sogar noch ein Zuschuss für die Erstausrüstung mit Möbeln und Haushaltsgeräten (gem. § 23 (3) 1. SGB II). Dabei könnten nicht eheliche Paare eine „Zweitwohnung auf Staatskosten“ sogar zu besonderen Vorteilen nutzen, z.B. bei Stadtbewohnern als „Freizeitwohnung“ im Umland. Zur Abschreckung derartiger Nutzungen der Grundsicherung kommt wohl nur ein für die Leistungsempfänger permanent lästiges „Fordern“ in Betracht.

Angeblich stellen auch Selbständige in zunehmender Zahl Anträge auf ALG II. Weil sich das tatsächliche Monatseinkommen von Selbständigen, insbesondere bei Kleinunternehmen ohne strenge Buchführungspflicht, schwer überprüfen lässt, und weil zudem die zeitliche Verteilung von Einnahmen im Jahresablauf leicht manipuliert werden kann, ist zu vermuten, dass manche Selbständige sich nur „arm“ darstellen oder sich durch geschickte zeitliche Verteilung von Einnahmen zeitweise bedürftig machen, um Grundsicherungsleistungen zu beziehen, bei denen auch die nebenbei zu erhaltende gesetzliche Krankenversicherung oder ein Zuschuss zur privaten Krankenversicherung wertvoll sein kann. Der Gesetzgeber hat es versäumt, für Antragsteller mit typischerweise im Zeitablauf stark schwankenden Einkommen die Möglichkeit einer überbrückenden Hilfe mit Darlehen vorzusehen, die nach späterer Feststellung des Jahreseinkommens durch das Finanzamt eventuell zurückgefordert werden können.

Weil das ALG II auch von in Deutschland wohnenden Auslän-

dern beansprucht werden kann, wenn ihnen „die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt ist oder erlaubt werden könnte“ (§ 8 (2) SGB II), ist auf längere Sicht eine davon induzierte „Grundsicherungseinwanderung“ zu erwarten, wenn dies nach und nach im EU-Bereich mit voller Freizügigkeit bekannt wird, insbesondere in Staaten mit niedrigerem Grundsicherungsniveau und/oder dürftigem Krankenversicherungsschutz. Möglicherweise gibt es dazu auch Dienstleistungsangebote von „Einwanderungshelfern“ für Hilfen bei der Wohnungsbeschaffung und bei der Erledigung der bürokratischen Formalitäten. Für junge Leute könnte es auch reizvoll sein, für Auslandserfahrungen und zum Erlernen der deutschen Sprache zeitweise ihren „gewöhnlichen Aufenthalt“ (§ 7 (1) 4. SGB II) nach Deutschland zu verlegen und dabei das ALG II gleichsam als „Auslandsstipendium“ zu nutzen.

Strenges Fordern reduziert Missbrauch und erhöht Arbeitsanreize

Weil es bei den Anreizen zur Arbeitssuche und für die Annahme niedrig entlohnter und/oder subjektiv als unangenehm bewerteter Jobs nicht nur darauf ankommt, inwieweit dabei Einkommenszuwächse erzielt werden können, sondern auch darauf, ob diese die Unannehmlichkeit des Jobs und den Verzicht auf alternative Zeitverwendungsmöglichkeiten mindestens aufwiegen, liegt ein wichtiger Wirkungsaspekt des „Forderns“ in der Entwertung alternativer „arbeitsloser“ Zeitverwendung. Mit Verpflichtungen zu periodischen Berichten über Eingliederungsbemühungen sowie zu „Aktivierungskursen“ oder zu gemeinnütziger Arbeit kann die Attraktivität der Zeitverwendungsmöglichkeiten bei fortdauernder

Arbeitslosigkeit eventuell so verringert werden, dass auch Jobs mit geringen Einkommensverbesserungen vorgezogen werden. Ohne „Fordern“ sind hingegen weniger Aktivierungseffekte zu erwarten.

Ein Schlaglicht auf die bisher offensichtlich geringen Aktivierungserfolge werfen die zahlreichen Medienberichte über Schwierigkeiten der Rekrutierung von ALG-II-Empfängern als landwirtschaftliche Erntehelfer (mit Stundenlöhnen um 5 Euro, bei Akkord eventuell bis zu 8 Euro). Obwohl sich das Bundesarbeitsministerium für 2006 auf die bescheidene Zielvorgabe beschränkt, dass wenigstens 10% der jährlich etwa 300 000 Arbeitserlaubnisse für osteuropäische Erntehelfer erübrigt werden sollten, und die Bundesagentur für Arbeit dazu stolz vermeldet, dass es mit zahlreichen Werbeaktionen und dem Versprechen von zusätzlichen Geldprämien und Fahrdiensten bereits gelungen sei, dafür etwa 40 000 ALG-II-Empfänger vorzumerken,⁵ klagen viele Gemüseanbauer darüber, dass die vermittelten Arbeitslosen oft unzuverlässig seien, es durch schlechte Leistungen darauf anlegen, mit sanktionsvermeidender Attestierung mangelnder Eignung schnell entlassen zu werden, oder sich einfach krank melden.

In ökonomischen Betrachtungen wird oft das „Sozialstaatsdilemma“ beklagt, dass einerseits bei der Leistungshöhe der Grundsicherung und der hohen Transferentzugsrate die monetären Anreize zu Arbeit im Niedriglohnbereich meist zu gering sind, andererseits für Kombilohnregelungen mit geringeren Transferentzugsraten und stärkeren monetären Arbeitsanreizen aber Transferzahlungen bis in mitt-

lere Lohnbereiche in Kauf genommen werden müssten. Verstärktes Fordern bietet indes einen Ausweg aus dem Dilemma.

Dazu wäre insbesondere die mögliche Heranziehung zu gemeinnütziger Arbeit so als Drohung einzusetzen, dass passive Arbeitslose befürchten müssen, bald zu unangenehmen Vollzeitbeschäftigungen, etwa zur Straßenreinigung, mit minimaler Mehraufwandsentschädigung herangezogen zu werden und bei Ablehnung oder pflichtwidrigem Arbeitsverhalten mit Leistungskürzungen rechnen müssen. Dazu könnten vielleicht schon 200 000 unattraktive „Workfare“-Stellen ausreichen, bei denen die „Arbeitgeber“ allerdings dazu bereit sein müssten, auch unwillige Mitarbeiter zu beschäftigen, sie fortlaufend zu fordern, streng zu überwachen und bei Pflichtverletzungen für Leistungskürzungen zu sorgen.

Wenn das „Monitoring“ mit der politisch geplanten Betreuungsrelation von maximal 150 Klienten pro Betreuer⁶ tatsächlich so praktiziert würde, dass diese dabei ihre Klienten näher kennen lernen und deren Arbeitswilligkeit und Bedürftigkeit gut beurteilen können, könnte die Drohung mit und die Heranziehung zu „Workfare“ sehr gezielt eingesetzt werden, insbesondere bei Verdacht auf fehlende Arbeitswilligkeit infolge einer schattenwirtschaftlichen Beschäftigung oder von fehlender Bedürftigkeit.⁷

Für geeignete „Workfare-Stellen“ könnten am ehesten die Kom-

munen sorgen. Neben einer dafür zu gewährenden Kostenpauschale könnte ihnen dazu ein weiterer Anreiz geboten werden, wenn die dabei zu erwartenden häufigen Leistungskürzungen beim ALG II nicht dem Bundeshaushalt, sondern den Kommunen voll zugute kämen. Nach Erfahrungen aus der früheren Sozialhilfepraxis wäre zu erwarten, dass sich bei konsequentem „Workfare“ ca. 20-30% der Verpflichteten aus dem Leistungsbezug verabschieden oder statt Arbeit Leistungskürzungen bevorzugen.⁸

Denkbar wäre auch eine Verpflichtung von „verdächtigen“ ALG-II-Empfängern zu regelmäßiger Anwesenheit in Räumen (Börsen) für die sofortige Vermittlung von „Gelegenheitsarbeiten“, die bei den „Job Centern“ eingerichtet werden könnten.

Es wäre einen Versuch wert, die Möglichkeiten eines strengen Forderns, verbunden mit intensivem Monitoring und konsequenter Sanktionierung, zumindest einmal richtig zu erproben und dabei Kosten und Nutzen systematisch zu evaluieren. Dazu könnte man für ein wissenschaftlich begleitetes Experiment einige vergleichbare Städte und Landkreise für eine Versuchs- und Kontrollgruppe auswählen und für die „Job Center“ der Versuchsgruppe dann hinreichend Geld und qualifiziertes Personal für eine sorgfältige Vorbereitung und Umsetzung eines neuen Arbeitsstils bereitstellen. Dann könnte man sehen, ob und wie die Umsetzung von Hartz IV flächendeckend verändert werden sollte.

⁶ Anfangs, 2004, wurde sogar eine Betreuungsrelation von 1:75 angestrebt. Gemäß § 14 SGB II sollte es für jede(n) Arbeitslose(n) einen ständigen „persönlichen Ansprechpartner“ geben.

⁷ Zur Aktivierung durch Workfare siehe Susanne Koch, Gesine Stephan, Ulrich Walwei: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 38. Jg. (2005), S. 419-440.

⁸ Siehe unter anderem Holger Feist, Ronnie Schöb: Hilfe zur Arbeit: Lernen aus dem Leipziger Modell, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 3, S. 159-166, sowie: Hilfe zur Arbeit, Antwort der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/10759 vom 22.5.1998.

Andreas Knabe, Ronnie Schöb, Joachim Weimann

Die Reform der Reform: Ist Hartz IV ein Kombilohnmodell?

Wenn man den Presseberichten der letzten Wochen folgt, so hat sich im Juni 2006 die sehnlich erwartete Wende am Arbeitsmarkt überraschend früh und überraschend deutlich eingestellt. Es ist von einem starken Rückgang der Arbeitslosigkeit die Rede und der Generalsekretär der CDU hat die mediale Steilvorlage dankbar aufgegriffen und im Fernsehen stolz verkündet, dass dieser arbeitsmarktpolitische Erfolg deshalb zustande gekommen sei, weil „diese Regierung die richtigen Reformen zur richtigen Zeit verabschiedet hat“. Diese Einschätzung überrascht dann aber doch ein wenig. Bisher hat die Regierung Merkel lediglich eine Reform der Hartz-Reform beschlossen, aber noch nicht durchgeführt, denn der Bundesrat muss dem „Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende“ erst noch zustimmen. Also welche Reformen meint der Generalsekretär? Und wie ist es tatsächlich um den Arbeitsmarkt bestellt?

Ein Blick in den Juni-Bericht der Bundesagentur für Arbeit verschafft Klarheit. Tatsächlich ist die saisonbereinigte Arbeitslosigkeit von Mai auf Juni um 49 000 zurückgegangen. Stutzig sollte allerdings die Bemerkung machen, dass „der Abbau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zum Ende kommt (...)“ und bisher „noch kein Zuwachs zu verzeichnen ist, der nennenswert zum Rückgang der Arbeitslosigkeit beitragen könnte“¹. Wie kann die Arbeitslosigkeit sinken, wenn die Zahl

der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nicht steigt? Auch darüber informiert der Bericht: „Ein Teil des Rückgangs beruht auf dem Einsatz von Arbeitsgelegenheiten, der intensiveren Betreuung und der Abklärung der Verfügbarkeit von Arbeitslosen.“² Die angebliche Wende auf dem Arbeitsmarkt entpuppt sich als eine Mixtur aus statistischen Einmaleffekten und dem verstärkten Einsatz von Ein-Euro-Jobs, also vollständig staatlich subventionierter Arbeit. Es bleibt dabei, wir müssen weiter auf die versprochene Wirkung der Arbeitsmarktreform warten.

Realistische Einschätzung des Anreizproblems

Die Hartz-Reformen sind mit dem Slogan „Fördern und Fordern“ angetreten, womit nicht weniger verkündet werden sollte als der vollständige Paradigmenwechsel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Fortan sollte es nicht mehr allein darum gehen, die Arbeitslosigkeit zu verwalten und Arbeitslosen durch Weiterbildung neue Chancen am Arbeitsmarkt zu verschaffen, sondern vor allem auch darum, die Bezieher von Arbeitslosenunterstützung dazu zu motivieren, sich aktiv am Erwerb ihres Lebensunterhaltes zu beteiligen. Vor den Hartz-Reformen war es politisch vergleichsweise unkorrekt, wenn man Arbeitslosen unterstellte, dass es nicht unbedingt ihr vordringlichstes Ziel ist, wieder eine Arbeit zu finden. Die fatale Anreizproblematik, die im alten System steckte, wurde lange Zeit ignoriert. Nur allmählich reifte bei den Arbeitsmarktpolitikern die Einsicht, dass man kaum

erwarten kann, dass Menschen ihre Arbeit ernsthaft am Markt anbieten werden, wenn sie ohne zu arbeiten ein nur unwesentlich geringeres Einkommen erzielen können. Dass die Hartz-Reform möglich wurde, ist nicht zuletzt dem Umstand zuzuschreiben, dass sich zu guter Letzt doch eine realistische Einschätzung des Anreizproblems durchgesetzt hat.

Im Grundsatz sieht das SGB II zwei Mechanismen vor, mit denen das Ziel verfolgt werden soll, Menschen zur Arbeitsaufnahme zu bewegen. Es sind gewissermaßen das Zuckerbrot und die Peitsche, die zum Einsatz kommen. Die Rolle der Peitsche übernehmen die Sanktionen, die gegen diejenigen ausgesprochen werden können, die eine angebotene Arbeit ablehnen. Das Zuckerbrot besteht in der Möglichkeit, trotz Bezug von Transferereinkommen eigenes Arbeitseinkommen zu erzielen. Durch die Hinzuverdienstmöglichkeiten sollen ALG-II-Bezieher auf dem Arbeitsmarkt aktiv werden können, ohne dass die Keule des Transferentzugs mit aller Kraft zuschlägt.

Beide Instrumente, sowohl die Sanktionsmechanismen als auch die Hinzuverdienstregelungen sind seit ihrer ersten Einführung nachgebessert worden. Die Hinzuverdienstmöglichkeiten wurden bereits im Oktober 2005 deutlich ausgeweitet und die Sanktionsmöglichkeiten werden voraussichtlich mit dem „Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende“ verändert werden. Dabei ist interessant, wie die Verschärfung der Sanktionsandrohung begründet wird. Bisher ist

¹ Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht der Bundesagentur für Arbeit, Juni 2006, S. 4.

² Ebenda.

es so, dass eine erste Sanktion in Form einer Kürzung des ALG II um 30% für drei Monate erfolgen kann. Eine Steigerung der Kürzung auf 60% kann dann verhängt werden, wenn innerhalb der drei Monate ein zweites Mal eine Arbeit abgelehnt wird. Die Veränderung dieser Regel erfolgt nun, weil es praktisch nie vorgekommen ist, dass einem ALG II-Empfänger innerhalb von drei Monaten zwei Jobs angeboten wurden! Deshalb kam es nie zur verschärften Anwendung der Sanktion. Abgesehen davon, dass deshalb die Wirkung der Sanktionsmöglichkeiten begrenzt war, wirft dies ein grelles Licht auf das eigentliche Problem: Die Nachfrage nach einfacher Arbeit ist offensichtlich so gering, dass mehr als ein Jobangebot im Vierteljahr ausgeschlossen zu sein scheint.

Kombilohnmodell?

Die Tatsache, dass die Arbeitsnachfrage zu schwach ist, hängt natürlich mit den hohen Arbeitskosten zusammen, die häufig die mit einfacher Arbeit mögliche Wertschöpfung übersteigen. Die Hoffnung der Arbeitsmarktpolitiker war, dass die Hinzuverdienstmöglichkeiten dazu führen, dass ALG-II-Empfänger verstärkt auf den ersten Arbeitsmarkt drängen, dort Arbeit anbieten, was dann zu fallenden Löhnen und damit zu höherer Arbeitsnachfrage führt. Als dies nicht zu klappen schien, wurden die Hinzuverdienstmöglichkeiten 2005 verbessert. Seitdem sind die ersten 100 Euro freigestellt, bis 800 Euro beläuft sich der Transferentzug auf 80%, bis 1200 bzw. 1500 Euro steigt er dann auf 90%.

Manche interpretieren diese Regelungen als eine Art Einstieg in ein Kombilohnsystem. Durch Hinzuverdienstmöglichkeiten entsteht ja unter Umständen eine Situation, in der ehemalige ALG-II-Empfänger aus zwei Quellen Einkommen beziehen. Das Erwerbseinkom-

men wird durch ergänzende ALG-II-Zahlungen aufge bessert – mit ein bisschen Fantasie kann man darin einen Kombilohn sehen. Aus der Distanz ähnelt das Ganze sogar dem Konzept der „Aktivierenden Sozialhilfe“, wie es vom Ifo-Institut vorgeschlagen wird. Aber eben nur aus der Distanz. Bei näherem Hinsehen wird schnell deutlich, dass ein wesentliches Element des Ifo-Vorschlags dabei unberücksichtigt bleibt. Das Ifo-Konzept sieht zwar eine Subventionierung der Nettolöhne vor und ähnelt damit den ergänzenden ALG-II-Zahlungen, die bei Erwerbstätigkeit des ALG-II-Beziehers fällig werden können, aber vor den Hinzuverdienst hat das Ifo-Konzept die deutliche Absenkung der ALG-II-Leistungen gesetzt. Der Grund dafür ist einfach. Ohne eine solche Absenkung wird ein wirksamer Kombilohn á la Ifo zu teuer, weil er dann bis in Einkommensbereiche hineinreicht, in denen eine große Zahl von Arbeitnehmern angesiedelt ist. Will man diesen Effekt vermeiden und reduziert die Hinzuverdienstmöglichkeiten entsprechend – so wie es jetzt der Fall ist –, verliert der Kombilohn seine Wirksamkeit. Stattdessen wirkt der „Kombilohn effekt“ in eine Richtung, die der eigentlichen Intention genau entgegengesetzt ist! Anstatt Anreize zur Aufnahme einer Arbeit zu schaffen, mit der die ALG-II-Bezieher substantielle Teile ihres Lebensunterhaltes selbst verdienen können, führt der jetzt praktizierte Weg geradewegs in die Teilzeitfalle.

Das SGB II offeriert ALG-II-Beziehern Hinzuverdienstmöglichkeiten, die sich vorrangig auf die untersten Einkommensbereiche beschränken. Das bedeutet, dass es für ALG-II-Empfänger attraktiv wird, Minijobs anzunehmen, weil von einem auf diese Weise erzielten Hinzuverdienst auch tatsächlich bis zu 160 Euro in der eigenen Ta-

sche bleiben. Der damit einhergehende Transferentzug, der zugleich das gesamte Einsparpotential des Staates bildet, beläuft sich dabei auf maximal 240 Euro. Dazu kommen maximal 100 Euro aus der Pauschalabgeltung des Minijobs. Im Ergebnis führen die Hinzuverdienstmöglichkeiten damit dazu, dass die ALG-II-Empfänger weiterhin massiv am Transfertropf hängen bleiben und nur ein minimales offizielles Arbeitsangebot unterbreiten. Im September 2005 bezogen von den 3,866 Millionen Bedarfsgemeinschaften 843 644 (21%) ergänzende ALG-II-Zahlungen, d.h. hatten ein zusätzliches Erwerbseinkommen. Von diesen lagen 64,7% unter 400 Euro, d.h. im Bereich der Teilzeitfalle. Bei den Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften wird das Bild noch deutlicher. Dort erzielten 89,9% ein Einkommen, das unter 400 Euro liegt. Man beachte, dass damit die oben angegebenen Einsparpotentiale bei Weitem nicht ausgeschöpft werden.

Die Teilzeittätigkeit ist nicht nur deshalb attraktiv, weil sie den lohnenden Teil der Hinzuverdienstmöglichkeiten abdeckt. Sie ist auch ein willkommenes Instrument, um die oben beschriebenen Sanktionsmaßnahmen zu umgehen. Wenn ein Hilfeempfänger einen Minijob ausübt, ist es für die Arbeitsagentur kaum noch möglich, seine Bereitschaft zur Aufnahme einer Vollzeittätigkeit durch Zuweisung eines Ein-Euro-Jobs oder einer sonstigen Maßnahme zu überprüfen. Erst recht lukrativ ist die Teilzeitbeschäftigung für diejenigen, die schwarzarbeiten. Hier dient die Minibeschäftigung als perfekte Tarnung. Kein Kontrolleur kann unterscheiden, ob jemand gerade seinem legalen Minijob nachgeht, oder der Schwarzarbeit.

Die Teilzeitfalle sorgt dafür, dass der Mechanismus, der eigentlich die Nachfrage nach einfacher Arbeit

wieder in Schwung bringen soll, gar nicht erst wirken kann. Die Idee des Kombilohns besteht ja darin, dass Arbeitsanbieter, deren Nettolöhne subventioniert werden, bereit sind, zu geringeren Bruttolöhnen Arbeit anzubieten. Der daraus entstehende Lohndruck im ersten Arbeitsmarkt soll dann im Ergebnis zu einer höheren Arbeitsnachfrage führen. Aber dieser Lohndruck kann natürlich nur dann zustande kommen, wenn die Arbeitsanbieter auch tatsächlich Vollzeitarbeitsplätze suchen.

Genau das passiert offensichtlich nicht. Vielmehr macht es die momentane Regelung auch für die Arbeitsnachfrager lukrativ, Vollzeitstellen in Minijobs umzuwandeln. Erstens lassen sich diese Miniarbeitsplätze gut besetzen, weil es eine große Zahl von Menschen gibt, die genau einen solchen „Arbeitsplatz“ suchen, und zweitens wird der Minijob durch einen impliziten Arbeitgeberzuschuss zu den Sozialabgaben staatlich subventioniert. Minijobinhaber beziehen im Prinzip einen doppelten „Kombilohn“: Ihr Nettoeinkommen wird durch die kaum geminderten ALG-II-Zahlungen subventioniert und ihre Arbeitgeber bekommen eine Bruttolohnsubvention von zurzeit etwa 17%. Der Staat nimmt viel Geld in die Hand, um letztlich dafür zu sorgen, dass bald eine Million Menschen nur „geringfügig beschäftigt“ werden und bleiben. Ganz nebenbei bemerkt, der doppelte Kombilohn, der eben beschrieben wurde, ist zeitlich nicht befristet, es handelt sich um eine Dauersubvention.

Alternatives Konzept

Es ist ziemlich offensichtlich, wie eine Alternative zu der extrem unbefriedigenden Situation, die gegenwärtig im Niedriglohnsektor herrscht, aussehen muss. Als erstes muss ein Kombilohn so ausgestaltet werden, dass er die Teilzeitfalle umgeht. Dazu ist es erstens

notwendig, die Arbeitsnachfrage direkt durch einen Lohnzuschuss an die Arbeitgeber – beispielsweise in Form eines Erstattungsanspruchs in Höhe der Sozialversicherungsbeiträge – zu stimulieren, und zweitens diesen Lohnzuschuss an Vollzeitstellen zu binden. Weiterhin darf ein Minijob nicht länger vor Sanktionen schützen, d.h. wenn ein ALG-II-Empfänger, der einen Minijob ausführt, eine Vollzeitstelle angeboten bekommt und diese ablehnt, muss es zu Kürzungen der ergänzenden ALG-II-Zahlungen kommen können. Der Vorteil einer solchen Ausgestaltung des Kombilohns besteht darin, dass beide Seiten des Marktes durch diese Reform aktiviert würden. Die Nachfrage nach einfacher Arbeit würde durch eine sofortige Lohnkostensenkung um mehr als ein Drittel massiv ansteigen. Dieser Nachfrageeffekt hilft auch auf der Angebotsseite, denn wenn einfache Arbeit nachgefragt wird, ist es leicht, ALG-II-Empfängern weit mehr als ein Angebot innerhalb eines Vierteljahres zu unterbreiten – und dann können Sanktionsmaßnahmen Wirkung entfalten.

Das Konzept der Magdeburger Alternative³ beschreibt ein Kombilohnmodell, das entlang der oben skizzierten Notwendigkeiten konstruiert wurde. Selbstverständlich muss ein solches Konzept Maßnahmen enthalten, mit denen die Verdrängung nicht subventionierter Arbeit durch subventionierte Bruttolohnbezieher verhindert werden kann. Die Magdeburger Alternative tut dies durch eine Stichtagsregel, die vorsieht, dass nur Beschäftigung subventioniert werden kann, die über die an einem Stichtag bereits bestehende hinausgeht, und die mit einem Bruttolohn entlohnt wird, der unter einer Förderhöchst-

grenze liegt, die sich am untersten Tariflohn orientiert. Dazu kommt die Regel, dass dann, wenn ein ALG-II-Empfänger zusätzlich eingestellt wird, auch die Sozialabgaben eines bereits Beschäftigten, der ein Einkommen unter der Förderhöchstgrenze bezieht, erstattet werden. Dadurch verdoppelt sich die marginale Entlastung und Anreize zur Auslagerung werden eliminiert.⁴

Aufgrund der hohen und unmittelbar wirksamen Arbeitskostensenkung (marginal bis zu 70%) führt das Konzept zu einer hohen Zahl zusätzlicher Arbeitsplätze für einfache Arbeit. Gleichzeitig kommt es zu einer fiskalischen Entlastung, weil die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge eines ALG-II-Empfängers für den Staat aufkommensneutral ist (es entstehen dadurch keine neuen Ansprüche gegen die Sozialversicherungen) und die Belastung durch die Erstattung der Beiträge für einen im Bestand befindlichen Arbeitnehmer nur dann auftritt, wenn zugleich eine (höhere) Entlastung durch den Wegfall der ALG-II-Zahlungen eines zuvor Arbeitslosen erfolgt.

Die Magdeburger Alternative vermeidet die Teilzeitfalle, in die die Arbeitsmarktpolitik gelaufen ist und aus der sie nur schwerlich wieder herauskommen wird. Sie müsste dazu nämlich entweder die Zuverdienstmöglichkeiten wieder einkasieren – dann aber würde jeglicher Arbeitsanreiz erlöschen – oder die ALG-II-Zahlungen deutlich absenken. Letzteres dürfte politisch kaum durchsetzbar sein und kommt deshalb auch nicht in Frage. Da in naher Zukunft auch keine neue Weltmeisterschaft ansteht, die hilft, die Probleme zu verstecken, darf man gespannt sein, wie es im Herbst mit der Arbeitsmarktpolitik weiter gehen wird.

³ R. Schöb, J. Weimann: Arbeit ist machbar, Die Magdeburger Alternative: Eine sanfte Therapie für Deutschland, Stekovics Verlag, Düsseldorf, 5. Aufl. 2005.

⁴ Vgl. auch A. Knabe R. Schöb, J. Weimann: Marginal employment subsidization: a new concept and a reappraisal, erscheint demnächst in: Kyklos.