



der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

DISKUSSIONSBEITRÄGE DISCUSSION PAPERS

Grundsicherung in Deutschland –
Analyse und Reformbedarf

Pascal Krimmer
Bernd Raffelhüschen

No. 14 – Januar 2007



Grundsicherung in Deutschland –
Analyse und Reformbedarf

Pascal Krimmer
Bernd Raffelhüschen

Forschungszentrum Generationenverträge
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg*

Januar 2007

* Forschungszentrum Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, D-79085 Freiburg, pascal.krimmer@generationenvertraege.de, bernd.raffelhueschen@generationenvertraege.de, Fax +49-761-203-2290.

1 Einführung

In der volkswirtschaftlichen Forschung ist seit längerem akzeptiert, dass die soziale Grundsicherung Einfluss auf den Arbeitsmarkt hat. Vor allem in Industrieländern mit einer wohlfahrtsstaatlichen Tradition, wie in Deutschland, hat die Ausgestaltung der sozialen Grundsicherung zunehmend negative Auswirkungen auf die Beschäftigung. Ursächlich für diese Entwicklung ist, dass durch technischen Fortschritt und verstärkte internationale Arbeitsteilung die Lohnschere zwischen mehr und weniger Qualifizierten immer stärker auseinander gegangen und zugleich der sozio-kulturelle Mindeststandard, den der Staat im Rahmen der Sozialpolitik gewähren möchte, angestiegen ist. Dies bringt vor allem Geringqualifizierte, deren potentieller Marktlohn oft nur geringfügig (wenn überhaupt) über dem staatlich gewährten Transfereinkommen liegt, in eine problematische Situation. Für sie sind die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit bestenfalls in geringem Maße gegeben. Dadurch drohen Niedrigqualifizierte in der Untätigkeit zu verharren, was zu einer Entwertung ihres Humankapitals führt, wodurch sie noch schwerer in den Arbeitsmarkt zu integrieren sind. Die Tatsache, dass der Anstieg der deutschen Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren vor allem auf einen Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit zurückzuführen ist, bestätigt diese These.¹

Vor diesem Hintergrund sollte die Reintegration Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt mit Hilfe der richtigen Anreize vor allem im Niedriglohnbereich einen wichtigen Platz in der Arbeitsmarktpolitik einnehmen. Leider setzt sich diese Erkenntnis in der Politik erst langsam durch. Nachdem die rot-grüne Regierung in ihrer ersten Amtszeit den Niedriglohnsektor zurückdrängen wollte, hat sie in ihrer zweiten Amtszeit den Kurs geändert und versucht, die Brückenfunktion in den ersten Arbeitsmarkt zu stärken, die durch niedrig entlohnte Beschäftigung hergestellt werden kann. Durch die Hartz-Gesetze, welche seit Anfang 2003 in Kraft getreten sind, wurden die ersten Schritte in Richtung eines zukunftsfähigen und ökonomisch sinnvollen Systems der sozialen Grundsicherung unternommen. Dennoch stieg die Arbeitslosenquote zunächst weiter an.² Seit März diesen Jahres sinkt die Arbeitslosigkeit nun stärker als es durch die üblichen saisonalen Schwankungen im Jahresablauf zu erklären ist. Allerdings ist dieser Rückgang im Großen und Ganzen auf den allgemein zu beobachtenden wirtschaftlichen Aufschwung und nicht

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006).

² Ein Teil des Anstiegs Anfang 2005 ist durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Rahmen des Hartz IV-Gesetzes zu erklären. Seit dem 1. Januar 2005 tauchen erstmals alle arbeitsfähigen früheren Sozialhilfeempfänger sowie Arbeitslose über 58 Jahre in der Statistik auf, die bisher nicht arbeitslos gemeldet waren und damit nicht gezählt wurden. Dies ist freilich keine Arbeitslosigkeit, die wirklich neu entstanden ist, sondern die lediglich vorher „statistisch versteckt“ war.

auf die Wirksamkeit der Hartz-Reformen zurückzuführen.³ Wenn man die Zahlen genauer betrachtet fällt darüber hinaus auf, dass die Zahl der Langzeitarbeitslosen auch in diesem Zeitraum weiter angestiegen ist.⁴ Reformbedarf im Bereich der Grundsicherung ist daher weiterhin mehr denn je vorhanden, und auch die Große Koalition hat dieses Thema auf der Agenda. So wird nach einer Aussage der Kanzlerin noch für Herbst 2006 eine weitere Überarbeitung der Hartz IV-Reform von „grundlegender Art“ angestrebt.⁵ Vor diesem Hintergrund möchte die vorliegende Arbeit einen Beitrag zur Betrachtung des Zusammenhangs zwischen sozialer Grundsicherung und Arbeitsmarkt liefern und dabei einerseits die Wirksamkeit der vergangenen Reformen analysieren und andererseits einen konsistenten Vorschlag für eine umfassende Reform, die die Mängel der bisherigen Reformen beheben kann und eine effiziente Bekämpfung der Arbeitslosigkeit möglich macht, liefern. Für dieses Ziel ist erstens eine adäquate Zielgruppenorientierung zu gewährleisten, damit nur im Falle *erwerbsfähiger* Hilfebedürftiger das Gebot der Hilfe zur Selbsthilfe umgesetzt wird. Zweitens sollten für diese Gruppe die Anreize so ausgestaltet werden, dass für sie eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt attraktiv ist. Drittens müssen vor allem im Niedriglohn-Sektor die notwendigen Arbeitsplätze geschaffen und durch einen effizienten Vermittlungsapparat zugänglich gemacht werden, damit die Arbeitslosen ihre Verpflichtung auch wahrnehmen können.

Basierend auf diesen drei Aspekten ist die Struktur der Arbeit aufgebaut. Nach einer Eingrenzung des Begriffs der sozialen Grundsicherung im zweiten Abschnitt wird in Abschnitt 3.1 die Zielgruppenorientierung, in Abschnitt 3.2 die Anreize für die Arbeitsuchenden und in 3.3 schließlich der Vermittlungsapparat behandelt. Dabei werden nach einigen theoretischen Grundüberlegungen jeweils die Vorzüge und Probleme der jüngsten Arbeitsmarktreformen betrachtet. In Kapitel 4 wird dann vor diesem Hintergrund ein Reformvorschlag vorgestellt, der die verbleibenden Mängel der aktuellen Arbeitsmarktpolitik beheben kann.⁶ Kapitel 5 fasst die Ergebnisse zusammen.

³ Darüber hinaus bleibt abzuwarten, inwieweit die Fußballweltmeisterschaft und die zum 1. Januar 2007 beschlossene Erhöhung der Mehrwertsteuer die Beschäftigung einmalig erhöht haben.

⁴ Die Zahl der Langzeitarbeitslosen lag im September 2006 bei fast 1,6 Millionen Menschen und damit um fast 80.000 höher als im gleichen Monat des Vorjahres. Vgl. Statistisches Bundesamt (2006a).

⁵ Vgl. Bundesregierung (2006).

⁶ Der Vorschlag basiert im Wesentlichen auf dem Reformszenario „Freiburger Blaupause“ aus dem Jahre 2002. Vgl. Raffelhüschen (2002). Dieser wurde 2005 schon einmal fortentwickelt. Vgl. Krimmer et al. (2005). Andere wissenschaftliche Arbeiten, wie z.B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), Sinn et al. (2002), Zimmermann (2003) oder Feist (2000) um nur einige zu nennen, zielen in eine ähnliche Richtung wie diese Arbeit - somit kann ohne allzu starke Einschränkungen von einem relativ starken Konsens der Wissenschaft in den meisten hier präsentierten Punkten gesprochen werden. Jüngstes Beispiel ist die Expertise des Sachverständigenrats zur Reform des Arbeitslosengeld II durch die Einführung eines Kombilohnmodells. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006).

2 Soziale Grundsicherung - Ein Überblick

In der finanzwissenschaftlichen Theorie kann die Sozialpolitik in eine Verteilungsökonomik einerseits und eine Sicherungsökonomik andererseits unterteilt werden. Dabei beschäftigt sich die Verteilungsökonomik mit der Redistribution des Einkommens, während die Sicherungsökonomik die Absicherung verschiedener sozialer Risiken wie z.B. Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit und ein nicht ausreichendes Einkommen behandelt.⁷ Die Absicherung dieser Risiken kann auch als „soziale Sicherung“ bezeichnet werden, die sich wiederum zusammensetzt aus Sicherungssystemen, die nach einem Versicherungsprinzip⁸ organisiert sind und solchen bei denen das Fürsorgeprinzip maßgeblich ist. Sicherungssysteme, welche nach letzterem Prinzip organisiert sind, können unter dem Begriff der sozialen *Grundsicherung* zusammengefasst werden und sind dadurch gekennzeichnet, dass den ausgezahlten Leistungen keine Beitragsleistung gegenübersteht und ein Rechtsanspruch nur durch eine Bedürftigkeitsprüfung entstehen kann.⁹ Um diesen Teilbereich der sozialen Sicherung geht es im weiteren Verlauf. Er beinhaltet in Deutschland nach der gesetzlichen Neuregelung vom 1. Januar 2005 die Sozialhilfe, welche nach Maßgabe des zwölften Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB XII) (früher Bundessozialhilfegesetz) gewährt wird, sowie Arbeitslosengeld II und Sozialgeld nach Maßgabe des SGB II, Wohngeld nach Maßgabe des Wohngeldgesetzes und Leistungen an Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Diese vier Kernelemente bilden das unterste Auffangnetz der sozialen Sicherung, die im Bedarfsfall denjenigen gewährt wird, die verschuldet oder unverschuldet in finanzielle Not geraten sind.

Die Zielsetzung dieser Arbeit ist es, den Einfluss der sozialen Grundsicherung auf den Arbeitsmarkt im Status quo zu analysieren, die Mängel der aktuellen Regelung aufzuzeigen um vor diesem Hintergrund einen Reformvorschlag zu formulieren. Dafür genügt es, sich auf die Leistungen im Rahmen des Arbeitslosengelds II zu konzentrieren, da alle anderen Leistungen ausschließlich von Personen empfangen werden, die dem Arbeitsmarkt nur in sehr begrenztem Maße zur Verfügung stehen.¹⁰ Das Arbeitslosengeld II als

⁷ Vgl. Petersen (1989).

⁸ Das Versicherungsprinzip ist durch eine Äquivalenz von Beitragszahlungen und Leistungen charakterisiert. Im Bereich der staatlichen Sozialversicherung wird dieses Prinzip aber meist durchbrochen und durch das Solidaritätsprinzip ergänzt, wenn z.B. gleiche Leistungen bei unterschiedlich hohen einkommensabhängigen Beiträgen gewährt werden. Vgl. Frerich (1987).

⁹ Vgl. Frerich (1987).

¹⁰ Innerhalb der Sozialhilfe werden neben der Hilfe zum Lebensunterhalt sechs weitere Kategorien von Hilfeleistungen unterschieden, vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006). Letztere beziehen sich allesamt auf Unterstützungszahlungen in außergewöhnlichen Notsituationen, wie z.B. bei Behinderung oder bei nicht durch die Sozialversicherungen abgedeckte Pflegebedürftigkeit oder Krankheit. Diese Transferempfänger stehen dem Arbeitsmarkt folglich nicht zur Verfügung, während Empfänger der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt bis maximal drei Stunden täglich erwerbsfähig sein können. Genau so

Teilkomponente der sozialen Grundsicherung wird hingegen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen empfangen, die mindesten drei Stunden täglich erwerbstätig sein können.¹¹ Diese klare Abgrenzung der Nicht-Erwerbsfähigen von den Erwerbsfähigen existiert allerdings erst seit dem 1. Januar 2005 als mit Hartz IV die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zusammengelegt wurden. Vorher wären sowohl die damalige Arbeitslosenhilfe als auch die Sozialhilfe für die Betrachtung interessant gewesen, da erwerbsfähige Hilfebedürftige in beiden Gruppen zu finden waren.¹² Auf die verschiedenen Modalitäten der Auszahlung sowie die Höhe der Leistungen wird im weiteren Verlauf der Arbeit jeweils an geeigneter Stelle eingegangen.

Die Zusammensetzung des Budgets der sozialen Grundsicherung hat sich mit der Einführung von Hartz IV grundlegend geändert. Leistungen nach SGB II (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld) werden seither nur noch an erwerbsfähige Hilfebedürftige und deren Angehörige ausbezahlt und nicht wie früher zum Teil an Sozialhilfe-Empfänger und zu einem anderen Teil an Arbeitslosenhilfe-Empfänger. Darüber hinaus werden Teile der ehemaligen Wohngeld-zahlungen nun direkt durch Arbeitslosengeld II und Sozialgeld bzw. im Falle Nichterwerbsfähiger durch die Sozialhilfe an die Transferempfänger ausbezahlt. Dadurch ist die Abgrenzung der Leistungen zwar grundsätzlich einfacher geworden, ein direkter Vergleich der einzelnen Komponenten im zeitlichen Verlauf ist jedoch nicht mehr ohne weiteres möglich und die ausschließliche Betrachtung der Ausgaben für Hartz IV greift daher zu kurz.¹³ Diese liegen, obwohl das durchschnittliche Leistungsniveau gesunken ist, deutlich höher als erwartet. Es wurden daher Stimmen laut, die bereits vom „Milliardengrab Hartz IV“ reden. Bei genauer Betrachtung fällt jedoch auf, dass vor allem der Anstieg der Zahl der Empfänger zu diesem Anstieg geführt hat. Mit anderen Worten: Auch unter dem vor 2005 gültigen System der Grundsicherung hätten sich die Ausgaben ähnlich negativ entwickelt. Berechnungen des Ministeriums für Arbeit und Soziales beziffern die Differenz auf knapp eine Milliarde Euro im Jahr 2005.¹⁴ Ob diese

verhält es sich auch mit nicht-erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die mit Arbeitslosengeld II-Empfängern in einer Bedarfsgemeinschaft leben und somit Sozialgeld erhalten. Die Relevanz beider Gruppen für den Arbeitsmarkt ist folglich sehr begrenzt. Weiterhin sind auch Asylbewerber sowie Pflegebedürftige nicht für eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik interessant. Das Wohngeld ist schließlich auch nicht weiter von Bedeutung, da es nur an Personen gezahlt wird, die keine sonstigen Grundsicherungsleistungen empfangen. Damit richtet es sich nicht an die für diese Arbeit primär interessante Gruppe der erwerbsfähigen Transferempfänger.

¹¹ Vgl. SGB II, § 8.

¹² Jedoch waren nicht alle Sozialhilfeempfänger auch erwerbsfähig, weshalb diese Gruppe ein Arbeitskräftepotential inne hatte, welches nur näherungsweise zu bestimmen war. Vgl. Raffelhüschen (2002).

¹³ Genauen Aufschluss darüber wird sicherlich der Bericht der Bundesregierung zu Hartz IV bringen. Dieser erscheint jedoch frühestens Ende 2006.

¹⁴ Die Ausgaben für die Grundsicherung im Jahr 2005 lagen bei 44,4 Milliarden Euro. Das sind nominell 5,8 Milliarden mehr als die 2004 nach alter Abgrenzung aufgewendeten 38,6 Milliarden Euro. Berücksichtigt man jedoch die schlechte Wirtschaftslage 2005 und die gestiegene Zahl der Transferempfänger, so hätten

Mehrausgaben jedoch auf eine Ausweitung der Leistungsansprüche durch Hartz IV oder einfach nur auf die größere Transparenz und die damit verbundene Aufdeckung neuer Ansprüche zurückzuführen sind, bleibt fraglich. Zu dieser Einschätzung kommt auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2005/2006.¹⁵ Für 2006 wird allerdings aufgrund der weiterhin zunehmenden Zahl von Bedarfsgemeinschaften mit einem erneuten Anstieg der Ausgaben für Hartz IV gerechnet.¹⁶

Betrachtet man hingegen die Sozialleistungsquote insgesamt, die den Anteil aller Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt zum Ausdruck bringt, so fällt auf, dass diese seit 2003 leicht von 32,2 auf zunächst 31,4 Prozent im Jahr 2004 und dann weiter auf 31,0 Prozent im Jahr 2005 gesunken ist.¹⁷

3 Kernelemente von Reformen im Bereich der sozialen Grundsicherung

Viele Bausteine der jüngeren Arbeitsmarktreformen scheinen Veränderungen im Sinne der eingangs skizzierten Vorstellungen zu sein. So ist das Niveau der sozialen Grundsicherung durch die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe gesunken, und die Transferentzugsraten sind neu definiert worden. Mit den Ich-AGs¹⁸ und den 1-Euro-Jobs wurden Ansätze zur Wiedereingliederung implementiert, und Mini- und Midi-Jobs ermöglichen einen sanfteren Übergang zu einem regulären Beschäftigungsverhältnis. Außerdem ist durch die Personal-Service-Agenturen ein Versuch zur Verbesserung der Vermittlungseffizienz gestartet worden. Im Folgenden sollen die Veränderungen, welche die Reformschritte bezüglich der Zielgruppenorientierung, den Anreizen für Arbeitsuchende sowie hinsichtlich des Vermittlungsapparates mit sich gebracht haben, genau analysiert werden. Weiterhin soll ein kompaktes und konsistentes Reformpaket vorgestellt werden, welches die Mängel der aktuellen Gesetzeslage behebt. Dabei geht es vor allem um eine noch konsequentere Umsetzung des Grundsatzes der Hilfe zur

die Ausgaben für die Grundsicherung im Jahr 2005 auch nach alter Abgrenzung bei 43,5 Milliarden gelegen. Vgl. Deutscher Bundestag (2006).

¹⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005).

¹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2006).

¹⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (2006b).

¹⁸ Neben dem unter dem Namen „Ich AG“ bekannten Existenzgründungszuschuss wurde bis zum 31. Juli 2006 alternativ in einigen Fällen auch das sogenannte Überbrückungsgeld gewährt. Mit dem am 1. Juni 2006 im Bundestag beschlossenen Hartz IV-Fortentwicklungsgesetz wurden zum 1. August 2006 die bisherigen Regelungen zur Förderung von Existenzgründungen durch ein einheitliches Instrument – den sogenannten Gründungszuschuss – ersetzt. Der Gründungszuschuss setzt sich aus dem bisher gewährten Arbeitslosengeld und einer zusätzlich gewährten Pauschale von 300 Euro zusammen. Er wird Existenzgründern zunächst für neun Monaten gewährt und soll eine freiwillige Versicherung in den gesetzlichen Sozialversicherungen ermöglichen. Eine Verlängerung der Förderung um weitere sechs Monate ist im Einzelfall möglich und hängt vom bisherigen Erfolg der Geschäftstätigkeit ab.

Selbsthilfe, welcher in sozialen Sicherungssystemen anderer Länder, wie z.B. den USA, aber auch Dänemark bereits fest verankert ist.¹⁹

3.1 Zielgruppenorientierung

Das erste Grundprinzip eines sozialen Sicherungssystems, welches potentiell Erwerbsfähigen Anreize zu einem Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt bieten möchte, muss eine trennscharfe Abgrenzung der relevanten Gruppe sein. So muss die Gruppe der Hilfsbedürftigen klar definiert und dann in erwerbsfähige und nicht-erwerbsfähige Hilfebedürftige unterteilt werden. Ersteres setzt eine Bedürftigkeitsprüfung voraus, also die Frage, ob der Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkommen und Vermögen bestritten werden kann, oder ob tatsächlich eine finanzielle Notlage gegeben ist. Dies ist unabdingbar, da nur eine solche Notlage einen sozialpolitischen Handlungsbedarf begründen kann, der eine Absicherung gegen das Risiko eines nicht ausreichenden Einkommens gewährleistet.²⁰ Dabei gilt es das Subsidiaritätsprinzip einzuhalten, welches in diesem Fall bedeutet, dass staatliche Hilfeleistungen nur dann gewährt werden, wenn andere vorrangige Hilfen ausscheiden.²¹ Eine Unterscheidung zwischen Erwerbsfähigen und Nicht-Erwerbsfähigen hingegen ist notwendig, da die Anreizwirkungen der Transferleistungen für die beiden Gruppen unterschiedlich sind. So mindert ein alternatives Einkommen, welches im Falle der Arbeitslosigkeit aus staatlichen Mitteln bezogen werden kann, den zusätzlichen Nutzen aus der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.²² Dies hat einen negativen Einfluss auf das Arbeitsangebot, der im Falle Nicht-Erwerbsfähiger nicht entstehen kann, da diese per Definition keine Arbeit anbieten. Daraus folgt, dass die Ausgestaltung der Leistungen für beide Gruppen unterschiedlich sein sollte und die verschiedenen Anreizstrukturen zu berücksichtigen sind.²³ In einem ersten Schritt muss daher überprüft werden, ob die Fähigkeit besteht, dem Status der Hilfebedürftigkeit durch Aufnahme einer Arbeit zu entkommen.

Wichtig ist außerdem, dass die Regeln für die Überprüfung beider Tatbestände – Vermögen und Arbeitsfähigkeit - nicht nur de jure sinnvoll definiert sind, sondern dass die überprüfende Institution diese auch de facto umsetzt. Dies ist nicht unbedingt gegeben, wenn eine mangelhafte oder wenig sorgfältige Überprüfung keine Konsequenzen in Form von Sanktionen nach sich zieht. Dieses Problem entsteht durch eine in

¹⁹ Für eine Übersicht über die dänischen Arbeitsmarktreformen siehe z.B. Madsen (2002) oder Emmerich (1998). Einen Überblick über das soziale Sicherungssystem der USA und insbesondere die Reformanstrengungen im Rahmen des „Wisconsin Works“ Programms bieten Prewo/Franke (1998) sowie Feist (2000).

²⁰ Vgl. Petersen (1989).

²¹ Vgl. Frerich (1987).

²² Vgl. Paqué (1999).

²³ Vgl. Homburg/Lohse (2005).

Delegationsverhältnissen typische Prinzipal-Agenten-Konstellation,²⁴ in der die Behörde als Agent nicht die richtigen Anreize hat, den Vorstellungen des Prinzipals Regierung, welcher eine möglichst strenge Überprüfung wünscht, zu entsprechen. Es muss also durch entsprechende Anreize sichergestellt werden, dass eine strenge Prüfung auch im Sinne des Überprüfenden ist.

Nach aktueller Gesetzeslage sind bezüglich der Überprüfung der Hilfebedürftigkeit alle verwertbaren Vermögensgegenstände zu berücksichtigen, wobei einige Ausnahmeregelungen z.B. für ein angemessenes Kraftfahrzeug und ein Hausgrundstück angemessener Größe existieren. Auch bezüglich des Einkommens werden alle Einnahmen abzüglich Abgaben und Steuern mit wenigen Ausnahmen berücksichtigt.²⁵ Ein Rückgriffsrecht ist nur auf den in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Partner sowie im Falle minderjähriger Kinder auf die Eltern vorgesehen.²⁶ Das Einkommen und Vermögen volljähriger Kinder sowie anderer Verwandter wird bei der Feststellung der Hilfebedürftigkeit hingegen nicht berücksichtigt, was die Gefahr birgt, dass durch Vermögensverschiebungen zwischen Familienangehörigen der Bedürftigkeitsprüfung „ausgewichen“ werden kann. Dies verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip, da nach dem einzelnen Individuum zunächst die Familie herangezogen werden müsste um ein ausreichendes Einkommen zu gewährleisten.²⁷ Erst in letzter Instanz sollten dann staatliche Sicherungssysteme zum Tragen kommen.

Hinsichtlich der Unterscheidung zwischen erwerbsfähigen und nicht-erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ist durch die Neuregelung im Rahmen der Hartz IV-Gesetze erstmals eine klare Abgrenzung vorgenommen worden. Sobald ein Hilfebedürftiger mehr als drei Stunden täglich arbeiten kann, fällt er unter die Regelung des SGB II und bezieht Arbeitslosengeld II.²⁸ Ist dieser Tatbestand nicht erfüllt, so bekommt er als Sozialhilfeempfänger Leistungen nach Maßgabe des SGB XII und kann höchstens dann noch ein Einkommen aus Arbeit haben, wenn seine tägliche Arbeitszeit unter den

²⁴ Vgl. Kirsch (2004).

²⁵ Vgl. SGB II, §12.

²⁶ Vgl. SGB II, §9, Abs. 2.

²⁷ Ein Schritt zur Eindämmung der „interfamiliären Transferoptimierung“ wurde zum 1. Juli 2007 mit dem Gesetz zur Änderung des SGB II und anderer Gesetze unternommen. Seither ist es unverheirateten Kindern unter 25 Jahren nicht mehr ohne weiteres möglich eine eigene Bedarfsgemeinschaft zu gründen und dadurch den vollen Regelsatz sowie Zuschüsse für Unterkunft und Heizung zu erhalten, anstatt 80 Prozent des Regelsatzes in der Bedarfsgemeinschaft der Eltern. Ein Umzug ist seither nur noch mit Genehmigung der Behörde möglich, wenn ein Verbleib bei den Eltern unzumutbar ist. Findet dennoch ein Umzug statt, wird kein Zuschuss für Unterkunft und Heizung gewährt. Die Neuregelung ist als Reaktion auf den sprunghaften Anstieg der Bedarfsgemeinschaften von unter 25jährigen seit Anfang 2005 zu sehen. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005).

²⁸ Vgl. SGB II, §8.

erwähnten drei Stunden liegt.²⁹ Die Sinnhaftigkeit dieser Trennung zeigt sich deutlich anhand der Ergebnisse einer Studie des Statistischen Bundesamtes im Auftrag der Bundesregierung von Anfang 2005: Bei einer stichprobenartigen Befragung wurde festgestellt, dass durchschnittlich über 90 Prozent der früheren Empfänger der Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt heute Arbeitslosengeld II empfangen.³⁰ Diese „neuen“ Erwerbsfähigen können nun gezieltes Objekt von Förderungs- und Forderungsmaßnahmen werden, wie sie in den nächsten Abschnitten erläutert werden.

Für die Überprüfung der Bedürftigkeit sowie der Erwerbsfähigkeit ist dabei die Bundesagentur für Arbeit zuständig bzw. die Kommunen, wenn sie die Option wahrgenommen haben, die Verwaltung des Arbeitslosengelds II selbst zu übernehmen.³¹ Zumindest im Falle der Bundesagentur für Arbeit ist aber fraglich, ob diese die Überprüfung tatsächlich streng nach Gesetz durchführt, da sie ihre Kosten aus Bundesmitteln erstattet bekommt. Somit hat sie keinen direkten Anreiz die Kriterien der Hilfebedürftigkeit möglichst sorgfältig zu überprüfen.³² Für die Kommunen hingegen besteht ein größerer Anreiz, da sie die Kosten für Unterkunft (inklusive Heizung) sowie für einmalige Leistungen der Arbeitslosengeld II-Empfänger übernehmen müssen und ein Interesse daran haben, diese Ausgaben durch eine sorgfältige Prüfung möglichst gering zu halten. Was die Prüfung der Erwerbsfähigkeit betrifft, so wird vom Sozialamt grundsätzlich die Erwerbsfähigkeit angenommen, und die Feststellung einer eventuellen Einstufung als Nicht-Erwerbsfähiger obliegt dann dem kommunalen Jobcenter. Die Arbeitslosen haben zwar eventuell einen Anreiz unter die günstigere Sozialhilfe-Regelung zu fallen,³³ aber dies läuft dem Interesse der Kommunen zuwider. Deshalb ist eine Fehleinschätzung bezüglich der Erwerbsfähigkeit unwahrscheinlich.

3.2 Anreize für Arbeitsuchende

Die Integration der Grundsicherungsempfänger in den Arbeitsmarkt muss im Vordergrund jeder effizienten Reform stehen. Dazu ist es stets erforderlich, dass die Erwerbsfähigen auch einen Anreiz haben, eine Arbeit aufzunehmen, was aber eventuell in einem Konflikt zum sozialpolitischen Ziel der Absicherung vor dem Risiko eines nicht ausreichenden

²⁹ Die Hilfe zur Arbeit, welche nach dem bis Ende 2004 geltenden Bundessozialhilfegesetz eine Verpflichtung zur Aufnahme von Arbeit für Sozialhilfeempfänger vorsah, ist damit überflüssig geworden und weggefallen. Vgl. BSHG, §§18-20.

³⁰ Vgl. Deutscher Bundestag (2005). Das Erwerbsfähigenpotential, welches in der Gruppe der Sozialhilfeempfänger schlummerte, lag damit deutlich über der Größe, die in Raffelhüschen (2002) vermutet wurde.

³¹ Nach SGB II §6a haben 69 Kommunen die Möglichkeit, sowohl die Ausbezahlung des Arbeitslosengelds II als auch die Vermittlung der Arbeitslosen eigenständig zu übernehmen.

³² Vgl. Lohse (2004).

³³ Trotz der gleichen Höhe der Leistungen ist die Arbeitslosengeld II-Regelung für Transferempfänger ungünstiger, da der Transfer bei Verweigerung der Annahme einer zumutbaren Arbeit gekürzt werden kann. Auf diesen Sachverhalt wird im nächsten Abschnitt noch ausführlich eingegangen.

Einkommens stehen kann. Eine Transferleistung, welche auch bei Untätigkeit gewährt wird, stellt nämlich einen impliziten Mindestlohn dar, da in Tarifverhandlungen niemals ein Lohn zustande kommen wird, der unter dem alternativen Einkommen aus Transferleistungen liegt.³⁴ Vielmehr wird durch die Tarifparteien stets ein gewisser Abstand zwischen Lohn und Grundsicherungsniveau eingehalten.³⁵ Alle Arbeitnehmer, deren Produktivität nicht ausreicht, um einen solchen Marktlohn zu erzielen, sind gezwungen, in der Untätigkeit zu verharren.³⁶ Nur durch eine genügend große Differenz zwischen dem Grundsicherungsniveau und einem erzielbaren Markteinkommen kann sichergestellt werden, dass Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können.³⁷

Neben diesem „Lohnabstandsgebot“, welches es einzuhalten gilt, um Anreize zur Arbeitsaufnahme überhaupt zu ermöglichen, muss weiterhin sichergestellt werden, dass bei Ausweitung der Arbeitstätigkeit die Anrechnung des Einkommens auf die Transferleistung nicht zu groß ist. Hohe Transferentzugsraten machen eine Ausweitung der Tätigkeit weniger attraktiv und verhindern einen fließenden Übergang von der Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt.³⁸ Je geringer der Transferentzug, desto stärker sind einerseits die Anreize, die Arbeitstätigkeit auszuweiten, desto größer ist aber auch der Personenkreis, der Transferleistungen erhält.³⁹ Durch günstige Anrechnungsregelungen wird automatisch das Einkommensniveau, ab dem ein Erwerbstätiger keine Transferzahlungen mehr erhält, nach oben verschoben, was zu einem erhöhten Finanzierungsbedarf führt.⁴⁰ Es entsteht also ein Zielkonflikt zwischen der Anreizkompatibilität des Tarifs und der Finanzierbarkeit, der durch kein Patentrezept aufgelöst werden kann.⁴¹ Die Kunst besteht vielmehr darin, die geeignete Mischung beider Komponenten zu finden.

Nach der aktuellen Regelung für Arbeitslosengeld II-Empfänger wird bei Untätigkeit pro Bedarfsgemeinschaft ein (Netto-)Transfer von 656 Euro ausgezahlt,⁴² zu dem ein

³⁴ Vgl. Sinn (2000).

³⁵ Vgl. z.B. Layard et al. (1991) und Landmann (1999).

³⁶ Vgl. Feist (2000).

³⁷ Eine Verschärfung des Problems kann sich ergeben, wenn der Grundsicherungsempfänger neben dem Transfer noch ein Einkommen aus Schwarzarbeit erzielt. Dadurch sinkt der Lohnabstand und die Anreize zur Arbeitsaufnahme sinken. Für theoretische Überlegung zur Entscheidung bezüglich der Aufnahme einer Tätigkeit auf dem Schwarzmarkt vgl. Feist (2000).

³⁸ Vgl. Feist (2000).

³⁹ Vgl. Paqué (1999).

⁴⁰ Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2005a).

⁴¹ Vgl. Feist (2000).

⁴² Dieser Betrag setzt sich im Wesentlichen aus dem vom Bund definierten Regelsatz und den Leistungen für Unterkunft und Heizung zusammen. Hinzu kommen noch Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von durchschnittlich 199 Euro pro Bedarfsgemeinschaft. Somit ergibt sich im Bundesdurchschnitt ein Bruttotransfer von 855 Euro pro Bedarfsgemeinschaft (Stand September 2006). In diesem Betrag sind neben den bereits genannten Hauptkomponenten auch der Mehrbedarf für Alleinerziehende sowie einmaligen

Transferempfänger noch bis zu 100 Euro abzugsfrei hinzuverdienen kann. Bis 800 Euro ist dann jeder weitere Verdienst für einen Alleinstehenden mit einer Transferentzugsrate von 80 Prozent belegt, danach mit 90 Prozent und ab 1.200 Euro mit 100 Prozent. Damit sind die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung aufgrund der beiden beschriebenen Tatbestände nur in sehr geringem Maße vorhanden. Einerseits ist der Abstand zwischen Transferleistung und dem erzielbaren Marktlohn relativ gering,⁴³ da der Gesetzgeber nicht nur ein physisches Existenzminimum, sondern einen soziokulturellen Mindeststandard garantieren möchte.⁴⁴ Andererseits sind die Transferentzugsraten mit Ausnahme der ersten 100 Euro so hoch, dass kaum ein positiver Anreiz zur Arbeitsaufnahme entstehen kann. Trotzdem werden Einkommen von bis zu über 1.200 Euro noch subventioniert, was sozialpolitisch wenig sinnvoll erscheint, da dadurch eine enorm große Anzahl von Personen unterstützt wird, die nicht primär förderungswürdig sind.⁴⁵ Somit schneidet die heutige Regelung hinsichtlich beider Tatbestände vordergründig sehr schlecht ab und stellt eher eine „Subvention der Untätigkeit“ dar als eine Hilfe zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.

Dieses Urteil ändert sich aber wesentlich, wenn man berücksichtigt, dass es seit der Neuregelung vom 1. Januar 2005 die Möglichkeit des Transferentzuges bei Verweigerung der Annahme einer zumutbaren Arbeit gibt.⁴⁶ Da der Transferempfänger per Gesetz verpflichtet ist, eine solche Tätigkeit anzunehmen,⁴⁷ kann es bei einer Weigerung zu Leistungskürzungen in mehreren Stufen bis hin zur Gewährung von Sachleistungen kommen. So werden die Bezüge bei der ersten und zweiten Ablehnung einer angebotenen Arbeit jeweils um 30 Prozent gekürzt. Im Extremfall kann ab 1. Januar 2007 dann bei dreimaliger Verweigerung der Aufnahme einer zumutbaren Arbeit innerhalb eines Jahres die Zahlung von Geldleistungen komplett gestrichen werden. Die Hilfe wird

Leistungen (diese sind allerdings durch die Neuregelung weitestgehend abgeschafft worden) enthalten. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2006a).

⁴³ Feist (2000) bietet einen Überblick über verschiedene Studien zum Lohnabstand. Besonders unter der Annahme, dass für Arbeitslose nur eine Beschäftigung im unteren Einkommensbereich möglich ist, ergibt sich lediglich eine geringe Differenz zwischen Grundsicherungsniveau und Marktlohn. Außerdem sinkt der Lohnabstand bei steigender Haushaltsgröße.

⁴⁴ Ganz explizit wird im Gesetz festgelegt, dass die Leistungen „in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben“ beinhalten, vgl. SGB II §20 Abs. 1.

⁴⁵ Eine niedrig entlohnte Beschäftigung wird meist als eine durch einen Verdienst von maximal 2/3 des sogenannten Nettoäquivalenzeinkommens gekennzeichnete Tätigkeit definiert. Wer in Deutschland weniger als 60 Prozent dieses Einkommens zur Verfügung hat, gilt als Arm. Das Nettoäquivalenzeinkommen ist das nach Haushaltsgröße und Zusammensetzung gewichtete mittlere Einkommen (Medianlohn). Gemäß den Daten der EVS 2003 lag das Nettoäquivalenzeinkommen in Deutschland 2003 bei 1.584 Euro und die Niedriglohnschwelle dementsprechend bei 1.061 Euro. Zieht man wie in einer aktuellen Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung das Brutto-Monatsentgelt einschließlich anteilig enthaltene Sonderzahlungen einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung zum Vergleich heran, ergibt sich für Deutschland eine Niedriglohnschwelle von 1.772 (1.798) Euro für 2003 (2004). Das bedeutet, dass nach der aktuellen Regelung sogar reguläre Tätigkeiten noch bezuschusst werden. Vgl. Rhein/Stamm (2006).

⁴⁶ Diese Regelungen wurden durch das Fortentwicklungsgesetz zu Hartz IV vom 1. Juni 2006 weiter verschärft.

⁴⁷ Vgl. SGB II, §2.

dann für drei Monate in Form von Sachleistungen oder Gutscheinen gewährt.⁴⁸ Dies verändert die Beurteilung des Lohnabstandes, da sich dieser enorm vergrößert, wenn die Transferhöhe bei Verweigerung der Arbeitsaufnahme als Referenzgröße benutzt wird. Ob diesen positiv zu bewertenden Regelungen allerdings auch in der Praxis Bedeutung zukommt ist eine offene Frage, zumal in der Vergangenheit die Möglichkeit des Transferentzuges, welche schon im Rahmen der Hilfe zur Arbeit existierte,⁴⁹ nur selten von den zuständigen Behörden genutzt wurde.⁵⁰ Dies ist wenig verwunderlich, da die Durchsetzung von Sanktionen immer mit „Unannehmlichkeiten“ verbunden ist. Würde hingegen der volle Transfer erst bei einer Arbeitsaufnahme gewährt bestünde dieses Problem nicht mehr. Eine Umkehrung der Beweislast zu Gunsten der verantwortlichen Behörden könnte hier Abhilfe schaffen.

Weiterhin nicht gelöst ist aber das Problem der Transferentzugsraten, da schon ein geringer Hinzuverdienst die Absenkung des Transfers verhindert. Eine Ausweitung der Tätigkeit darüber hinaus ist aber weiterhin wenig attraktiv. Die Mini-Job-Regelung der Hartz II-Gesetze versucht hier einen Beitrag zur Verbesserung der Anreize zu leisten, kann aber die grundsätzliche Problematik des Transferentzuges nicht im Kern eliminieren, sondern lediglich etwas vermindern. Die Ausgestaltung der Mini- bzw. Midijobs bis zu 400 bzw. 800 Euro, welche verminderte Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer festlegt, ist de facto eine Lohnsubvention in diesem Einkommensbereich. Die Verbesserung der Einkommenssituation für den Transferempfänger ist aber nur marginal, da sich zwar das Nettoeinkommen vor Anrechnung auf das Transfereinkommen erhöht, aber die Anrechnung selbst weiterhin sehr hoch ist.⁵¹ Somit können kaum zusätzliche Arbeitsanreize entstehen.⁵² Vielmehr ist diese Regelung für andere Personengruppen attraktiv, welche nicht Ziel einer Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sein sollten. Die größten Auswirkungen auf das zu erzielende Einkommen aus einer geringfügigen Tätigkeit hat die Regelung nämlich für ausschließlich geringfügig beschäftigte Nicht-Transferempfänger. Diese Gruppe umfasst zum größten Teil Schüler, Studenten und Rentner.⁵³

⁴⁸ Im Falle unter 25jähriger findet schon bei einmaliger Verweigerung ein zeitlich begrenzter vollständiger Entzug der monetären Leistungen statt. Die Sanktionsdauer kann zwischen sechs Wochen und drei Monaten liegen. Nach der zweiten Ablehnung einer Arbeit innerhalb eines Jahres entfällt der Leistungsanspruch vollständig.

⁴⁹ Vgl. BSHG, §25.

⁵⁰ Vgl. Paqué (1999).

⁵¹ Vgl. Knabe (2003).

⁵² Außerdem ist zu erwähnen, dass sich Minijobs über niedrige monatliche Einkommen definieren und somit nicht zwangsläufig auch niedrigere Stundenlöhne implizieren. Vielmehr kann es theoretisch zur Aufspaltung einzelner regulärer Arbeitsplätze auf mehrere Minijobs kommen. Dieser Verdrängungseffekt würde das Fazit hinsichtlich der Wirkung der Minijobs noch verschlechtern. Vgl. Bofinger (2002).

⁵³ Vgl. Knabe (2003).

Mit einer ähnlichen Motivation sind die sogenannten Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, die Ein-Euro-Jobs eingeführt worden, welche eine Erweiterung der schon vorher existenten Hinzuverdienstmöglichkeiten für Sozialhilfeempfänger darstellen. Insgesamt gab es im Dezember 2005 ca. 300.000 dieser Stellen, die alle im gemeinnützigen Bereich liegen.⁵⁴ Das Einkommen aus einer solchen Beschäftigung, das zwischen ein und zwei Euro liegt, muss nicht auf das Arbeitslosengeld II angerechnet werden. Somit ergibt sich eine positive Anreizwirkung zur Aufnahme dieser Tätigkeiten. Problematisch ist allerdings, dass durch diesen Hinzuverdienst der Lohnabstand relativ zu einer Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt sinkt. Eventuell kann eine Kombination aus Arbeitslosengeld II plus Hinzuverdienst zu einem Einkommen führen, das von einem niedrig qualifizierten Arbeitnehmer nicht auf dem ersten Arbeitsmarkt erreicht werden kann. Dadurch entsteht die negative Nebenwirkung, dass eine weitere Ausweitung der Beschäftigung noch unattraktiver wird als ohne den Zusatzjob.⁵⁵ Die Anreize für eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit sinken also eher noch durch den Hinzuverdienst. Trotzdem ist der verbesserte Anreiz zur Aufnahme einer Arbeit positiv zu bewerten.

In der Summe sind die hohen Transferenzugsraten sowie die Subventionierung bis in relativ hohe Einkommensklassen als die größten Problemfelder auszumachen. Die Fehlanreize sind nur dann grundlegend zu beheben, wenn die Transferleistung ohne Hinzuverdienst deutlich abgesenkt wird und das heutige Niveau erst durch einen Hinzuverdienst wieder erreicht werden kann.⁵⁶ In Abschnitt 4.1 wird daher ein zweistufig ausgestalteter Tarif vorgestellt, der hinsichtlich des Lohnabstandes und der Transferenzugsraten die richtigen Anreize setzt.

3.3 Anreize bei der Vermittlung

Um die Verschärfung des Arbeits- und Qualifizierungsgebotes sozialverträglich durchzuführen, muss unter allen Umständen sichergestellt werden, dass jeder Erwerbsfähige diesem Gebot nachkommen kann. Ein „Recht auf Faulheit“ darf es nicht geben, ein Absinken des TransfERNiveaus für tatsächlich Arbeitswillige aber genauso wenig. Deshalb muss gewährleistet sein, dass die entsprechenden Jobs zur Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt auch bereitgestellt werden. In diesem Aktivierungsauftrag für die Träger der Grundsicherung liegt das Pendant zum

⁵⁴ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2006b).

⁵⁵ Obwohl üblicherweise eine Dauer von zirka sechs Monaten für einen Ein-Euro-Job vorgesehen ist, gibt es hinsichtlich des zeitlichen Rahmens keine gesetzlich bindende Regelung. Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2005b).

⁵⁶ Die Absenkung ist notwendig um eine positive Beschäftigungswirkung zu erzielen. Diesen Zusammenhang bestätigen Boeters et al. (2006) mit Hilfe einer Simulation im Rahmen eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells explizit auch für Deutschland.

Selbsthilfegebot für die Transferempfänger. Dies setzt einen effizienten Vermittlungsapparat voraus, der bisher in dieser Form noch nicht existiert.

Zur Implementierung eines solchen Vermittlungsapparates muss das schon im Rahmen der Überprüfung der Hilfebedürftigkeit besprochene Prinzipal-Agenten-Problem gelöst werden, welches zwangsläufig aus der Tatsache entsteht, dass die Vermittlung von Institutionen übernommen wird, welche den Vermittlungsauftrag von der Regierung erhalten. Unabhängig davon, ob es sich um öffentliche Bürokratie oder privatwirtschaftliche Organisationen handelt, muss sichergestellt werden, dass der Vermittelnde ein Interesse an einer möglichst hohen Vermittlungseffizienz hat. Dies kann nur geschehen, wenn ihm im Falle einer schlechten Erfüllung seines Auftrages Sanktionen drohen. Für privatwirtschaftliche Unternehmen sowie für politische Einheiten, welche im Hinblick auf eine eventuelle Wiederwahl an einer effizienten Verwendung finanzieller Mittel interessiert sind, können durch finanzielle Konsequenzen die richtigen Anreize gesetzt werden. Für bürokratische Verwaltungsstrukturen hingegen besteht kein Interesse an einer effizienten Handhabung, weil Ineffizienz weder eine Bedrohung der wirtschaftlichen Existenz, wie bei Privatunternehmen, noch die Gefahr, abgewählt zu werden, wie bei politischen Einheiten, mit sich bringt. Es gilt also, für die verschiedenen Aufgaben die adäquaten Institutionen zu identifizieren und für diese die jeweils richtigen Anreize zu setzen.

Dies ist aktuell leider nicht gegeben. Denn im Falle der Bundesagentur für Arbeit sind finanzielle Ströme nur ein durchlaufender Posten,⁵⁷ weshalb auch durch eine veränderte Ausgestaltung der Budgetpolitik keine Möglichkeit besteht, hier die richtigen Anreize zu setzen. Es handelt sich also eindeutig um die „falsche“ Art der Institution für die Vermittlung der Arbeitslosen. Umso erstaunlicher ist es, dass die Kompetenzen der Bundesagentur für Arbeit durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe noch ausgeweitet wurden. Nach der Gesetzeslage welche bis zum 1. Januar 2005 galt, waren die Kommunen durch ihre Sozialämter sowohl für die Ausbezahlung der Arbeitslosenhilfe als auch für die Vermittlung von Sozialhilfeempfängern in zumutbare Beschäftigungen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit zuständig.⁵⁸ Es gab somit damals einen direkten Zusammenhang zwischen einer höheren Vermittlungsquote und einer Entlastung des Budgets.⁵⁹ Bei ca. 90 Prozent der ehemaligen Empfänger der Hilfe zum laufenden

⁵⁷ Vgl. SGB II, § 46.

⁵⁸ Vgl. BSHG §§18 – 22.

⁵⁹ Allerdings gab es früher auch die Möglichkeit für Kommunen die Sozialhilfelasten partiell auf den Bundeshaushalt zu überwälzen, indem sie durch entsprechende Beschäftigungsprogramme arbeitswillige Sozialhilfeempfänger in temporär sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse vermittelt haben, vgl. Raffelhüschen (2002), S. 92. Dieser „Verschiebepbahnhof“ ist durch die Neuregelung nicht mehr existent.

Lebensunterhalt, die heute Arbeitslosengeld II beziehen,⁶⁰ ist dieser Zusammenhang nun nicht mehr existent, da sie jetzt in den Kompetenzbereich der Bundesagentur für Arbeit fallen. Durch diese Ausweitung der Zuständigkeit hat die Gesetzesänderung zu einem Rückschritt geführt und die Effizienz der Vermittlung weiter reduziert.

Doch bei der Bundesagentur für Arbeit handelt es sich nicht um den einzigen Träger der Grundsicherung. Vielmehr sind auch die Kommunen in der Verantwortung, da sie von den gesamten Grundsicherungsleistungen die Zahlungen für Unterkunft inklusive Heizung sowie einmalige Leistungen übernehmen müssen. Darüber hinaus haben nach SGB II §6a durch das Optionsrecht 69 Kommunen als Organe der Bundesagentur für Arbeit die Ausbezahlung der Leistungen nach dem SGB II komplett selbst übernommen.⁶¹ Im Rahmen dieser Option sind die Kommunen dann allein für die Vermittlung der Arbeitslosen zuständig, während in den restlichen Fällen die kommunalen Sozialämter mit der Bundesagentur für Arbeit in Arbeitsgemeinschaften⁶² zusammenarbeiten. Somit haben die 69 optierenden Kommunen einen direkten Anreiz, effizient zu vermitteln, da sie dadurch die Kosten für Unterkunft und Heizung sowie für die einmaligen Leistungen reduzieren können.⁶³ Die Übernahme der Arbeitslosengeld II-Zahlungen in ihrer Gesamthöhe ändert dabei nichts an den Anreizen, da diese Kosten nach den gleichen Maßstäben wie bei der Bundesagentur für Arbeit vom Bund erstattet werden. Auch für eine nicht-optierende Kommune bestehen die beschriebenen Anreize zur Einsparung von Kosten. Weil diese sich aber die Vermittlungskompetenz mit der Bundesagentur für Arbeit teilen muss, kommt es zu einem Interessenkonflikt. Von beiden Parteien ist nämlich nur die Kommune, vertreten durch das Sozialamt, an einer hohen Vermittlungseffizienz interessiert. Zu welchem Resultat dieser Konflikt innerhalb der Arbeitsgemeinschaften führt, ist per se schwer feststellbar, der Vermittlungseffizienz förderlich ist er aber sicherlich nicht. Somit handelt es sich bei den Kommunen um Institutionen, welche potentiell eine gute Vermittlungspraxis garantieren könnten. Allerdings sind die finanziellen Anreize noch nicht vollständig richtig gesetzt. Außerdem schadet die Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit der Vermittlungseffizienz aus bereits erläuterten Gründen.

Besser wäre es, im Sinne des Subsidiaritätsprinzips den Kommunen die vollständige Verantwortung für die Vermittlung zu übertragen.⁶⁴ Diese haben schon jetzt einen gewissen finanziellen Anreiz aufgrund der Kosten für Unterkunft und Heizung, welche durch eine effiziente Vermittlung eingespart werden können. Dieser Anreiz kann erhöht

⁶⁰ Vgl. Bundesregierung (2005).

⁶¹ Vgl. Buscher (2004).

⁶² Diese Arbeitsgemeinschaften werden oft auch als „Job-Center“ bezeichnet.

⁶³ Vgl. Gerhardt (2004).

⁶⁴ Ähnliche Ansätze finden sich auch in Franz (2005).

werden, indem die kommunalen Träger die darüber hinausgehenden Kosten nicht automatisch von Seiten des Bundes vollkommen erstattet bekommen, so wie es aktuell der Fall ist. Vielmehr müssen die Kommunen ein fixes Budget erhalten, aus dem sie die Transfers an die Empfänger sowie die Verwaltungskosten der Vermittlungstätigkeit finanzieren müssen. Nur so kann ein Anreizrahmen geschaffen werden, der die kommunalen Vermittlungsstellen dazu anhält, wie Unternehmen zu handeln und ergebnisorientiert zu vermitteln.⁶⁵

Neben dem eigentlichen Vermittlungsprozess sollten Qualifizierungsprogramme durch privatwirtschaftliche Träger organisiert werden, die längstens ein halbes Jahr dauern. Die Vergabe von Zulassungen erfolgt durch den kommunalen Träger und ist im wiederholten Fall an Mindesterfolgsquoten vorangegangener Vermittlungsversuche zu knüpfen. Über die Aufnahme in die Programme entscheiden die privaten Träger unabhängig, so dass ein Wettbewerbsmarkt entstehen kann. Es besteht somit kein Anspruch auf Teilnahme an einem Qualifizierungsprogramm, sondern die Grundsicherungsempfänger müssen sich mit Unterstützung der Sozialämter selbst um einen Platz bemühen. Wird die Teilnahme an diesen Maßnahmen nun vom Bund entlohnt und auf den von den Kommunen gewährten Transfer angerechnet, führt dies zu Einsparungen bei den Kommunen.

Hat der Grundsicherungsempfänger nicht innerhalb eines Jahres nach Einsetzen der Arbeitslosigkeit bzw. innerhalb von sechs Monaten nach Beendigung eines Qualifizierungsprogramms eine Arbeitsstelle angeboten bekommen, so ist der kommunale Träger verpflichtet, ihm wieder den gesamten Transfer auszubezahlen. Dies bedeutet eine deutliche Mehrbelastung für die Kommune. Dadurch ist sichergestellt, dass diese die Träger der Qualifizierungsprogramme sorgfältig aussuchen und kontrollieren. Eine schlechte Versorgung mit Qualifizierungsmaßnahmen würde nämlich letztendlich durch die erhöhten Transferzahlungen auf die Kommune zurückfallen. Außerdem wird durch diese Maßnahme nochmals ein verstärkter Anreiz gesetzt, Langzeitarbeitslosigkeit gar nicht erst entstehen zu lassen, und soziale Härten für sehr schwer Vermittelbare werden vermieden. Eine wiederholte Teilnahme an einem Qualifizierungsprogramm ist im Regelfall erst nach einem Zeitraum von mehreren Jahren wieder möglich. Dadurch wird gewährleistet, dass kein neuer „Verschiebebahnhof“ zwischen Bund und Kommunen entsteht.

⁶⁵ Nach einem ähnlichen Prinzip wurde auch der Vermittlungsprozess im US-Bundesstaat Wisconsin im Rahmen des „Wisconsin Works“ Programms reformiert. Dieses Programm, welches das Prinzip der Hilfe zu Selbsthilfe in den Vordergrund stellt, ist mittlerweile Vorbild für Regelungen in anderen US-Bundesstaaten geworden. Vgl. Prewo/Franke (1998) sowie Feist (2000).

Schließlich sollte es dem kommunalen Träger offen stehen, ob er die Vermittlung selbst organisiert oder ob er dabei lieber auf privatwirtschaftliche oder gemeinnützige Institutionen zurückgreift.⁶⁶ Möglicherweise wäre zumindest eine Abgabe gewisser Aufgabenbereiche an Personal-Service-Agenturen denkbar, welche seit Hartz I schon mit den Grund-sicherungsträgern bei der Vermittlung von Arbeitslosen durch Zeitarbeit zusammenarbeiten.⁶⁷ Damit könnte deren Funktion weiter aufgewertet werden, und die Einhaltung wirtschaftlicher Prinzipien würde stärker im Vordergrund stehen. Auch sind durch die Zusammenarbeit mit den Personal-Service-Agenturen schon anreizkompatible Verträge ausgearbeitet worden,⁶⁸ auf die auch für Kontrakte mit anderen Vertragspartnern zurückgegriffen werden kann. Außerdem kann durch eine vertragliche Spezifizierung der zu vermittelnden Zielgruppen sichergestellt werden, dass auch schwer vermittelbare Arbeitslose in diesem Prozess berücksichtigt werden und es nicht zu einem „Rosinenpicken“ der privaten Vermittler kommt. Auch dieses Vertragsselement ist schon heute in Verträgen mit Personal-Service-Agenturen üblich.⁶⁹ Die Infrastruktur für eine effizientere Vermittlung bei stärkerem Einbezug privater Träger ist also schon existent und sollte verstärkt genutzt werden, um das Fördern der Arbeitslosen zu verbessern.

Wichtig ist dabei, dass nicht versucht wird, innerhalb einer bürokratischen Struktur durch Zwangsmaßnahmen mehr Effizienz aufzubauen, wie es bisher oft geschah, z.B. bei der Verpflichtung für die Arbeitsämter mit mindestens einer Personal-Service-Agentur einen Vertrag abzuschließen.⁷⁰ Dies kann zwar kleinere Effizienzgewinne bringen, verstellt aber die Sicht auf die eigentliche Problematik. Nur durch einen Paradigmenwechsel weg von der staatlichen Sozialbürokratie hin zu einem marktwirtschaftlich arbeitenden „Vermittlungs-markt“ kann das Problem an der Wurzel angepackt werden. So muss durch eine anreizkompatible Budgetpolitik, wie sie schon beschrieben wurde, gewährleistet sein, dass die kommunalen Träger im eigenen Interesse eine effiziente Vermittlung wünschen. Ob sie dabei auf privatwirtschaftliche Träger zurückgreifen oder die Vermittlung in Eigenregie durchführen, sollte nicht verordnet werden, sondern den Kommunen offen stehen. Durch den richtigen „Anreizrahmen“ ist sichergestellt, dass sie die effizienteste Lösung wählen, was nicht zwangsläufig eine stärkere Privatisierung bedeuten muss.

⁶⁶ Die konsequente Übertragung der Vermittlung auf privatwirtschaftliche Träger wird zum Beispiel vom Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (2002) gefordert.

⁶⁷ Erste Ergebnisse zur Evaluation der Personal-Service Agenturen liefern zwei Berichte des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2005a, 2005b).

⁶⁸ Zum Beispiel wird eine Vermittlungsprämie in zwei Stufen gezahlt, einmal bei Aufnahme eines regulären Arbeitsverhältnisses nach einem Leiharbeitsverhältnis mit einer Dauer von mindestens drei Monaten und ein zweites Mal wenn die Beschäftigungsdauer sechs Monate überschreitet. Damit kann die Gefahr gesenkt werden, dass die Leiharbeiter in langfristig nicht stabile Arbeitsverhältnisse vermittelt werden. Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2004a).

⁶⁹ Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2004a).

⁷⁰ Vgl. SGB III §37c.

Allerdings ist gewährleistet, dass, wenn es nicht zu einer privatwirtschaftlichen Lösung kommt, doch zumindest die staatlichen Träger wie privatwirtschaftliche Unternehmen handeln müssen.⁷¹

4 Die „Freiburger Blaupause II“

In Kapitel 4 sollen nun die in den Abschnitten 3.1 bis 3.3 bisher nur vage formulierten Ansätze zu Lösung der geschilderten Probleme aufgegriffen und zu einen konsistenten Reformvorschlag ausformuliert werden. Dabei wird in Abschnitt 4.1 zunächst ein entsprechend modifizierter Grundsicherungstarif entwickelt. Anschließend zeigt Abschnitt 4.2 geeignete Schritte für eine stufenweise Eingliederung in den Arbeitsmarkt auf. In Abschnitt 4.3 wird der Vorschlag dann noch einmal kompakt in elf Punkten dargestellt.

4.1 Modifizierte Ausgestaltung des Tarifs

Wichtigstes Ziel bei der Ausgestaltung des Tarifs muss die Gewährleistung eines genügend großen Lohnabstands zu den unteren Lohngruppen sein. Hierfür bleibt mithin nur eine wirkliche Alternative: Für die ausgemachte Zielgruppe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen muss das bestehende Arbeits- und Qualifizierungsgebot verschärft werden. In den Genuss der vollen soziokulturellen Grundsicherung sollen nur diejenigen kommen, die zur Selbsthilfe bereit sind.⁷² Die Personengruppen hingegen, die trotz Arbeits- oder Qualifizierungsgebot keine Selbsthilfe leisten, sollten sich mit Sachleistungen in Höhe des physischen Existenzminimums begnügen müssen. Dadurch ist der Mindestlohn, den das bisherige Grundsicherungsniveau darstellte, de facto abgeschafft, und bei Aufnahme einer Arbeit wird schon allein durch die Monetarisierung der Transferleistungen stets ein Nutzenzuwachs erreicht.

Die Umsetzung einer anreizkompatiblen Anrechnungsregelung bei Einhaltung der Kostenneutralität ist allein durch die Kombination zweier Transferformen mit spezifischen Entzugsraten zu bewerkstelligen, die im Folgenden dargestellt werden. Dabei greifen ein von den Kommunen finanzierter Grundversorgungstransfer und eine vom Bund getragene Beschäftigungssubvention ineinander.⁷³ Die Grundversorgung deckt das physische Existenzminimum ab und beläuft sich auf den Gegenwert von maximal 325 Euro, also etwa

⁷¹ Ein ähnliches Prinzip wurde auch in dieser Hinsicht in Wisconsin implementiert. Der Vermittlungsauftrag wurde zwar offiziell ausgeschrieben, aber die lokalen Sozialämter erhielten bei Erfüllung gewisser Auflagen ein Vorgriffsrecht eingeräumt. Dadurch blieb in den meisten Fällen die Kompetenz in den Händen der Sozialämter. Nur in wenigen Regionen übernahmen private oder gemeinnützige Träger die Vermittlung. Auch in diesen Fällen wurde kein einziger Sachbearbeiter arbeitslos, da diese entweder übernommen oder versetzt wurden bzw. in den Ruhestand getreten sind. Vgl. Feist (2000).

⁷² Auch der Reformvorschlag des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit fordert im Rahmen eines Workfare-Prinzips eine Absenkung der Transfers für nicht Arbeitswillige. Vgl. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (2002).

⁷³ Eine grafische sowie tabellarische Darstellung des Tarifverlaufs findet sich im Anhang (Tabelle 1 und Abbildung 1).

die Hälfte des heutigen Sozialhilfeniveaus. Sie wird im Prinzip als Sachleistung bezogen, es sei denn, der Grundversicherungsempfänger leistet Selbsthilfe. Tut er dies, so wirkt sich eigenes Einkommen bis zu einer Höhe von 75 Euro nicht auf den Grundversorgungstransfer aus. Für jeden weiteren hinzuverdienten Euro wird der Transfer dann um jeweils 65 Cent abgeschmolzen. Damit wird ab einem Einkommen von 550 Euro kein Grundversorgungs-transfer mehr gezahlt.

Die zweite Transferform ist eine Beschäftigungssubvention mit teilweiser Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge. Bei Aufnahme einer Beschäftigung werden die ersten 75 Euro zunächst mit 100 Prozent bezuschusst. Die Zuschussrate sinkt dann für die jeweils nächsten 25 Euro auf 95, 90, 85 Prozent usw. Bei einem selbst erzielten Einkommen von 325 Euro beträgt die Lohnsubventionierungsquote noch 50 Prozent. Dies bedeutet eine Beschäftigungssubvention von 162,50 Euro, welche gemeinsam mit einem gleich hohen Grundversorgungstransfer zu einem insgesamt verfügbaren Einkommen von 650 Euro führt. Das entspricht ungefähr dem Einkommensniveau, welches vorher auch ohne Bereitschaft zur Selbsthilfe möglich war, nun aber nur noch für diejenigen erreichbar ist, die bereit sind, eine zumutbare Arbeit anzunehmen. Für jedes weitere Einkommen über 325 Euro sind die beiden Transfers so ausgestaltet, dass sich in der Summe immer ein verfügbares Einkommen von 650 Euro ergibt. Damit ist sichergestellt, dass ab 800 Euro Bruttoeinkommen keine weitere Anrechnung des Einkommens stattfinden muss, sondern jeder hinzuverdiente Euro (abzüglich der üblichen Sozialversicherungsbeiträge) beim Arbeitnehmer bleibt.

Vergleicht man den modifizierten Grundsicherungstarif anhand von Abbildung 2 im Anhang mit der Regelung für das Arbeitslosengeld II, so wird klar, dass die positiven Arbeitsanreize relativ zu der aktuellen Regelung vor allem im Einkommensbereich unterhalb von 325 Euro liegen. In diesem Niedriglohnssektor besteht nun ein doppelter Anreiz zur Selbsthilfe. Zum einen lohnt es sich, auch niedrigste Einkommen zu erzielen, da jeder Euro mit hohen Quoten bezuschusst wird.⁷⁴ Zum anderen verwandelt man schon bei geringstem Einkommen die unvorteilhafte Sachleistung in eine Geldleistung. Die Stärke des neuen Grund-versorgungstarifs liegt darin, dass er die relativ gering Qualifizierten nicht zu passiven Geldleistungsempfängern ohne Zukunfts- und Qualifizierungsaussicht

⁷⁴ Auch im Rahmen der aktuellen Gesetzeslage ist die Idee der Beschäftigungssubvention schon vorhanden. So existiert nach SGB II §29 mit dem Einstiegsgeld die Möglichkeit der Bezuschussung des Arbeitslosengelds II bei Annahme einer Beschäftigung. Dabei muss der Anspruch auf diese Förderungsmöglichkeit sowie die Höhe mit dem persönlichen Ansprechpartner bei der Bundesagentur für Arbeit geklärt werden. Es handelt sich also im Gegensatz zu der hier vorgeschlagenen Variante um eine Einzelfallregelung. Dies ist auch gar nicht anders möglich, da bei der aktuellen Höhe des Arbeitslosengelds II eine konsequente Subventionierung jeden finanziellen Rahmen sprengen würde. Dies ist auch das Problem, an welchem die von ihren Anreizwirkungen positiv zu bewertenden Vorschläge zum Bürgergeld (bzw. negativen Einkommensteuer) scheitern. Vgl. Feist (2000).

degradiert, sondern sie auffordert, sich mit eigenen Kräften in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Was der Vergleich in Abbildung 2 nicht zeigt, ist, dass auch in der aktuellen Regelung durch den möglichen Transferentzug ein niedrigeres Transfereinkommen erzielt werden kann. Dies liegt mit minimal 437 Euro wesentlich näher an dem hier angesetzten Grundsicherungsniveau, ist allerdings auf drei Monate befristet. Der vorliegende Vorschlag dreht also in gewisser Weise lediglich die Logik herum. So soll nicht der Transfer bei Nichtannahme einer zumutbaren Arbeit gekürzt werden, sondern stattdessen ausgehend von einem niedrigeren Niveau die Transferzahlung bei Aufnahme einer Arbeit erhöht werden. Dies ist die konsequentere Lösung und spart nebenher noch viel Verwaltungsaufwand, welcher durch die befristeten Regelungen entsteht. Allerdings kann eine solche Regelung nur sozialverträglich implementiert werden, wenn für jeden Erwerbsfähigen auch tatsächlich eine Beschäftigung existiert, die er potentiell wahrnehmen könnte. Wie dies sichergestellt werden kann, ist Thema des nächsten Abschnitts.

Im Einkommensbereich zwischen 325 und 800 Euro entstehen durch eine Transferentzugsrate von 100 Prozent keine zusätzlichen positiven Arbeitsanreize mehr. Dies ist gewissermaßen der „Preis“, der für positive Anreizwirkungen im niedrigen Einkommensbereich und die Finanzierbarkeit der Regelung bezahlt werden muss. Damit stellt dieses Einkommensintervall zwischen 325 und 800 Euro auch die „Problemzone“ des hier vorgeschlagenen Weges dar, die keinesfalls verschwiegen werden soll. Allerdings impliziert die skizzierte Regelung, dass die „Mauer“ des Transferentzuges nicht schon bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit überwunden werden muss, sondern erst bei Ausweitung der Tätigkeit über 325 Euro eventuell zum Hindernis wird. Damit wird eine Entwertung des Humankapitals durch Arbeitslosigkeit und eine Verdammung zur Untätigkeit vermieden. Außerdem ist ohnehin fraglich, ob die derzeitige Transferentzugsrate von 80 bis 90 Prozent im Bereich bis 1200 Euro wesentlich stärkere Anreize zur Ausweitung der Tätigkeit bieten kann. Schließlich ist der von hohen Transferentzugsraten gekennzeichnete Einkommensabschnitt in dem hier skizzierten Reformvorschlag wesentlich kürzer und somit relativ leichter zu überwinden. So findet schon ab einem Einkommen von 800 Euro kein Transferentzug mehr statt, während dies aktuell erst bei über 1200 Euro geschieht. Diese drei Argumente führen zu der Schlussfolgerung, dass der zweistufige Transfer, wenn er auch nicht in allen Einkommensbereichen positive Anreizwirkungen verursacht, doch die bestmögliche Lösung zu möglichst geringen Kosten darstellt.

4.2 Kategorien einer stufenweisen Eingliederung

Bei der Organisation der Eingliederung der Arbeitslosen sind vier Kategorien von Beschäftigungsmöglichkeiten zu unterscheiden, die je nach Qualifikationsniveau des Arbeitslosen diesem angeboten werden können:⁷⁵

Kategorie A: zeitlich begrenzte Gemeinschaftsdienste bei öffentlichen oder gemeinnützigen Organisationen,

Kategorie B: reguläre Tätigkeit (bis 325 Euro) mit eingeschränktem Kündigungsschutz und ohne Sozialversicherungspflicht des Arbeitnehmers,

Kategorie C: reguläre Erwerbstätigkeit mit einem Bruttoeinkommen zwischen 325 und 800 Euro,

Kategorie D: privatwirtschaftliche Tätigkeit, bei nur in Sonderfällen finanzielle Unterstützung in geringem Umfang gewährt wird.

Zielgruppe der Beschäftigungsprogramme in Kategorie A sind Personen, die selbst nach Anlernphasen nicht in den privatwirtschaftlichen Sektor zu vermitteln wären und sich zunächst wieder an den Arbeitsalltag gewöhnen müssen. Die entsprechenden Arbeitsplätze liegen vor allem im öffentlichen Bereich, wie z.B. Umweltschutz, Kultur und Pflege und entsprechen damit ziemlich genau den heutigen Ein-Euro-Jobs. Die Entlohnung sollte dabei bei zirka 200 (bzw. 150) Euro im ersten (bzw. im zweiten) Jahr liegen und entsprechend der beschriebenen Regelung auf 594 (bzw. 554) Euro aufgestockt werden. Während der jeweilige Träger den Grundversorgungstransfer und die Beschäftigungssubvention übernimmt, ist die Entlohnung selbst von der anstellenden Gebietskörperschaft oder gemeinnützigen Organisation zu tragen. Im Gegensatz zur aktuellen Regelung für Ein-Euro-Jobs sollten diese Beschäftigungsmöglichkeiten auf maximal zwei Jahre begrenzt sein, um zu verhindern, dass sich Transferempfänger auf diesem Niveau (eventuell unter Hinzunahme von Verdiensten aus Schwarzarbeit) „einrichten“. Nur eine Befristung kann sicherstellen, dass diese Kategorie von Beschäftigungsverhältnissen zu einer Brücke in den ersten Arbeitsmarkt wird und nicht zu „Einsperreffekten“ führt.⁷⁶

In der Kategorie B gehen die Grundsicherungsempfänger einer regulären Tätigkeit nach, die nach Maßgabe ihrer Produktivität mit bis zu 325 Euro entlohnt wird. In diesem Niedriglohnsektor kann ein Grundversorgungstransfer von maximal 325 und minimal 162,50 Euro empfangen werden, plus eine Beschäftigungssubvention von höchstens

⁷⁵ Die Einteilung in Kategorien ist in Ansätzen dem erfolgreichen Vermittlungsmodells des US-Bundesstaats Wisconsin nachempfunden. Vgl. Prewo/Franke (1998).

⁷⁶ Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2005b).

162,50 Euro. Die in dieser Kategorie Beschäftigten sind nicht sozialversicherungspflichtig und unterliegen dem gesonderten (eingeschränkten) Kündigungsschutz. Sie üben im Regelfall angelernte Tätigkeiten aus, deren Produktivität jedoch relativ gering ist und deren Anforderungsprofil nicht ausreicht, um eine feste Stelle in der Privatwirtschaft wahrzunehmen. Diese Kategorie entspricht ungefähr dem Einkommensintervall, in dem die heutigen Mini-Jobs liegen. Allerdings ist der Anreiz, einen Mini-Job aufzunehmen, aktuell aufgrund der hohen Transferentzugsraten für Arbeitslosengeld II-Empfänger relativ gering. Eine Absenkung des Transfers in Verbindung mit einer Befristung der Tätigkeit in Ein-Euro-Jobs kann ein Verharren in der Untätigkeit bzw. in der Kategorie A verhindern. Damit besteht ein hoher Anreiz die Erwerbstätigkeit zumindest bis an die Obergrenze der Kategorie B auszuweiten. Dadurch können Arbeitslose aktiviert werden und erreichen ein Gesamteinkommen von 650 Euro, welches ihnen heute schon bei Untätigkeit gewährt wird. Wichtig ist außerdem, einen entsprechenden Stundenlohn festzulegen, der verhindert, dass eine Aufspaltung regulärer auf mehrere „niedrig entlohnte“ Arbeitsverhältnisse stattfindet, bei denen lediglich das monatliche Entgelt, nicht aber der Stundenlohn die Bezeichnung Niedriglohn verdient. Dies ist ein Defizit der aktuellen Mini-Job Regelung, welches in der Neuregelung vermieden werden soll.

In der Kategorie C führt die reguläre Erwerbstätigkeit zu höheren, nunmehr sozialversicherungspflichtigen Einkommen. Allerdings kann hier aufgrund des Zieles der Wahrung der Kostenneutralität kein weiterer positiver Anreiz gesetzt werden. Somit ist dies die einzige Kategorie, in welcher der Reformvorschlag weniger starke Anreize setzt als der aktuelle Status quo. Die Midi-Jobs, welche sich ungefähr in dem Einkommensbereich dieser Kategorie befinden, sind aber ebenfalls mit einer Transferentzugsrate von immerhin 80 Prozent belegt. Also ist fraglich, ob die hier vorgeschlagene Lösung viel schlechter abschneidet.

In der letzten Kategorie schließlich bleiben nur noch einzelne Hilfeleistungen aufgrund familiärer oder individueller Sonderbedarfssituationen erhalten. Ansonsten werden ab einem Einkommen von 800 Euro keinerlei Transferleistungen mehr bezahlt, und jeder verdiente Euro über der Untergrenze von 800 Euro wird lediglich mit den üblichen Sozialversicherungsbeiträgen belastet.⁷⁷ Aktuell hingegen werden Einkommen von 800 bis zu über 1200 Euro weiterhin mit einem hohen Transferentzug von mindestens 90 Prozent belastet, was zu stark negativen Arbeitsanreizen in diesem Segment führt. Also stellt der

⁷⁷ Bei einem etwas höheren Einkommen setzt dann die Einkommensteuer ein. Die Steuerpolitik soll hier aber nicht Thema sein.

Reformvorschlag auch in dieser Kategorie eine Verbesserung relativ zur aktuellen Gesetzeslage dar.

4.3 Der Vorschlag noch einmal kompakt

Um den Überblick zu wahren, sollen hier nochmals im Stile eines Spickzettels alle Kernpunkte aufgeführt werden, welche für eine konsequente Reform der sozialen Grundsicherung dringend notwendig sind:

1. Im Rahmen der Zielgruppenorientierung gilt es, ein Rückgriffsrecht auf Verwandte in direkter Linie einzuräumen, um Vermögensverschiebungen zwischen Familienangehörigen zu vermeiden.
2. Die Überprüfung der Hilfebedürftigkeit muss den Kommunen übertragen werden, da die Bundesagentur für Arbeit keinen Anreiz hat, eine möglichst sorgfältige Prüfung durchzuführen.
3. Um das Lohnabstandsgebot einzuhalten, muss die Transferleistung, welche bei Untätigkeit gezahlt wird, deutlich abgesenkt werden: Für willentlich Untätige gibt es nur noch Sachleistungen in Höhe des physischen Existenzminimums.
4. Durch einen zweistufigen Tarif führt die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu erheblichen Einkommenszuwächsen im Einkommensintervall bis 325 Euro. Erst bei einem Bruttoeinkommen dieser Höhe wird der soziokulturelle Mindeststandard erreicht, welcher heute schon bei Untätigkeit ausgezahlt wird.
5. Ein Plateau zwischen 325 und 800 Euro, bei dem keine zusätzlichen Einkommenszuwächse mehr möglich sind, hilft die Kosten zu minimieren und verhindert eine Subventionierung bis in mittlere Einkommensklassen.
6. Bei der Reintegration der Arbeitslosen in das Erwerbsleben sind vier verschiedene Kategorien von Beschäftigungsverhältnissen zu unterscheiden. Die erste Kategorie umfasst lediglich sehr einfache und gering entlohnte Arbeiten. Ein solches Arbeitsverhältnis ist auf maximal zwei Jahre zu beschränken, um eine weiterführende Integration voranzutreiben. Die weiteren Kategorien stellen die Intervalle bis 325, bis 800 und über 800 Euro dar. Bei Erreichen der letzten Kategorie ist die Brücke in den ersten Arbeitsmarkt überschritten. Hier handelt es sich ausschließlich um reguläre Tätigkeiten, die nicht mehr staatlich bezuschusst werden.

7. Der Bundesagentur für Arbeit wird jegliche Kompetenz für die Vermittlung der Arbeitslosen entzogen und vollständig auf die Kommunen übertragen.
8. Die Kommunen erhalten ein festes Budget aus Bundesmitteln und können sich aufgrund der Ausgestaltung des Tarifs durch hohe Vermittlungsquoten entlasten.
9. Um die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen zu forcieren und soziale Härten zu vermeiden, werden die Kommunen verpflichtet einem erwerbsfähigen Arbeitslosen nach einem Jahr Arbeitslosigkeit (bzw. 6 Monate nach Beendigung eines Qualifizierungsprogramms) einen Transfer in Höhe des soziokulturellen Mindeststandards auszubezahlen, wenn er bis dahin kein Jobangebot bekommen hat.
10. Qualifizierungsprogramme werden privatwirtschaftlich organisiert, ohne dass ein Anspruch auf einen Platz in einem solchen Programm für den Arbeitslosen entsteht.
11. Es steht den Kommunen offen, bei der Vermittlung auf privatwirtschaftliche Institutionen zurückgreifen oder nicht. Im Rahmen der Verträge mit Personal-Service-Agenturen existieren allerdings schon Kooperationen, die ausgebaut werden können.

5 Ausblick

Es bleibt festzuhalten, dass viele der unternommenen Reformanstrengungen in die richtige Richtung weisen. Vor allem die bessere Zielgruppenorientierung durch die Einteilung in Arbeitslosengeld II für Erwerbsfähige und Sozialgeld bzw. Sozialhilfe für Nicht-Erwerbsfähige ist der Grundstein für weitere Reformschritte. Denn ohne eine solche Trennung kann unmöglich eine sinnvolle Sozial- bzw. Arbeitsmarktpolitik nach dem Grundsatz des Förderns und Forderns ausgestaltet werden. Problematisch bleibt aber weiterhin die Gefahr von Vermögensverschiebungen zwischen Familienangehörigen aufgrund des sehr begrenzten Rückgriffsrechts auf Angehörige. Eventuell könnte eine Hilfebedürftigkeit festgestellt werden, wo sie nicht vorliegt, und die Sozialpolitik würde sich an Personen wenden, für die sie eigentlich nicht bestimmt ist. Um eine zielgenaue Sozialpolitik zu garantieren und zugleich dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung zu tragen muss die aktuelle Regelung deshalb um ein Rückgriffsrecht auf Verwandte in gerader Linie ergänzt werden. Die Verschärfung der Hartz IV-Regelung für unter 25jährige ist ein erster Schritt in diese Richtung. Ein weiterer Nachbesserungsbedarf besteht hinsichtlich einer anreizkompatiblen Überprüfungspraxis der Hilfebedürftigkeit von Erwerbsfähigen.

Wichtigster Schritt hierfür wäre zunächst die Umkehrung der Beweislast bei der Arbeitsvermittlung. Konkret heißt das, dass die Vermittler nicht wie bisher den Transfer erst senken können, wenn zumutbare Arbeit abgelehnt wird, sondern dass Arbeitslosengeld II Empfänger nur dann den vollen Transfer erhalten, wenn sie eine Arbeit aufnehmen oder an einem Qualifizierungsprogramm teilnehmen.

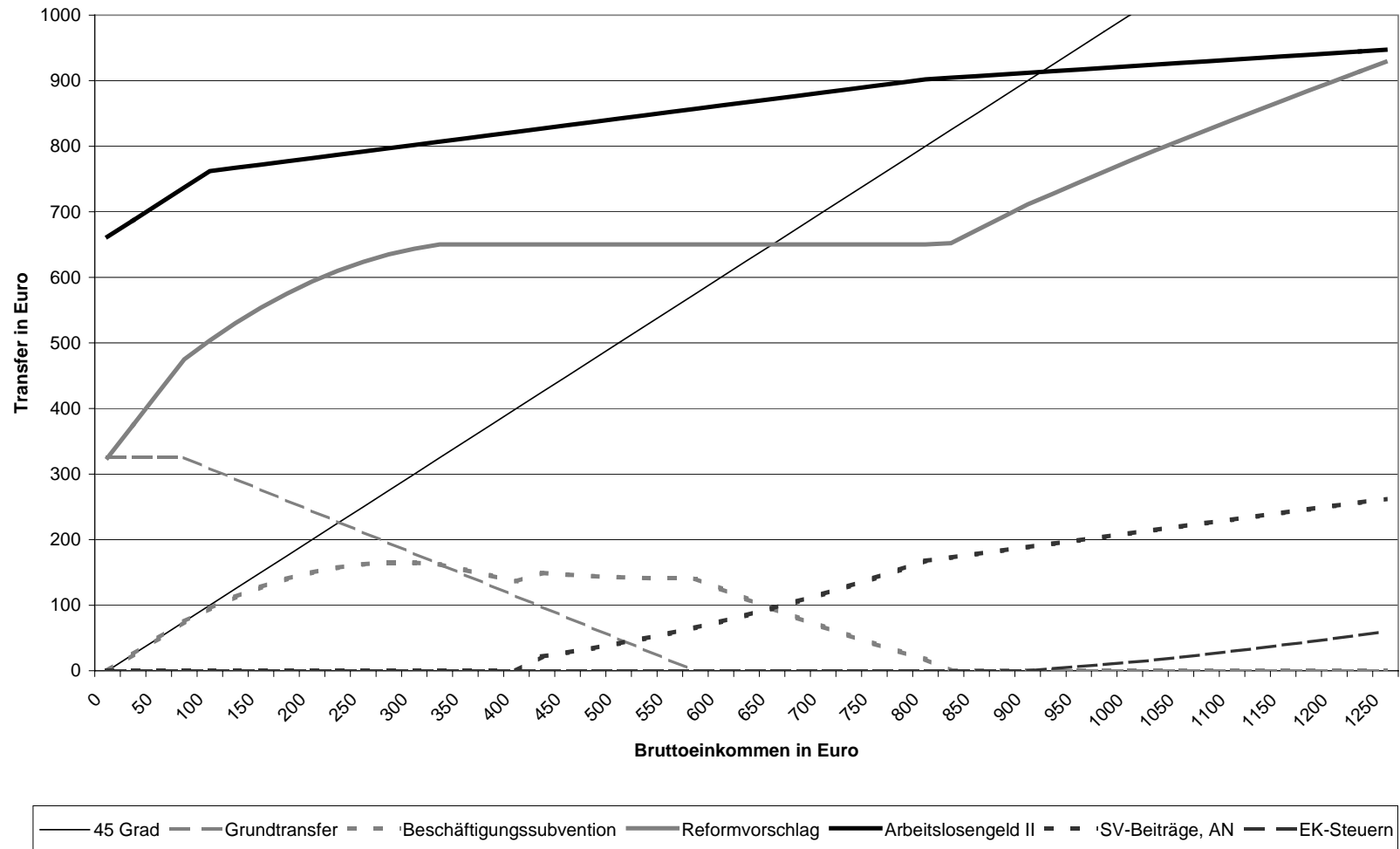
Einen fertig ausformulierten, anreizkompatiblen und fiskalisch neutralen Vorschlag zur Reform der Grundsicherung stellt der in Kapitel 4 als „Freiburger Blaupause II“ formulierte Vorschlag dar, welcher Lösungsansätze für alle genannten Problemfelder bietet. Die Entscheidung zur Umsetzung liegt jedoch – wie immer - bei der Politik.

Anhang

Tabelle 1: Tarif der Grundsicherungsreform und des Arbeitslosengeld II (in Euro)

Brutto- einkommen	Sozialvers.- beiträge, AN- Anteile	Beschäfti- gungssub- vention	Grundver- sorgungs- transfer	Einkommen- steuer	Verfügbares Einkommen	Arbeitslosen- geld II
0	0	0	325	0	325	662
25	0	25	325	0	375	687
50	0	50	325	0	425	712
75	0	75	325	0	475	737
100	0	95	309	0	504	762
125	0	113	293	0	530	767
150	0	128	276	0	554	772
175	0	140	260	0	575	777
200	0	150	244	0	594	782
225	0	158	228	0	610	787
250	0	163	211	0	624	792
275	0	165	195	0	635	797
300	0	165	179	0	644	802
325	0	163	163	0	650	807
350	0	154	146	0	650	812
375	0	145	130	0	650	817
400	0	136	114	0	650	822
425	22	149	98	0	650	827
450	28	146	81	0	650	832
475	34	144	65	0	650	837
500	41	143	49	0	650	842
525	49	141	33	0	650	847
550	57	141	16	0	650	852
575	66	141	0	0	650	857
600	75	125	0	0	650	862
625	85	110	0	0	650	867
650	95	95	0	0	650	872
675	106	81	0	0	650	877
700	117	67	0	0	650	882
725	129	54	0	0	650	887
750	141	41	0	0	650	892
775	154	29	0	0	650	897
800	168	18	0	0	650	902
825	173	0	0	0	652	905
850	178	0	0	0	672	907
875	183	0	0	0	692	910
900	189	0	0	0	711	912
925	194	0	0	3,25	728	915
950	199	0	0	6,42	745	917
975	204	0	0	9,58	761	920
1000	210	0	0	12,92	778	922
1025	215	0	0	16,50	794	925
1050	220	0	0	20,75	809	927
1075	225	0	0	25,17	825	930
1100	230	0	0	29,67	840	932
1125	236	0	0	34,33	855	935
1150	241	0	0	39,17	870	937
1175	246	0	0	44,00	885	940
1200	251	0	0	49,08	900	942
1225	257	0	0	54,25	914	945
1250	262	0	0	59,50	929	947

Abbildung 1: Grundsicherungsreform versus Status quo (Beschäftigungssubvention und Grundversorgung kombiniert mit Steuertarif 2005)



Literaturverzeichnis

Acemoglu, D. (2002), Technical Change, Inequality, and the Labor Market, in: Journal of Economic Literature, Vol. 40, Iss. 1, 7-72.

Boeters, S., R. Schnabel, N. Gürtzgen (2006), Reforming Social Welfare in Germany: An Applied General Equilibrium Analysis, in: German Economic Review, Vol. 7 Iss. 4, 363-388.

Bofinger, P. (2002), Mini-Jobs als Job-Killer, in: Süddeutsche Zeitung vom 12.12.2002.

Bundesagentur für Arbeit (2006a), Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II, Geldleistungen für Bedarfsgemeinschaften, Stand September 2006.

Bundesagentur für Arbeit (2006b), Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2005.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006), Neues Sozialhilferecht 2005, <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/Soziale-Sicherung/Sozialhilfe/neues-sozialhilferecht,did=88998.html>, zuletzt abgerufen am 25.10.2006.

Bundesregierung (2006), Regierung online, Zusammenlegen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe richtig, http://www.bundesregierung.de/nn_66140/Content/DE/Artikel/2006/08/2006-08-21-zusammenlegen-von-arbeitslosen-und-sozialhilfe-richtig.html, zuletzt abgerufen am: 25.10.2006.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004), Hartz IV, Menschen in Arbeit bringen.

Buscher, H. (2004), Arbeitslosengeld II und das kommunale Optionsgesetz, IWH- Pressemitteilung 25/2004.

Deutscher Bundestag (2005), Bundestags-Drucksache 15/5531, <http://dip.bundestag.de/btd/15/055/1505531.pdf>, zuletzt abgerufen am 25.10.2006.

Deutscher Bundestag (2006), Forum: Zwischenbilanz Hartz IV – Feinjustierung oder Generalrevision, in: Blickpunkt Bundestag, 6/2006, 24-29.

Emmerich, Knut (1998), Dänemark: Arbeitsmarktflexibilität bei hoher sozialer Sicherung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 78, Heft 7, 401-406.

Feist, H. (2000), Arbeit statt Sozialhilfe, in: Beiträge zur Finanzwissenschaft, Bd. 12, Tübingen: Mohr Siebeck.

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (2002), Bessere Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung, IZA compact (Sonderausgabe), November 2002.

Franz, W. (2005), Den Wirtschaftsstandort Deutschland zukunftssicher machen: Eine Strategie für die neue Bundesregierung, ZEW news (Sonderausgabe), September 2005.

Frerich, J. (1987), Sozialpolitik, München, Wien: Oldenburg Verlag.

Gerhardt, M. (2004), Hartz IV: Nur mit ökonomischer Rationalität zum Erfolg, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 84, Heft 9, 582-589.

Homburg, S., Lohse, T. (2005), Optimal Tax-Transfer-Schemes under Partial Information, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Jg. 225, 622-629.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2004a), Personal-Service-Agenturen - Teil I, In der Fläche schon präsent, IAB Kurzbericht, Nr. 1.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2004b), Personal-Service-Agenturen - Teil II, Erste Erfolge zeichnen sich ab, IAB Kurzbericht, Nr. 2.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2005a), Arbeitslosengeld II, Höhere Arbeitsanreize geplant, IAB Kurzbericht, Nr. 7.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2005b), Arbeitslosengeld II, Erschweren „Zusatzjobs“ die Aufnahme einer regulären Tätigkeit?, IAB Kurzbericht, Nr. 8.

Kirsch, G. (2004), Neue Politische Ökonomie, Stuttgart: Lucius & Lucius, 5.Auflage.

Knabe, A. (2003), Die Hartzschen Mini-Jobs - Eine Chance für Arbeitslose?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 83, Heft 4, 245-250.

Krimmer, P., Raffelhüschen, B., Seiler, S. (2005), Grundsicherung der Zukunft „Die Freiburger Blaupause II“, Diskussionsbeiträge des Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Nr. 132.

Layard, S. et al. (1991), Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford, New York: Oxford University Press.

Lohse, T. (2004), Die aktuellen Reformen der Sozialleistungen, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 84, Heft 9, 582-589.

Madsen, P. K. (2005), Labour Market Flexibility and Social Protection in European Welfare States, Contrasts and Similarities, <http://www.public-policy.unimelb.edu.au/conference2005/Mad1.pdf>.

Paqué, K.-H. (1999), Beschäftigung für Arbeitskräfte mit geringer Produktivität, Ein Beitrag zum Umbau des Sozialstaates, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 219, Iss. 1-2, 194-215.

Petersen, H.-G. (1989), Sozialökonomik, Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer.

Prewo, W., Franke, D. (1998), Wisconsin Works: Ein Modell zukunftsorientierter Sozialpolitik, in: Schriftenreihe der Industrie- und Handelskammer Hannover, Nr. 48.

Raffelhüschen, B. (2002), Soziale Grundsicherung in der Zukunft: Eine Blaupause, in: Genser, B. (Hrsg.), Finanzpolitik und Arbeitsmärkte, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 289, 83-118.

Rhein, T., M. Stamm (2006), Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland – Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige, IAB-Forschungsbericht, Nr. 12.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum (Jahresgutachten 2002/2003).

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005), Die Chance nutzen - Reformen mutig voranbringen (Jahresgutachten 2005/2006).

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell (Expertise im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Technologie).

Sinn, H.-W. (2000), Sozialstaat im Wandel, in: Richard Hauser (Hrsg.), Die Zukunft des Sozialstaates, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 271, Berlin: Duncker & Humboldt, 15-34.

Sinn, H.-W. et al. (2002), Aktivierende Sozialhilfe, Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, in: Ifo Schnelldienst 9, 3-52.

Statistisches Bundesamt (2006a), Registrierte Arbeitslose in Deutschland, <http://www.destatis.de/indicators/d/arb110ad.htm>, zuletzt abgerufen am: 25.10.2006.

Statistisches Bundesamt (2006b), Soziale Sicherung, Sozialbudget, Leistungen nach Institutionen und Funktionen, <http://www.destatis.de/basis/d/solei/soleiq23.php>, zuletzt abgerufen am: 25.10.2006.

Zimmermann, K.F. (2003), Beschäftigungspotentiale im Niedriglohnsektor, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 72 (2003),1, Berlin, 11-24.

Seit 2005 erschienene Beiträge

- No. 1 Christian **Hagist**/Norbert **Klusen**/Andreas **Plate**/Bernd **Raffelhüschen**
Social Health Insurance – the major driver of unsustainable fiscal policy?
- No. 2 Stefan **Fetzer**/Bernd **Raffelhüschen**/Lara **Slawik**
Wie viel Gesundheit wollen wir uns eigentlich leisten?
- No. 3 Oliver **Ehrentraut**/Matthias **Heidler**/Bernd **Raffelhüschen**
En route to sustainability: history, status quo, and future reforms of the German public pension scheme?
- No. 4 Jasmin **Häcker**/Bernd **Raffelhüschen**
Die Interne Rendite der Gesetzlichen Pflegeversicherung
- No. 5 Jasmin **Häcker**/Bernd **Raffelhüschen**
Internal Rates of Return of the German Statutory Long-Term Care Insurance
(Englische Fassung von Diskussionsbeitrag No. 4)
- No. 6 Matthias **Heidler**/Bernd **Raffelhüschen**
How risky is the German Pension System? The Volatility of the Internal Rates of Return
- No. 7 Laurence J. **Kotlikoff**/Christian **Hagist**
Who's going broke? Comparing Growth in Healthcare Costs in Ten OECD Countries
- No. 8 Jasmin **Häcker**
Dynamisierung der Pflegeleistungen: Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft
- No. 9 Dirk **Mevis**/Olaf **Weddige**
Gefahr erkannt – Gefahr gebannt? Nachhaltigkeitsbilanz der 15. Legislaturperiode des deutschen Bundestages 2002-2005
- No. 10 Daniel **Besendorfer**/ Emily Phuong **Dang**/ Bernd **Raffelhüschen**
Die Schulden und Versorgungsverpflichtungen der Länder: Was ist und was kommt
- No. 11 Jasmin **Häcker**/ Bernd **Raffelhüschen**
Zukünftige Pflege ohne Familie: Konsequenzen des „Heimsog-Effekts“
- No. 12 Christian **Hagist**/ Bernd **Raffelhüschen**/ Olaf **Weddige**
Brandmelder der Zukunft – Die Generationenbilanz 2004
- No. 13 Matthias **Heidler**/ Arne **Leifels**/ Bernd **Raffelhüschen**
Heterogenous life expectancy, adverse selection, and retirement behavior
- No. 14 Pascal **Krimmer**/ Bernd **Raffelhüschen**
Grundsicherung in Deutschland - Analyse und Reformbedarf

Forschungszentrum Generationenverträge

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Bertoldstraße 17

79098 Freiburg

Fon 0761 . 203 23 54

Fax 0761 . 203 22 90

www.generationenvertraege.de

info@generationenvertraege.de

ISSN 1862-913X