

DISKUSSIONSBEITRÄGE

DISCUSSION PAPERS

**Grundsicherung der Zukunft
„Die Freiburger Blaupause II“**

**Pascal Krimmer
Bernd Raffelhüschen
Stephan Seiler**

132/05

INSTITUT FÜR FINANZWISSENSCHAFT
DER ALBERT-LUDWIGS-UNIVERSITÄT FREIBURG IM BREISGAU



Prof. Dr. A. Oberhauser
Waldackerweg 14
79194 Gundelfingen

Prof. Dr. B. Raffelhüschen
Bertoldstraße 17
79098 Freiburg i. Br.

Prof. Dr. W. Ehrlicher
Beethovenstrasse 23
79100 Freiburg i. Br.

Prof. Dr. H.-H. Francke
Bertoldstraße 17
79098 Freiburg i. Br.

Grundsicherung der Zukunft

„Die Freiburger Blaupause II“

Pascal Krimmer

Forschungszentrum Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Bernd Raffelhüsch

Forschungszentrum Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Universität Bergen (Norwegen)

Stephan Seiler

Forschungszentrum Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Wir danken Stefan Fetzter und Lara Slawik für nützliche Hinweise. Korrespondenz: Prof. Dr. Bernd Raffelhüsch, Institut für Finanzwissenschaft, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Bertoldstraße 17, D-79098 Freiburg

1 Einführung

Dass die soziale Grundsicherung einen Einfluss auf den Arbeitsmarkt hat, ist in der volkswirtschaftlichen Forschung schon lange akzeptiert. Vor allem in Industrieländern mit einer wohlfahrtsstaatlichen Tradition, wie in Deutschland, hat die Ausgestaltung der sozialen Grundsicherung immer stärkere negative Auswirkungen auf die Beschäftigung. Da aufgrund des technischen Fortschritts und der verstärkten internationalen 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, sind vor allem Geringqualifizierte in einer problematischen Situation. Da ihr potentieller Marktlohn oft nur geringfügig (wenn überhaupt) über dem staatlich gewährten Transfereinkommen liegt, sind 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.

Deshalb 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 dieses Erkenntnis in der Politik erst langsam durch. Nachdem die rot-grüne Regierung in ihrer ersten Amtszeit den Niedriglohnsektor zurückdrängen wollte, hat sie jetzt den Kurs geändert und versucht die Brückenfunktion in den ersten Arbeitsmarkt zu stärken, die durch geringfügige Beschäftigung hergestellt werden kann. Durch die verschiedenen Hartz-Gesetze, welche seit Anfang 2003 in Kraft getreten sind, wurden die ersten Schritte in Richtung eines zukunftsfähigen und ökonomisch sinnvollen Sozialsystems unternommen. Dennoch konnte die Arbeitslosenquote seit dem nur eine Richtung: nach oben.¹ Aufgrund dessen sind die Zweifel an der Wirksamkeit der Hartz-Reformen in der Bevölkerung groß und weitere Reformvorhaben nur schwer zu vermitteln.

¹Ein Teil des Anstieges 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 rund 300.000 arbeitsfähige frühere Sozialhilfeempfänger und ca. 400.000 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.

Vor diesem Hintergrund möchte die vorliegende Arbeit einen Beitrag zur Betrachtung des Zusammenhangs zwischen sozialer Grundsicherung und Arbeitsmarkt und somit zur Analyse der Wirksamkeit der Reformen liefern. Dabei zeigt sich, dass viele Schritte in die richtige Richtung schon unternommen wurden, auch wenn dies nicht in den Arbeitslosenstatistiken ablesbar ist. Hauptgrund dafür ist, wie im weiteren Verlauf gezeigt wird, dass eine wirksame Reform der sozialen Grundsicherung an mehreren „Stellschrauben“ zugleich ansetzen muss, um wirklich effizient zu sein und zugleich unnötige soziale Härten zu vermeiden. Bisher wurden zwar einige Schrauben bereits in die richtige Richtung gedreht, aber andere wurden vernachlässigt oder sogar in die falsche Richtung bewegt. Die erhoffte Reform „aus einem Guss“, welche angesichts des Rekordhochs der Arbeitslosigkeit und einem immer weiter aus dem Ruder laufenden Sozialbudget dringend notwendig wäre, ist folglich ausgeblieben. Deswegen begnügt sich die vorliegende Arbeit auch nicht mit der kritischen Betrachtung des Status quo, sondern unterbreitet einen konsistenten Reformvorschlag, der die Mängel der bisherigen Reformen beheben kann und eine effiziente Bekämpfung der Arbeitslosigkeit möglich macht.

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 und drittens müssen vor allem im Niedriglohn-Sektor die notwendigen Arbeitsplätze durch einen effizienten Vermittlungsapparat geschaffen 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 Arbeitssuchenden und in 3.3 schließlich der Vermittlungsapparat behandelt. Dabei werden nach einigen theoretischen Grundüberlegungen jeweils die Vorzüge und Probleme der jüngsten Arbeitsmarktreformen betrachtet und dann vor diesem Hintergrund ein Reformvorschlag vorgestellt, der die verbleibenden Mängel der aktuellen Arbeitsmarktpolitik beheben kann. Eine stichwortartige Zusammenfassung dieses Reformvorschlages folgt anschließend in Abschnitt 3.4. Viele der dabei vorgestellten Veränderungen sind in ähnlicher Art und Weise schon in Raffelhüschen (2002) im Rahmen des Reformszenarios „Freiburger

Blaupause“ gefordert worden.² Da sich aber in der Zwischenzeit die Gesetzeslage erheblich verändert hat, führen die Erfahrungen bei der Umsetzung der neuen Regelungen zu teilweise neuen Schlussfolgerungen bezüglich notwendiger weiterer Schritte. Daher stellt die vorliegende Arbeit die notwendig gewordene Aktualisierung der ursprünglichen „Freiburger Blaupause“ dar.

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 (vgl. Petersen, 1989, S.16ff). Die Absicherung dieser Risiken kann auch als „soziale Sicherung“ bezeichnet werden, die sich wiederum zusammensetzt aus Sicherungssystemen, die nach einem Versicherungsprinzip³ 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 (vgl. Frerich, 1987, S.34f). Dieser Teilbereich der sozialen Sicherung wird Gegenstand der weiteren Analyse sein.

Er beinhaltet in Deutschland nach der gesetzlichen Neuregelung vom 1.1.2005 die Sozialhilfe, welche nach Maßgabe des zwölften Buches des Sozialgesetzbuches (früher Bundessozialhilfegesetze) 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 un-

²Andere wissenschaftliche Arbeiten, wie z.B. 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.

³Das 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, S.34f). Dies geschieht z.B. in der gesetzlichen Krankenversicherung.

terste Auffangnetz der sozialen Sicherung, die im Bedarfsfall denjenigen gewährt wird, die verschuldet oder unverschuldet in finanzielle Not geraten sind.

Für die Zielsetzung dieser Arbeit, nämlich den Einfluss der sozialen Grundsicherung auf den Arbeitsmarkt mit Hinblick auf einen Reformvorschlag zu analysieren, der die Mängel der aktuellen Regelung ausmerzt, genügt es, sich auf die Leistungen im Rahmen des Arbeitslosengeldes II zu konzentrieren, da alle anderen Leistungen ausschließlich von Personen empfangen werden, die dem Arbeitsmarkt nur in sehr begrenztem Maße zur Verfügung stehen.⁴ Das Arbeitslosengeld II als Teilkomponente der sozialen Grundsicherung wird hingegen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen empfangen, die mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein können (vgl. SGB II §8). Diese klare Abgrenzung der Nicht-Erwerbsfähigen von den Erwerbsfähigen existiert allerdings erst seit dem 1.1.2005 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 vorhanden waren. Jedoch waren nicht alle Sozialhilfeempfänger auch erwerbsfähig, weshalb diese Gruppe ein Arbeitskräftepotential barg, welches nur näherungsweise zu bestimmen war (vgl. Raffelhüschen, 2002, S.97ff). Auf die verschiedenen Modalitäten der Auszahlung sowie die Höhe der Leistungen wird im Laufe der Arbeit jeweils an geeigneter Stelle eingegangen.

Um die Dimensionen des Budgets der sozialen Grundsicherung zu verdeutlichen, lässt sich konstatieren, dass diese im Jahre 2003 9,5% des gesamten Sozialbudgets und zirka 2,3% des Bruttoinlandsproduktes ausmachte. Allerdings beziehen sich diese Zahlen noch auf eine Aufteilung des Grundsicherungsbudgets, wie sie vor der Gesetzesänderung zum 1.1.2005 bestand. Eine empirische Einschätzung der Ausgaben im Rahmen der aktuellen Ausgestaltung und des Einsparungspotentials relativ zu der Regelung vor dem 1.1.2005

⁴Innerhalb der Sozialhilfe werden neben der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt sechs weitere Kategorien von Hilfeleistungen unterschieden (vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2005). 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 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 an Nicht-Transferempfänger gezahlt wird. Damit richtet es sich nicht an die für diese Arbeit primär interessante Gruppe der erwerbsfähigen Transferempfänger.

ist aber aufgrund der Datenlage bisher nicht möglich, denn lediglich die Bundesagentur für Arbeit verfügt über aktuelle Daten aus dem Jahr 2005 bezüglich der von ihr erbrachten Leistungen nach SGB II (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld). Diese Komponenten waren aber früher verschiedenen Leistungsarten zuzuordnen,⁵ sodass nur ein Vergleich des gesamten Budgets der sozialen Grundsicherung Aufschluss über Veränderungen in der Budgetgröße geben kann. Für eine gezielte empirische Evaluation der fiskalischen Auswirkungen der Reformen muss deswegen noch die Verfügbarkeit der relevanten Daten abgewartet werden, weshalb sich die vorliegende Arbeit mit einer theoretischen Analyse der Wirkungszusammenhänge begnügt.

3 Der Reformvorschlag - „Die Freiburger Blaupause II“

Viele der 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-AGs 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 Selbsthilfe, welcher in sozialen Sicherungssystemen anderer Länder, wie z.B. den USA, aber auch Dänemark bereits fest verankert ist.⁶

⁵Die Leistungen im Rahmen des SGB II wurden früher zum Teil von Sozialhilfe-Empfängern und zu einem anderen Teil von Arbeitslosenhilfe-Empfängern bezogen. Weiterhin werden Teile der ehemaligen Wohngeldzahlungen nun direkt durch Arbeitslosengeld II und Sozialgeld sowie Sozialhilfe an Transferempfänger ausbezahlt. Dadurch ist ein direkter Vergleich der einzelnen Komponenten im zeitlichen Verlauf nicht mehr möglich.

⁶Für eine Übersicht über die dänischen Arbeitsmarktreformen siehe z.B. Madsen (2002) oder Emerich (1998). Einen Überblick über das soziale Sicherungssystem der USA und insbesondere die Reformanstrengungen im Rahmen des „Wisconsin Works“ Programms bieten Prewo, Franke (1998) sowie

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 werden und diese dann in erwerbsfähige und nicht-erwerbsfähige Hilfebedürftige unterteilt werden. Ersteres setzt eine Überprüfung des Tatbestandes voraus, ob der Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkommen und Vermögen bestritten werden kann, also 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 (vgl. Petersen, 1989, S.19f). Dabei gilt es das Subsidiaritätsprinzip einzuhalten, welches besagt, dass staatliche Hilfeleistungen nur dann gewährt werden, wenn andere vorrangige Hilfen ausscheiden (vgl. Frerich, 1987, S.31f). 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 (vgl. Paqué, 1999, S.196). 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 berücksichtigt (vgl. Homburg, Lohse, 2004). Dies setzt in einem ersten Schritt voraus, dass die Fähigkeit dem Status der Hilfebedürftigkeit durch Aufnahme einer Arbeit zu entkommen, überprüft wird.

Wichtig ist außerdem, dass die Regeln für die Überprüfung beider Tatbestände nicht nur de jure sinnvoll definiert sind, sondern auch, dass die überprüfende Institution de facto ihren Auftrag rigoros erfüllt. 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 Delegationsverhältnissen typische Prinzipal-Agenten-Konstellation (vgl. Kirsch, 2004, S.349ff), wenn 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

Feist (vgl. 2000, S.125ff).

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 es einige Ausnahmeregelungen z.B. für ein angemessenes Kraftfahrzeug und ein Hausgrundstück angemessener Größe gibt. Auch bezüglich des Einkommens werden alle Einnahmen abzüglich Abgaben und Steuern mit wenigen Ausnahmen berücksichtigt (vgl. SGB II §12). Ein Rückgriffsrecht ist nur auf den in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Partner sowie im Falle minderjähriger Kinder auf die Eltern vorgesehen (vgl. SGB II §9 Absatz 2). 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. 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 (vgl. SGB II §8), fällt er unter die Regelung des SGB II und bezieht Arbeitslosengeld II. 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 erwähnten drei Stunden liegt.⁷ Die Sinnhaftigkeit dieser Trennung zeigt sich deutlich anhand der Ergebnisse einer Studie des Statistischen Bundesamtes von Anfang 2005: Bei einer stichprobenhaften Befragung wurde festgestellt, dass durchschnittlich über 90% der früheren Empfänger der Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt heute Arbeitslosengeld II empfangen (vgl. Bundesregierung, 2005).⁸ Diese „neuen“ Erwerbsfähigen können nun gezieltes Objekt von Förderungs- und Förderungsmaßnahmen werden, wie sie in den nächsten Abschnitten erläutert werden.

⁷Die Hilfe zur Arbeit, welche nach dem bis Ende 2004 geltenden Bundessozialhilfegesetz (vgl. BS-HG §18-20) eine Verpflichtung zur Aufnahme von Arbeit für Sozialhilfeempfänger vorsah, ist damit überflüssig geworden und weggefallen.

⁸Das Erwerbsfähigkeitspotential, welches in der Gruppe der Sozialhilfeempfänger schlummerte, lag damit deutlich über der Größe, die in Raffelhüschen (2002, S.97ff) vermutet wurde.

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 Arbeitslosengeldes II selbst zu übernehmen.⁹ 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 (vgl. Lohse, 2004, S.576). 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 Sozialhilfe¹⁰ zu fallen, aber dies läuft dem Interesse der Kommunen zuwider. Deshalb ist eine Fehleinschätzung bezüglich der Erwerbsfähigkeit unwahrscheinlich.

Es zeigt sich also, dass die aktuelle gesetzliche Regelung die eingangs dargestellten Charakteristika einer sinnvollen Zielgruppenorientierung weitgehend erfüllt. Besonders die Trennung von Erwerbsfähigen und Nicht-Erwerbsfähigen, welche mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe erreicht wurde und die damit zusammenhängende Prüfung der Erwerbsfähigkeit ist positiv zu bewerten und erfüllt die Forderungen, welche z.B. in Raffelhüschen (2002) gestellt wurden. Problematisch bleibt die Gefahr von Vermögensverschiebungen zwischen Familienangehörigen aufgrund des sehr begrenzten Rückgriffsrechts auf Angehörige. Eventuell könnte deshalb eine Hilfebedürftigkeit festgestellt werden, obwohl gar keine vorliegt und die Sozialpolitik würde sich an Personen wenden, für die sie eigentlich nicht bestimmt ist. Um eine zielgerichtete 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. Ein weiterer Nachbesserungsbedarf besteht außerdem hinsichtlich einer anreizkompatiblen Überprüfungspraxis der Hilfebedürftigkeit von Erwerbsfähigen,

⁹Nach SGB II §6a haben 69 Kommunen die Möglichkeit, sowohl die Ausbezahlung des Arbeitslosengeldes II als auch die Vermittlung der Arbeitslosen eigenständig zu übernehmen.

¹⁰Trotz 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.

welche durch die Bundesagentur für Arbeit nicht zu garantieren ist. Hierbei ist der einzig sinnvolle Weg, der Bundesagentur für Arbeit die Kompetenz in diesem Bereich zu entziehen, da ihre bürokratische Struktur keine Möglichkeit bietet, die richtigen Anreize für eine strenge Überprüfung der Bedürftigkeit zu setzen.¹¹

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 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 (vgl. Sinn, 2000, S.19). Vielmehr wird durch die Tarifparteien stets ein gewisser Abstand zwischen Lohn und Grundsicherungsniveau eingehalten (vgl. z.B. Layard et al., 1991, S.100ff). Alle Arbeitnehmer, deren Produktivität nicht ausreicht, um einen solchen Marktlohn zu erzielen, sind gezwungen, in der Untätigkeit zu verharren (vgl. Feist, 2000, S.37ff). Nur durch eine genügend große Differenz zwischen dem Grundsicherungsniveau und einem erzielbaren Markteinkommen kann sichergestellt werden, dass Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt reintegriert werden können.¹²

Neben diesem „Lohnabstandsgebot“, welches es einzuhalten gilt, um Anreize zur Arbeitsaufnahme überhaupt zu ermöglichen, muss weiterhin sichergestellt werden, dass bei Ausweitung der Arbeitstätigkeit nicht ein zu großer Teil des Einkommens auf die Transferleistung angerechnet wird. Hohe Transferentzugsraten machen eine Ausweitung der Tätigkeit weniger attraktiv und verhindern einen fließenden Übergang von der Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt (vgl. Feist 2000, S.73f). Je geringer der Transferentzug, desto stärker sind einerseits die Anreize, die Arbeitstätigkeit auszuweiten, desto größer ist aber auch der Personenkreis, der Transferleistungen erhält (vgl. Paqué, 1999, S.205). Denn durch günstige Anrechnungsregelungen wird das Einkommensniveau, ab

¹¹Auf die Rolle der Bundesagentur für Arbeit wird an späterer Stelle im Rahmen der Analyse der Vermittlungspraxis (Abschnitt 3.3) noch näher eingegangen.

¹²Eine 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. Theoretische Überlegung zur Entscheidung bezüglich der Aufnahme einer Tätigkeit auf dem Schwarzmarkt präsentiert Feist (2000, S.48ff).

dem ein Erwerbstätiger keine Transferzahlungen mehr erhält, nach oben verschoben, was zu einem erhöhten Finanzierungsbedarf führt (vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2005a, S.4). Es entsteht also ein Zielkonflikt zwischen der Anreizkompatibilität des Tarifes und der Finanzierbarkeit, der durch kein Patentrezept aufgelöst werden kann (vgl. Feist, 2000, S.73). Die Kunst besteht vielmehr darin, die geeignete Mischung beider Komponenten zu finden.

Nach der aktuellen Regelung für Arbeitslosengeld II-Empfänger wird bei Untätigkeit ein Transfer von 662 Euro ausgezahlt,¹³ zu dem ein 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% belegt, danach mit 90% und ab 1200 Euro sogar mit 100%.¹⁴ 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,¹⁵ da der Gesetzgeber nicht nur ein physisches Existenzminimum, sondern einen soziokulturellen Mindeststandard garantieren möchte.¹⁶ Außerdem 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 1200 Euro noch subventioniert, was sozialpolitisch wenig sinnvoll erscheint, da dadurch eine enorm große Anzahl von Personen unterstützt wird, die nicht primär förderungswürdig sind.¹⁷ 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.

¹³Hierbei handelt es sich um die Gesamthöhe der Grundsicherung exklusive Sozialversicherungsbeiträge für einen Alleinstehenden im westdeutschen Durchschnitt (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2004, S.99). Die Leistungen setzen sich zusammen aus dem vom Bund per Verordnung definierten Regelsatz, dem Mehrbedarf für spezifische Haushalte, einmaligen Leistungen, Ausgaben für Unterkunft (inkl. Heizkosten) und Beiträge für die Kranken- und Pflegeversicherung sowie die Altersvorsorge. Eine detaillierte Darstellung für verschiedene Haushaltsgrößen findet sich im Anhang (Tabelle 1). Allerdings werden hierbei Freiburger Mietpreise veranschlagt, wodurch die Gesamthöhe mit 644 Euro unter dem westdeutschen Durchschnitt liegt.

¹⁴Diese Regelung ist beschlossen und tritt zum 1.10.2005 in Kraft.

¹⁵Feist (vgl. 2000, S.40ff) 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.

¹⁶Ganz explizit wird im Gesetz festgelegt, dass die Leistungen „in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben“ beeinhalteten (vgl. SGB II §20 Abs.1).

¹⁷Eine geringfügige Beschäftigung wird meist als eine durch einen Verdienst von maximal 60% des Medianlohnes gekennzeichnete Tätigkeit definiert. Dies entspricht aktuell ungefähr $0,6 * 2000 = 1200$ Euro. Das bedeutet, dass nach der aktuellen Regelung sogar reguläre Tätigkeiten noch bezuschusst werden.

Dieses Urteil ändert sich aber wesentlich, wenn man berücksichtigt, dass es seit der Neuregelung vom 1.1.2005 die Möglichkeit des Transferentzuges bei Verweigerung der Annahme einer zumutbaren Arbeit gibt. Da der Transferempfänger per Gesetz verpflichtet ist, eine solche Tätigkeit anzunehmen (vgl. SGB II §2), kann es bei einer Weigerung zu Leistungskürzungen in mehreren Stufen bis hin zur Gewährung von Sachleistungen für einen begrenzten Zeitraum von jeweils drei Monaten kommen (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2004, S.84).¹⁸ Im Extremfall kann bei zweimaliger Verweigerung der Aufnahme einer zumutbaren Arbeit eine Kürzung von 60% veranlasst werden. Für einen Alleinstehenden bedeutet dies, dass ihm noch eine Transferleistung (inkl. Unterkunft und Heizung) von 258 Euro verbleibt. 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 (BSHG §25) existierte nur selten von den zuständigen Behörden genutzt wurde (vgl. Paqué, 1999, S.198).

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 (vgl. Knabe, 2003, S.6ff). Somit können kaum zusätzliche Arbeitsanreize entstehen. 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 beschäftig-

¹⁸Im Falle unter 25-jähriger findet schon bei einmaliger Verweigerung ein vollständiger Entzug der monetären Leistungen statt. An deren Stelle werden dem Betroffenen in gewissem Umfang Sachleistungen gewährt.

te Nicht-Transferempfänger. Diese Gruppe umfasst zum größten Teil Schüler, Studenten und Rentner (vgl. Knabe, 2003, S.4ff).

Mit einer ähnlichen Motivation die Transferentzugsproblematik zu lindern, sind auch die Ein-Euro-Jobs eingeführt worden, welche eine Erweiterung der schon vorher existenten Hinzuverdienstmöglichkeiten für Sozialhilfeempfänger darstellen. Dabei wird die Anzahl dieser Stellen, die alle im gemeinnützigen Bereich liegen, auf zirka 600.000 erweitert (vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2005b, S.1). 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 (vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2005b, S.3). 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 Transferentzugsraten sowie die Subventionierung bis in relativ hohe Einkommensklassen als die größten Problemfelder auszumachen. Die im Folgenden dargestellte alternative Ausgestaltung des Tarifes bietet eine Lösung, die sowohl hinsichtlich des Lohnabstandes und der Transferentzugsraten die richtigen Anreize setzt, als auch eine kostenneutrale Implementierung ermöglicht und auf die Subventionierung mittlerer Einkommen verzichtet.

Modifizierte Ausgestaltung des Tarifes

Um einen genügend großen Lohnabstand zu gewährleisten 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. Die Personengruppen hingegen, die trotz Arbeits- oder Qualifizierungsgebot keine Selbsthilfe leisten, sollten sich mit Sachleistungen in Höhe des phy-

sischen Existenzminimums begnügen müssen. Dadurch ist der Mindestlohn, den das bisherige Grundsicherungsniveau darstellte, de facto abgeschafft, und durch 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.¹⁹ Die Grundversorgung deckt das physische Existenzminimum ab und beläuft sich auf den Gegenwert von maximal 325 Euro, also etwa 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 Grundversorgungstransfer 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 beim Arbeitnehmer bleibt.

Vergleicht man den modifizierten Grundsicherungstarif anhand von Abbildung 2 im An-

¹⁹Eine grafische sowie tabellarische Darstellung des Tarifverlaufs findet sich im Anhang (Abbildung 1 und Tabelle 2).

hang 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.²⁰ Zum anderen verwandelt man schon bei geringstem Einkommen die unvorteilhafte Sachleistung in eine Geldleistung. Die Stärke des neuen Grundversorgungstarifs liegt darin, dass er die relativ gering Qualifizierten nicht zu passiven Geldleistungsempfängern ohne Zukunfts- und Qualifizierungsaussicht 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 258 Euro sogar noch unter dem hier angesetzten Grundversicherungsniveau, ist allerdings auf 3 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 Abschnittes.

Im Einkommensbereich zwischen 325 und 800 Euro hingegen entstehen durch eine Transferentzugsrate von 100% 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

²⁰Auch 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 Arbeitslosengeldes 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 Arbeitslosengeldes II eine konsequente Subventionierung jeden finanziellen Rahmen sprengen würde. Dies ist auch das Problem, an welchem die von ihnen Anreizwirkungen positiv zu bewertenden Vorschläge zum Bürgergeld (bzw. negativen Einkommensteuer) scheitern (vgl. Feist, 2000, S.93ff).

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% 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 bleibt schon ab einem Einkommen von 800 Euro jeder weitere Euro komplett beim Arbeitnehmer, 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 bei Einhaltung der Kostenneutralität ist.

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:

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 deren Ausübung allein spezifische Betreuungshilfen zu leisten sind.

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.

ge 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 (vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2005b, S.2).

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 162,50 Euro. Die in dieser Kategorie Beschäftigten sind nicht sozialversicherungspflichtig und unterliegen dem gesonderten (eingeschränkten) Kündigungsschutz. Sie dürften im Regelfall angelernte Tätigkeiten ausüben, 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.

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 ak-

tuelle Status quo. Die Midi-Jobs, welche sich ungefähr in dem Einkommensbereich dieser Kategorie befinden, sind aber ebenfalls mit einer Transferentzugsrate von immerhin 80% 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 bleibt vollständig beim Arbeitnehmer.²¹ Aktuell hingegen werden Einkommen von 800 bis zu über 1200 Euro weiterhin mit einem hohen Transferentzug von mindestens 90% belastet, was zu stark negativen Arbeitsanreizen in diesem Segment führt. Also stellt der Reformvorschlag auch in dieser Kategorie eine Verbesserung relativ zur aktuellen Gesetzeslage dar.

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 sichergestellt werden, 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 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 öffentlich 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 privatwirtschaftli-

²¹Bei einem etwas höheren Einkommen setzt dann die Einkommensteuer ein. Die Steuerpolitik soll hier aber nicht Thema sein.

che 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 Repräsentanten, mit sich bringt. Es gilt also, für die „richtigen“ Institutionen die richtigen Anreize zu gewährleisten.

Dies ist aktuell leider nicht gegeben. Denn im Falle der Bundesagentur für Arbeit sind finanzielle Ströme nur ein durchlaufender Posten (vgl. SGB II §46), 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, um die Aufgabe der Vermittlung der Arbeitslosen zu übernehmen. 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 1.1.2005 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 (vgl. BSHG §18 - 22) zuständig. Es gab somit damals einen direkten Zusammenhang zwischen einer höheren Vermittlungsquote und einer Entlastung des Budgets.²² Im Falle von zirka 90% ehemaliger Empfänger der Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt, die heute Arbeitslosengeld II beziehen (vgl. Bundesregierung, 2005), 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

²²Allerdings 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 „Verschiebebahnhof“ ist durch die Neuregelung nicht mehr existent.

Arbeit die Ausbezahlung der Leistungen nach dem SGB II komplett selbst übernommen (vgl. Buscher, 2004, S.2). 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 Arbeitsgemeinschaften²³ 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 (vgl. Gerhardt, 2004, S.584). 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. Wie die Anreize verbessert werden können, soll im weiteren Verlauf dargestellt werden.

Die wichtigste Maßnahme wäre hierbei sicherlich die Abschaffung der Bundesagentur für Arbeit, welche aufgrund ihrer bürokratischen Struktur auch nicht durch finanzielle Anreize angehalten werden kann, möglichst effizient zu vermitteln. Stattdessen muss den Kommunen die vollständige Verantwortung für die Vermittlung übertragen werden. Diese haben schon jetzt einen gewissen finanziellen Anreiz aufgrund der Kosten für Unterkunft und Heizung, welche durch eine effiziente Vermittlung eingespart werden können. Im Rahmen des zweistufigen Tarifs, der im vorherigen Abschnitt vorgestellt wurde, sind sie sogar für den gesamten Grundsicherungstransfer zuständig, wodurch dieser Anreiz noch gestärkt wird. Bei Vermittlung von Arbeitslosen in Jobs kann die Kommune sich „auf Kosten des Bundes“ entlasten, da der Grundversicherungstransfer sinkt und die Beschäftigungssubvention ansteigt.

²³Diese Arbeitsgemeinschaften werden oft auch als „Job-Center“ bezeichnet.

Dabei muss vermieden werden, dass die kommunalen Träger ihre Kosten von Seiten des Bundes erstattet bekommen, so wie es aktuell der Fall ist. Vielmehr müssen die Kommunen ein fixes Budget erhalten, aus dem sie den Grundversorgungstransfer 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.²⁴

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. Die Teilnahme wird mit einem aus Bundesmitteln finanzierten Einkommen von 325 Euro entlohnt, so dass die Teilnehmer über ein Gesamteinkommen von 650 Euro verfügen. Eine wiederholte Teilnahme ist im Regelfall erst nach einem Zeitraum von mehreren Jahren wieder möglich.

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 ein Gesamteinkommen aus Transfers von 650 Euro auszubezahlen. Dies bedeutet eine Mehrbelastung von 100% 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 Vermittlerbare werden vermieden.

Schließlich sollte es dem kommunalen Träger offen stehen, ob er die Vermittlung selbst

²⁴Nach 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, S.125ff).

organisiert oder ob er dabei lieber auf privatwirtschaftliche oder gemeinnützige Institutionen zurückgreift. Möglicherweise wäre zumindest eine Abgabe gewisser Aufgabenbereiche an Personal-Service-Agenturen denkbar, welche seit Hartz I schon mit den Grundversicherungsträgern bei der Vermittlung von Arbeitslosen durch Zeitarbeit zusammenarbeiten.²⁵ 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,²⁶ 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 Gang und Gebe (vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2004a, S.3). 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 (vgl. SGB III §37c). 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 „Vermittlungsmarkt“ 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

²⁵Erste Ergebnisse zur Evaluation der Personal-Service Agenturen liefern zwei Berichte des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2005a, 2005b).

²⁶Zum 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, S.2).

bedeuten muss. Allerdings ist gewährleistet, dass, wenn es nicht zu einer privatwirtschaftlichen Lösung kommt, doch zumindest die staatlichen Träger wie privatwirtschaftliche Unternehmen handeln müssen.²⁷

4 Die „Freiburger Blaupause II“: Noch einmal kompakt

Um den Überblick zu wahren, sollen hier nochmals alle Kernpunkte im Stile eines Spickzettels 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 Finanzierbarkeit sicherzustellen und verhindert eine Subventionierung bis in mittlere Einkommensklassen.

²⁷Ein 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, S.132ff).

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 Tarifes 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 sind allerdings schon Kooperationen existent, die ausgebaut werden können.

Abschließend ist 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 Abtrennung kann unmöglich eine sinnvolle Sozial- /Arbeitsmarktpolitik nach dem Grundsatz des Förderns und Forderns ausgestaltet werden.

Die größten Defizite hingegen sind auf der Seite der Vermittlung auszumachen, wo die Gesetzesänderung vom 1.1.2005 sogar zu Verschlechterungen geführt hat. Hier verlässt sich

die rot-grüne Regierung weiterhin (und durch die Neuregelung sogar verstärkt) aus ökonomisch nicht nachvollziehbaren Gründen auf die Mammutbehörde der Bundesagentur für Arbeit und verwässert damit die *Förder*-Komponente ihres Konzeptes. Folgerichtig kann auch nicht im wünschenswerten Maße *gefordert* werden, wenn nicht gesichert ist, dass ein Arbeitsfähiger und -williger tatsächlich in einen Job vermittelt werden kann. Weitere Verschärfungen auf der Seite der Leistungsgewährung durch eine Absenkung des Transferniveaus stehen und fallen also mit einer Verbesserung der Vermittlung. Eine Abschaffung der Bundesagentur für Arbeit und damit verbunden eine Übertragung der Kompetenz für die Vermittlung und die Ausbezahlung des Grundversorgungstransfers auf die kommunalen Träger können hier die richtigen Anreize im Sinne der Arbeitslosen setzen.

Der Hebel muss also in erster Linie an den verkrusteten bürokratischen Strukturen angesetzt werden, um mehr ökonomische Effizienz in die Vermittlung zu bringen. Dieser Aspekt spielt erstaunlicher Weise in der öffentlichen Diskussion aktuell eine eher untergeordnete Rolle, ist aber, wie gezeigt wurde, eine unabdingbare Voraussetzung für eine weitere Reformierung des Grundsicherungssystems und eine konsistente Durchsetzung des Förderns und Forderns.

A Anhang

| Anteil | Haushaltstyp | Regelsatz | Mehrbedarf | Unterkunft | Sozialversicherungsbeiträge | Summe (exklusive Soz.Vers.) |
|--------|------------------------------------|-----------|------------|------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 57% | Alleinlebende(r) | 345 | - | 299 | 208 | 644 |
| 21% | Alleinerziehende(r) mit einem Kind | 552 | 124 | 393 | 208 | 1069 |
| | Paar ohne Kind | 621 | - | 393 | 208 | 1014 |
| 12% | Paar mit einem Kind | 828 | - | 488 | 208 | 1316 |
| 7% | Paar mit zwei Kindern | 1035 | - | 583 | 208 | 1618 |
| 4% | Paar mit drei Kindern | 1242 | - | 723 | 208 | 1965 |

Legende: Durchschnittlicher monatlicher Bedarf in Euro, der im Rahmen des Arbeitslosengeldes II in Freiburg im Breisgau gewährt wird. Dabei wird bei den Regelsätzen stets von Kindern unter 14 Jahren ausgegangen, also einem zusätzlichen Beitrag von 60% des Eckregelsatzes. Im Rahmen des Mehrbedarfes wird nur der Mehrbedarf für Alleinerziehende angesetzt und hier mit 36% des Eckregelsatzes veranschlagt. Dieser Prozentsatz trifft bei Alleinerziehenden mit einem Kind unter 7 Jahren bzw. 2 oder 3 Kindern unter 16 Jahren zu. Die einmaligen Leistungen werden nicht aufgeführt, da sie größtenteils in den Regelsatz integriert wurden. Für die Unterkunftszahlungen wurde der in Freiburg geltende angemessene Mietpreis (Stand 2005) von 5,62 Euro angenommen. Der westdeutsche Durchschnittsmietpreis ist etwas höher anzusetzen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2005), Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004)

Tabelle 1: Grundsicherungsbedarf nach Maßgabe des SGB II

| Bruttoeinkommen | Sozialvers.-beiträge, AN-Anteile | Beschäftigungssubvention | Grundversorgungstransfer | Einkommensteuer | Verfügbares Einkommen | Arbeitslosengeld II, Status quo |
|-----------------|----------------------------------|--------------------------|--------------------------|-----------------|-----------------------|---------------------------------|
| 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 | 142 | 42 | 0 | 0 | 650 | 892 |
| 775 | 155 | 30 | 0 | 0 | 650 | 897 |
| 800 | 168 | 18 | 0 | 0 | 650 | 902 |
| 825 | 173 | 0 | 0 | 0 | 652 | 905 |
| 850 | 179 | 0 | 0 | 0 | 672 | 907 |
| 875 | 184 | 0 | 0 | 0 | 691 | 910 |
| 900 | 189 | 0 | 0 | 0 | 711 | 912 |
| 925 | 194 | 0 | 0 | 3,25 | 728 | 915 |
| 950 | 200 | 0 | 0 | 6,42 | 744 | 917 |
| 975 | 205 | 0 | 0 | 9,58 | 761 | 920 |
| 1000 | 210 | 0 | 0 | 12,92 | 777 | 922 |

Tabelle 2: Tarif der Grundsicherungsreform und des Arbeitslosengeldes II

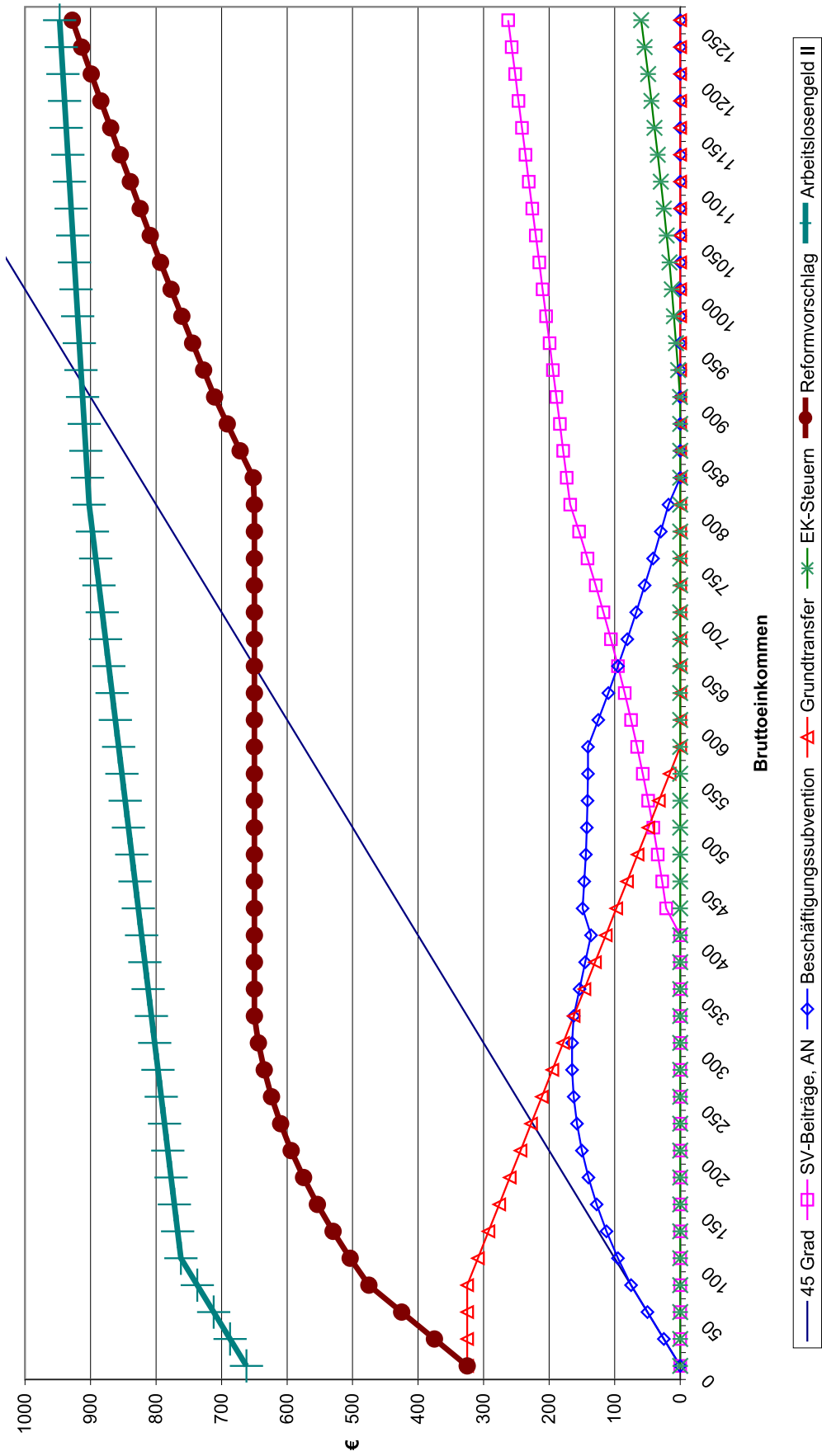


Abbildung 1: Grundsicherungsreform versus Status quo

Literatur

- [1] Bundesagentur für Arbeit (2005), Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II, Geldleistungen für Bedarfsgemeinschaften Mai 2005.
- [2] Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2005), Neues Sozialhilferecht 2005, <http://www.bmgs.bund.de/deu/gra/themen/sicherheit/sozialhilfe/5725.cfm>, zuletzt abgerufen am 20.06.2005.
- [3] Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004), Hartz IV, Menschen in Arbeit bringen.
- [4] Bundesregierung (2005), Regierung-online, Ehemalige Sozialhilfeempfänger bekommen jetzt Arbeitslosengeld II, <http://www.bundesregierung.de/Artikel/-,413.798519/dokument.htm>, zuletzt abgerufen am: 13.7.2005.
- [5] Buscher, H. (2004), Arbeitslosengeld II und das kommunale Optionsgesetz, IWH- Pressemitteilung 25/2004.
- [6] Emmerich, Knut (1998), Dänemark: Arbeitsmarktflexibilität bei hoher sozialer Sicherung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 78, Heft 7, 401-406.
- [7] Feist, H. (2000), Arbeit statt Sozialhilfe, in: Beiträge zur Finanzwissenschaft, Bd. 12, Tübingen: Mohr Siebeck.
- [8] Frerich, J. (1987), Sozialpolitik, München, Wien: Oldenburg Verlag.
- [9] Gerhardt, M. (2004), Hartz IV: Nur mit ökonomischer Rationalität zum Erfolg, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 84, Heft 9, 582-589.
- [10] Homburg, S., Lohse, T. (2004), Optimal Tax-Transfer Schemes under Partial Information, <http://www.wiwi.uni-hannover.de/fbwiwi/forschung/diskussionspapiere/dp-298.pdf>, zuletzt abgerufen am: 3.8.2005.
- [11] Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2004a), Personal-Service-Agenturen - Teil I, In der Fläche schon präsent, IAB Kurzbericht, Nr.1.
- [12] Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2004b), Personal-Service-Agenturen - Teil II, Erste Erfolge zeichnen sich ab, IAB Kurzbericht, Nr.2.

- [13] Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2005a), Arbeitlosengeld II, Höhere Arbeitsanreize geplant, IAB Kurzbericht, Nr.7.
- [14] Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2005b), Arbeitlosengeld II, Erschweren „Zusatzjobs“ die Aufnahme einer regulären Tätigkeit?, IAB Kurzbericht, Nr.8.
- [15] Kirsch, G. (2004), Neue Politische Ökonomie, Stuttgart: Lucius & Lucius, 5.Auflage.
- [16] Knabe, A. (2003), Die Hartzschen Mini-Jobs - Eine Chance für Arbeitslose?, in: Wirtschaftsdienst 4/2003, 245-250.
- [17] Layard, S. et al. (1991), Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford, New York: Oxford University Press.
- [18] Lohse, T. (2004), Die aktuellen Reformen der Sozialleistungen, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 84, Heft 9, 582-589.
- [19] 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>, zuletzt abgerufen am: 26.7.2005.
- [20] 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.
- [21] Petersen, H.-G. (1989), Sozialökonomik, Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer.
- [22] Prewo, W., Franke, D. (1998), Wisconsin Works: Ein Modell zukunftsorientierter Sozialpolitik, in: Schriftenreihe der Industrie- und Handelskammer Hannover, Nr. 48.
- [23] 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.
- [24] 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.

- [25] Sinn, H.-W. et al. (2002), Aktivierende Sozialhilfe, Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, in: Ifo Schnelldienst 9, 3-52.
- [26] Zimmermann, K.F. (2003), Beschäftigungspotentiale im Niedriglohnsektor, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 72 (2003),1, Berlin, 11-24.

Seit 2000 erschienene Beiträge

- 82/00 Jochen **Michaelis**/Michael **Pflüger**
The Impact of Tax Reforms on Unemployment in a SMOPEC
erschienen in: Journal of Economics (Zeitschrift für Nationalökonomie), Vol. 72, No. 2, S. 175-201
- 83/00 Harald **Nitsch**
Disintermediation of Payment Streams
- 84/00 Harald **Nitsch**
Digital Cash as a Medium of Exchange: A Comment on the Application of the Whitesell-Model
- 85/00 Harald **Nitsch**
Efficient Design of Wholesale Payment Systems: The Case of TARGET
- 86/00 Christian **Keuschnigg**/Mirela **Keuschnigg**/Reinhard **Koman**/Erik **Lüth**/Bernd **Raffelhüschen**
Public Debt and Generational Balance in Austria
erschienen in: Empirica, 27 (2000), S. 225-252.
- 87/00 Daniel **Besendorfer**/Holger **Bonin**/Bernd **Raffelhüschen**
Reformbedarf der sozialen Alterssicherung bei alternativen demographischen Prognosen
erschienen in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 45. Jahr (2000), S. 105-122
- 88/00 Erik **Lüth**
The Bequest Wave and its Taxation
- 89/00 Hans-Georg **Petersen**/Bernd **Raffelhüschen**
Die gesetzliche und freiwillige Altersvorsorge als Element eines konsumorientierten Steuer- und Sozialsystems
- 90/00 Patrick A. **Muhl**
Der walrasianische Auktionator - wer ist das eigentlich?
- 91/00 Michael **Pflüger**
Ecological Dumping Under Monopolistic Competition
erschienen in: Scandinavian Journal of Economics, 103(4), S. 689-706
- 92/01 Christoph **Borgmann**/Pascal **Krimmer**/Bernd **Raffelhüschen**
Rentenreformen 1998 - 2001: Eine (vorläufige) Bestandsaufnahme
erschienen in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2001, 2(3), S. 319-334
- 93/01 Christian **Keuschnigg**/Mirela **Keuschnigg**/Reinhard **Koman**/Erik **Lüth**/Bernd **Raffelhüschen**
Intergenerative Inzidenz der österreichischen Finanzpolitik
erschienen in: Engelbert Theurl u.a. (Hrsg.): Kompendium der österreichischen Finanzpolitik, Wien New York 2002, S. 263 - 295
- 94/01 Daniel **Besendorfer**/A. Katharina **Greulich**
Company Pensions and Taxation
- 95/01 Bernd **Raffelhüschen**
Generational Accounting - Quo Vadis?
erschienen in: Nordic Journal of Political Economy, Vol. 28, No. 1, 2002, S. 75-89
- 96/01 Bernd **Raffelhüschen**
Soziale Grundsicherung in der Zukunft: Eine Blaupause
erschienen in: B. Genser (Hrsg.), Finanzpolitik und Arbeitsmärkte, Schriften des Vereins für Social-

- politik, N.F. Band 289, Berlin 2002, S. 83-118*
- 97/01 Christoph **Borgmann**
Assessing Social Security: Some Useful Results
- 98/01 Karen **Feist**/Pascal **Krimmer**/Bernd **Raffelhüschen**
Intergenerative Effekte einer lebenszyklusorientierten Einkommensteuerreform: Die Einfachsteuer des Heidelberger Steuerkreises
erschienen in: Manfred Rose (Hrsg.): Reform der Einkommensbesteuerung in Deutschland, Schriften des Betriebs-Beraters Band 122, Heidelberg 2002, S. 122-145
- 99/01 Stefan **Fetzer**/Stefan **Moog**/Bernd **Raffelhüschen**
Zur Nachhaltigkeit der Generationenverträge: Eine Diagnose der Kranken- und Pflegeversicherung
erschienen in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 3/2002, S. 279-302
- 100/02 Christoph **Borgmann**
Labor income risk, demographic risk, and the design of (wage-indexed) social security
- 101/02 Philip M.V. **Hallensleben**
Monetäre Transmission in Europa und Folgen für die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank
- 102/02 Josef **Honerkamp**/Stefan **Moog**/Bernd **Raffelhüschen**
Earlier or Later in CGE-Models: The Case of a Tax Reform Proposal
- 103/02 Stefan **Fetzer**/Bernd **Raffelhüschen**
Zur Wiederbelebung des Generationenvertrags in der gesetzlichen Krankenversicherung: Die Freiburger Agenda
erschienen in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 6(2), 2005, S. 255-274
- 104/03 Oliver **Ehrentraut**/Stefan **Fetzer**
Wiedervereinigung, Aufholprozess Ost und Nachhaltigkeit
erschienen in: Wirtschaftsdienst, Heft 4, 2003, S. 260-264
- 105/03 Pascal **Krimmer**/Bernd **Raffelhüschen**
Intergenerative Umverteilung und Wachstumsimpulse der Steuerreformen 1999 bis 2005 - Die Perspektive der Generationenbilanz
erschienen in: Michael Ahlheim/Heinz-Dieter Wenzel/Wolfgang Wiegard (Hrsg.): Steuerpolitik – Von der Theorie zur Praxis, Frankfurt, Heidelberg, New York 2003, S. 521-541.
- 106/03 Stefan **Fetzer**/Stefan **Moog**/Bernd **Raffelhüschen**
Die Nachhaltigkeit der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung: Diagnose und Therapie
erschienen in: Manfred Albring/Eberhard Wille (Hrsg.): Die GKV zwischen Ausgabendynamik, Einnahmenschwäche und Koordinierungsproblemen, Frankfurt 2003, S. 85-114
- 107/03 Christoph **Borgmann**/Matthias **Heidler**
Demographics and Volatile Social Security Wealth: Political Risks of Benefit Rule Changes in Germany
erschienen in: CESifo Working Paper No. 1021
- 108/03 Stefan **Fetzer**/Dirk **Mevis**/Bernd **Raffelhüschen**
Zur Zukunftsfähigkeit des Gesundheitswesens. Eine Nachhaltigkeitsstudie zur marktorientierten Reform des deutschen Gesundheitssystems
- 109/03 Oliver **Ehrentraut**/Bernd **Raffelhüschen**
Die Rentenversicherung unter Reformdruck – Ein Drama in drei Akten
erschienen in: Wirtschaftsdienst 11/2003, S. 711-719
- 110/03 Jasmin **Häcker**/Bernd **Raffelhüschen**
Denn sie wussten was sie taten: Zur Reform der Sozialen Pflegeversicherung

- erschienen in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 73/1 (2004), S. 158-174*
- 111/03 Harald **Nitsch**
One Size Fits – Whom? Taylorzinsen im Euroraum
- 112/03 Harald **Nitsch**
Aggregationsprobleme von Investitionsfunktionen im Immobilienbereich
- 113/04 Bernd **Raffelhüschen**/Jörg **Schoder**
Wohneigentumsförderung unter neuen Vorzeichen: Skizze einer zukunftsorientierten Reform
- 114/04 Stefan **Fetzer**/Christian **Hagist**
GMG, Kopfpauschalen und Bürgerversicherungen: Der aktuelle Reformstand und seine intergenerativen Verteilungswirkungen
erschienen in: Schmollers Jahrbuch 124 (2004), Heft 3, S. 387-420
- 115/04 Christian **Hagist**/Bernd **Raffelhüschen**
Friedens– versus Ausscheidegrenze in der Krankenversicherung: Ein *kriegerischer* Beitrag für mehr Nachhaltigkeit
erschienen in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 2/2004, S. 185-206
- 116/04 Sandra **Haasis**
Interbankenverrechnung – eine Bedrohung für die Europäische Geldpolitik? Nachfrage bei der Deutschen Kreditwirtschaft
- 117/04 Ulrich **Benz**/Stefan **Fetzer**
Was sind gute Nachhaltigkeitsindikatoren? OECD-Methode und Generationenbilanzierung im empirischen Vergleich
- 118/04 Ulrich **Benz**/Stefan **Fetzer**
Indicators for Measuring Fiscal Sustainability – A Comparative Application of the OECD-Method and Generational Accounting
Englische Fassung von Diskussionsbeitrag 117/04
- 119/04 Jasmin **Häcker**/Max A. **Höfer**/Bernd **Raffelhüschen**
Wie kann die Gesetzliche Pflegeversicherung nachhaltig reformiert werden?
- 120/04 Stefan **Fetzer**/Christian **Hagist**/Bernd **Raffelhüschen**
Was bringen Bürgerversicherung und Gesundheitsprämie wirklich?
erschienen in: ifo Schnelldienst, 15/2004, S. 3-7
- 121/04 Jasmin **Häcker**/Matthias **Heidler**
Intergenerational Fairness During Demographic Transition
- 122/04 Heiko **Hoffmann**/Pascal **Krimmer**
Aufkommens- und Verteilungswirkung aktueller Vorschläge zur Reform der Einkommensteuer: Eine vergleichende Analyse anhand eines Simulationsmodells auf Mikrodatenbasis
- 123/04 Josef **Honerkamp**/Stefan **Moog**/Bernd **Raffelhüschen**
Earlier or Later: A General Equilibrium Analysis of Bringing Forward an Already Announced Tax Reform
- 124/04 Stefan **Fetzer**/Christian **Hagist**/Max A. **Höfer**/Bernd **Raffelhüschen**
Nachhaltige Gesundheitsreformen?

- 125/05 Stefan **Fetzer**/Jasmin **Häcker**/Christian **Hagist**
(Teil-)Privatisierung mit sozialer Flankierung: Ein geeignetes Mittel zur langfristigen Sicherung der Gesundheits- und Pflegevorsorge?
- 126/05 Stefan **Fetzer**/Christian **Hagist**/Nargiza **Hahn**
Health Insurance and Demography – The Russian Case
- 127/05 Jasmin **Häcker**/Bernd **Raffelhüsch**
Wider besseren Wissens: Zur Finanzierbarkeit Demenzkranker in der Gesetzlichen Pflegeversicherung
- 128/05 Christian **Hagist**/Inken **Holldorf**/Claudia **Pütz**
Deductibles in social health insurance systems: Findings from Germany
- 129/05 Daniel **Besendorfer**/Emily Phuong **Dang**/Bernd **Raffelhüsch**
Die Pensionslasten der Bundesländer im Vergleich: Status Quo und zukünftige Entwicklung
- 130/05 Stefan **Fetzer**
Determinanten der zukünftigen Finanzierbarkeit der GKV: Doppelter Alterungsprozess, Medikalierungs- vs. Kompressionsthese und medizinisch-technischer Fortschritt
- 131/05 Jasmin **Häcker**/Bernd **Raffelhüsch**
Note mangelhaft: Die Bürgerpflegeversicherung
- 132/05 Pascal **Krimmer**/Bernd **Raffelhüsch**/Stephan **Seiler**
Grundsicherung der Zukunft – „Die Freiburger Blaupause II“
-

ISSN 0943-8408