

Tim Lohse, Peter F. Lutz\*

# Virtuelle Eingliederungsarbeitsmärkte – Ein Weg aus der Arbeitslosigkeitsfalle

*Die große Koalition in Berlin sieht sich gewaltigen Herausforderungen auf dem Gebiet des Arbeitsmarktes und der Sozialpolitik gegenüber. Entgegen allen Hoffnungen und Anstrengungen verharrt die Unterbeschäftigung weiter auf hohem Niveau. Inwiefern geraten Arbeitslose in die Arbeitslosigkeitsfalle? Wie könnte der Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte besser organisiert werden?*

**A**ngesichts von rund 4,56 Mio. registrierten Arbeitslosen im Oktober 2005, entsprechend einer Arbeitslosenquote von 11,0%<sup>1</sup>, zuzüglich einer verdeckten Arbeitslosigkeit von rund 1,3 Mio. Personen<sup>2</sup> stellt die Beschäftigungsproblematik auch für die neue Bundesregierung die drängendste Aufgabe dar. Nicht nur das schlichte Ausmaß der Arbeitslosigkeit, sondern auch die ungeahnte Kostenexplosion des einstigen Reformflugschiffs „Hartz IV“ mahnen zur Eile. So wurden bereits im 1. Halbjahr des Jahres 2005 rund 74% der für das Gesamtjahr vorgesehenen Bundesmittel für die Arbeitsmarktpolitik verausgabt<sup>3</sup>. Es verwundert daher nicht, wenn das Bundesministerium der Finanzen unter Verweis auf die bisherige überplanmäßige Ausgabe des Bundes von ca. 8 Mrd. Euro im August konstatierte, dass der Gesamtbedarf für das Haushaltsjahr 2005 zur Zeit noch nicht zuverlässig eingeschätzt werden könne<sup>4</sup>. Im niedersächsischen Sozialministerium kam man zu der ernüchternden Feststellung, Hartz IV sei teurer und weniger effektiv als Arbeitslosen- und Sozialhilfe in getrennter Form<sup>5</sup>. „Es kommen immer mehr Menschen in das System, aber kaum jemand wieder heraus. Die Empfängerzahlen wachsen, ohne dass auf der Vermittlungsseite eine ausreichende Entlastung eintritt.“<sup>6</sup> Eine Situation, die gerade auch vor den nun endgültig im Jahr 2007 zu erfüllenden Maastrichtkriterien unhaltbar ist.

## Die Arbeitslosigkeitsfalle

Bei der Suche nach der Ursache für die hohe und persistente Arbeitslosigkeit hilft die folgende Bedin-

gung für eine individuelle Partizipation am Arbeitsmarkt:

$$\text{Transfers} + \text{Einkünfte bei Arbeitslosigkeit} \leq \text{Arbeitsprodukt} - \text{Abgaben} - \text{Differenz nicht-monetärer Belastungen}$$

Einkünfte bei Arbeitslosigkeit stellen dabei schattenwirtschaftliche Einkünfte oder legale monetäre Einkünfte während der Arbeitslosigkeit wie etwa Mehraufwandsentschädigungen nach § 16 Abs. 3 SGB II (so genannte Ein-Euro-Jobs) dar. Die Differenz nicht-monetärer Belastungen einer Beschäftigung gegenüber der Arbeitslosigkeit enthält das monetäre Äquivalent des zusätzlichen Arbeitsleids und aller anderen präferenzabhängigen Einflüsse.

Die Ungleichung zeigt, weswegen Arbeitslosigkeit hauptsächlich ein Problem der Geringqualifizierten<sup>7</sup> ist: Ihr Arbeitsprodukt ist im Vergleich zum Arbeitsleid gering, so dass der auf der rechten Seite der Ungleichung resultierende Wert klein werden kann. Entsprechend machen Geringqualifizierte im alten Bundesgebiet seit über zehn Jahren stets knapp die Hälfte der Langzeitarbeitslosen und auch der Ar-

\* Die Verfasser danken Prof. Dr. Stefan Homburg für wertvolle Anregungen und Hinweise.

<sup>1</sup> Bundesagentur für Arbeit: Die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Oktober 2005, Pressemitteilung 077 vom 2.11.2005.

<sup>2</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Nationale Konjunkturindikatoren: Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit in Deutschland 2005.

<sup>3</sup> Bundesministerium der Finanzen: Monatsbericht des BMF, August 2005, Tabelle 2, S. 35.

<sup>4</sup> Ebenda, S. 35.

<sup>5</sup> Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit: Pressemitteilung „Hartz IV“ vom 5.10.2005.

<sup>6</sup> Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit: Pressemitteilung „Hartz IV“ vom 30.8.2005.

<sup>7</sup> Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung.

*Privatdozent Dr. Peter F. Lutz, 38, ist Oberassistent am Institut für Öffentliche Finanzen der Universität Hannover; Tim Lohse, 28, Dipl.-Ökonom, M.Sc., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am selben Institut.*

beitslosen insgesamt aus<sup>8</sup>. Fallen die links notierten Transferansprüche z.B. aufgrund nicht erwerbsfähiger Familienangehöriger hoch aus, kann die Partizipation am Arbeitsmarkt aber selbst bei höherem Arbeitsprodukt noch unvorteilhaft erscheinen.

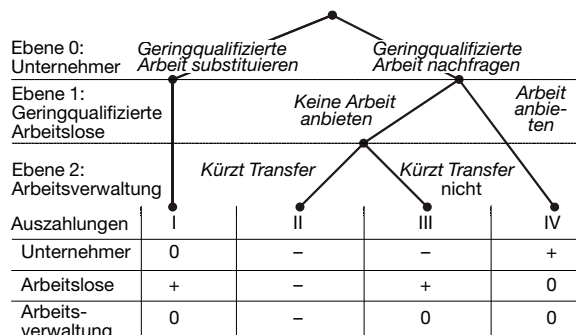
Von einer Arbeitslosigkeitsfalle kann bei nicht erfüllter Partizipationsbedingung gesprochen werden, da für die Betroffenen kein ökonomischer Anreiz besteht, die Situation selbst zu ändern oder die Vermittlungsanstrengungen der Arbeitsverwaltung zu unterstützen. Die Hartz-Reformen setzten an mehreren Stellen dieser Arbeitslosigkeitsfalle an: So zielte etwa die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf eine Kürzung des Transfers<sup>9</sup> und die Einführung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigungen nach § 16 Abs. 3 SGB II (so genannte Ein-Euro-Jobs) auf die Reduktion der Differenz nicht-monetärer Belastungen. Die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse nach §§ 8 und 8a SGB IV (Mini-Jobs) setzte bei einer Verminderung der Abgabenglast an. Dennoch kam es bisher zu keiner nennenswerten Auswirkung auf die Zahl der Arbeitslosen.

**Strategische Interdependenzen**

Für die vielen arbeitslosen Geringqualifizierten gibt es in Deutschland keinen aufnahmefähigen Arbeitsmarkt mehr. Woran das liegen könnte, zeigt ein so genannter Spielbaum, der die strategischen Interdependenzen zwischen Unternehmern, Arbeitslosen in der Arbeitslosigkeitsfalle und der Arbeitsverwaltung darstellt.

Auf Ebene 2 findet sich die Ultima ratio der Arbeitsverwaltung, die Kürzung des Arbeitslosengeldes. Sie ist bei Pflichtverletzungen des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen vorgesehen<sup>10</sup>. Eine solche Pflichtverletzung nachzuweisen ist jedoch aufwändig, oft unmöglich und kann mit Widerstand der Betroffenen bis hin zum Sozialgerichtsverfahren verbunden sein (II). Im obigen Spielbaum hat die Arbeitsverwaltung daher einen Vor-

**Abbildung 1**  
**Strategische Rückwirkungen der Arbeitslosigkeitsfalle**



teil, wenn sie auf die anstrengende Kürzungsprozedur verzichtet (I, III, IV)<sup>11</sup>. Die Unternehmer wiederum können ihren optimalen Produktionsplan (IV) nicht mehr realisieren, wenn der Produktionsfaktor geringqualifizierte Arbeit nicht mehr zur Verfügung steht (II, III), diesen aber teilweise durch Substitution ausgleichen (I). Die Arbeitslosen in der Arbeitslosigkeitsfalle sind am besten gestellt, wenn ihr Transfer unangetastet bleibt (I, III). Da sie Arbeit freiwillig nicht anbieten, verschlechtert die Aufnahme einer Tätigkeit ihre Nutzenposition (IV), aber eine Kürzung des Transfers stellt die schlechteste Situation dar (II).

Die Schwierigkeiten der Arbeitsverwaltung mit der Kürzung des Transfers haben erhebliche Rückwirkungen. Die in der Arbeitslosigkeitsfalle befindlichen Arbeitslosen bieten nun ihre Arbeit nicht mehr wirklich an und dies antizipieren die Unternehmer. Sie reagieren mit der Substitution geringqualifizierter Arbeit durch Kapital oder durch geringqualifizierte Arbeit im Ausland. Das Gleichgewicht I wird erreicht. Hier fehlen die Arbeitsplätze für Geringqualifizierte, so dass Vermittlungsbemühungen von vornherein aussichtslos sind. Es spricht viel dafür, dass dieses Gleichgewicht weitgehend der Situation in Deutschland entspricht. Der Arbeitsmarkt für geringqualifizierte Arbeit ist unterentwickelt, und Schätzungen über das Arbeitskräftepotenzial bzw. über den Umfang eines neu zu etablierenden Niedriglohnsektors variieren zwischen 800 000 bis zu 2,3 Mio. Personen<sup>12</sup>.

Um diesem gesellschaftspolitisch unerwünschten Gleichgewicht zu entkommen, muss die Situation auf Ebene 1 geändert werden. Es muss sichergestellt wer-

<sup>8</sup> Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Werkstattbericht Nr. 4 vom 23.4.2002, S. 30; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi: Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit, Dokumentation Nr. 512, 2002, S. 13. Unter Berücksichtigung Ostdeutschlands, wo Arbeitslosigkeit ob des Strukturwandels weit weniger qualifikationsspezifisch ist, beträgt der Anteil der Geringqualifizierten 36-39%.

<sup>9</sup> Erste Studien belegen, dass im Aggregat 59% aller Transfer empfangenden Haushalte durch die sozialpolitische Neugestaltung schlechter gestellt sind – mithin aber auch 41% gleich gut oder gar besser gestellt sind. Vgl. J. Schulte: Arbeitslosengeld II und Arbeitslosenhilfe: Gewinner und Verlierer. Eine Schätzung der Nettoeinkommenseffekte von Hartz IV, Diskussionsbeitrag Nr. 2004/29 des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft an der FU Berlin, Volkswirtschaftliche Reihe.

<sup>10</sup> § 31 SGB II.

<sup>11</sup> Als Auszahlung der Arbeitsverwaltung ist der Nutzen der Verwaltungsmitarbeiter anzusehen, nicht jedoch der monetäre Einfluss auf das Budget.

den, dass die in der Arbeitslosigkeitsfalle befindlichen Hilfebedürftigen ihre Arbeit auch wirklich anbieten. Erst dann kann es zur Resubstitution der entsprechenden Arbeitsplätze und den damit verbundenen Einrichtungeninvestitionen kommen und das Gleichgewicht IV erreicht werden. Eine tatsächliche Kürzung des Arbeitslosengeldes ist dafür nicht notwendig. Wenn es allgemein glaubwürdig erscheint, dass die Arbeitsverwaltung auf Ebene 2 erforderlichenfalls zur Kürzung schreiten würde, stellt sich das Gleichgewicht IV ein, bei dem eine Kürzung nicht enthalten ist.

### Vorschlag: Kommunale Minijob-Portale

Die verschiedenen Ansätze der Hartz-Reformen könnten unter Hinzunahme einiger Veränderungen zu einem wirkungsvollen, einheitlichen Instrument verbunden werden, mit dem das oben beschriebene Gleichgewicht IV angesteuert werden kann. Wir nennen diesen virtuellen Eingliederungsarbeitsmarkt „Kommunales Minijob-Portal“.

Bei dem neuen Ansatz stehen modifizierte und kommunal organisierte Minijobs im Fokus des Interesses. Sozialversicherungsfreie bzw. -begünstigte Beschäftigungen sind kein Novum der Hartz-Ära, sondern existieren fast ebenso lange wie die Sozialversicherung selbst. In immer wieder modifizierter Form gibt es sie seit 1893, wobei die Begrifflichkeiten als solche erst im Jahre 1977 durch das Vierte Buch Sozialgesetzbuch eingeführt wurden<sup>13</sup>. Mit dem Zweiten Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz II)<sup>14</sup> ist nun zwischen folgenden so genannten Minijobs mit vom Arbeitgeber zu entrichtenden 25% Pauschalabgaben (12% GRV, 11% GKV, 2% Steuer) zu differenzieren: Geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse mit einem monatlichen Einkommen von weniger als 400 Euro (§ 8 (1) Nr. 1 SGB IV), kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse ohne Einkommensgrenze von maximal zwei Monaten oder 50 Tagen im Jahr (§ 8 (1) Nr. 2 SGB IV) sowie Jobs in Privathaushalten (§ 8a SGB IV). In der heutigen Ausgestaltung haben sich diese Beschäftigungsverhältnisse noch nicht als

wirksames Instrument gegen die Arbeitslosigkeit erwiesen. Eine Untersuchung des RWI kommt zu dem Schluss, dass nur rund 15% der Minijobber vorher arbeitslos waren<sup>15</sup>. Diesem bescheidenen Nutzen für Arbeitslose stehen Verluste für die Sozialversicherung gegenüber<sup>16</sup>. Es empfiehlt sich hier eine Korrektur der Gesetzgebung dergestalt, dass sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die einen solchen Minijob im Nebenerwerb haben, nicht in den Genuss der ermäßigten Sozialbeiträge kommen dürfen. Danach bieten Minijobs jedoch eine bislang unterschätzte Möglichkeit, dem Problem der Arbeitslosigkeit nachhaltig entgegenzuwirken. Dafür müssen jedoch bestimmte Regeln befolgt werden.

### Die institutionellen Regeln des Minijob-Portals

Da die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse eine sozialversicherungsrechtliche Subventionierung darstellen, lässt sich an sie auch eine unbürokratische Veröffentlichungspflicht anknüpfen:

*Regel Nr. 1: Jeder Arbeitgeber, der die sozialversicherungsrechtlichen Vorteile einer geringfügigen Beschäftigung nutzen möchte, muss eine kurze Beschreibung seines Minijobangebots mit Lohnvorstellung im kommunalen Minijob-Portal veröffentlichen.*

Die Beschreibung kann anonymisiert geschehen, dennoch sollte es eine Kontaktmöglichkeit geben. Es ist keineswegs so, dass diese Veröffentlichungspflicht die Freiheit des Arbeitgebers, einen Arbeitsvertrag über einen Minijob etwa mit einer ihm vorher bekannten Person abzuschließen, beeinträchtigt. Bei der Veröffentlichungspflicht geht es nur um die Herstellung von Markttransparenz; eine Versteigerung von Jobs oder Arbeitsleistungen steht nicht zur Debatte. Die Regel dient zur Senkung von Transaktionskosten. Arbeitslose und Arbeitsverwaltung sollen einen besseren Überblick über den Minijobmarkt bekommen.

Ebenso eröffnet die Pflicht der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, eine Eingliederungsvereinbarung nach

<sup>12</sup> Breyer et al. beziffern das Nettoarbeitskräftepotential auf 800 000 Personen. Vgl. F. Breyer, W. Franz, St. Homburg, R. Schnabel, E. Wille: Reform der sozialen Sicherung, Berlin u.a.O. 2004, S. 24. Demgegenüber veranschlagen Raffelhüschen und Kaltenborn das Potential auf 2,3 bzw. 2,2 Mio. Vgl. B. Raffelhüschen: Soziale Sicherung in der Zukunft: eine Blaupause, Diskussionspapier, mimeo, Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg i. Br. 2001, S. 16; sowie B. Kaltenborn: Kombilöhne in Deutschland – eine systematische Übersicht, IAB Werkstattbericht, 14, Nürnberg 2001, S. 15.

<sup>13</sup> Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: Übersicht über das Sozialrecht, Nürnberg 2004, S. 81.

<sup>14</sup> Gesetz vom 23.12.2002 (BGBl. I, 4621).

<sup>15</sup> Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Aspekte der Entwicklung der Minijobs – Abschlussbericht, 5.11.2004, S. 67. Dieser geringe Anteil hat sich auch nach Einführung von Hartz IV kaum verändert. Vgl. A. Cichorek, S. Koch, U. Walwei: IAB-Kurzbericht Nr. 7, 2005, S. 3.

<sup>16</sup> Seit Beginn der statistischen Auswertung der neuen Minijobs im Juni 2003 hat sich nach Angabe der Minijob-Zentrale die Anzahl der geringfügig entlohnten Beschäftigten um über 911 000 auf knapp 6,7 Mio. erhöht. Minijob-Zentrale: Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung 2/2005. Demgegenüber ist die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse im selben Zeitraum um 831 686 auf 26,123 Mio. gefallen. Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen, Beschäftigung in Deutschland – Monatszahlen Juli 2005. Natürlich ist darin kein Beweis einer vollständigen Substitution zu sehen, aber eine gewisse umgekehrte Parallelenentwicklung ist dennoch unverkennbar.

§ 15 SGB II abzuschließen, die Möglichkeit eine anonymisierte Veröffentlichung von Neigungen und Fähigkeiten vorzunehmen, um so ein optimales Matching zwischen Arbeitslosem und potenziellem Arbeitgeber vorzubereiten.

*Regel Nr. 2: Mit jedem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, für den kein geeigneterer Eingliederungsweg zur Verfügung steht, vereinbart das kommunale Jobcenter, seinen Neigungen und Fähigkeiten entsprechend einen oder mehrere Minijobs im Gesamtumfang von mindestens 30 Wochenstunden im regionalen Minijob-Portal anzubieten.*

Wie bereits im Zuge der Ein-Euro-Jobs soll auch hier den Arbeitslosen die Gelegenheit geboten werden, neben ihrer verpflichtenden Beschäftigung Zeit und Kraft in die Suche eines regulären Vollzeitbeschäftigungsverhältnisses investieren zu können.

Aufgrund ihres Subventionscharakters kann problemlos auch jedem nicht-arbeitslosen Interessenten an einem Minijob (z.B. Schülern, Studenten oder Rentnern) zugemutet werden, sich in dem Minijob-Portal anzumelden:

*Regel Nr. 3: Jeder Nicht-Hilfebedürftige, der die Privilegien des Minijobs nutzen will, muss sein Gesuch mit Lohnvorstellung ebenfalls im Minijob-Portal veröffentlichen.*

Das Portal sollte einige technische Möglichkeiten haben, um Transaktionskosten möglichst gering zu halten und eine Lohnfindung zu erleichtern. In dem Portal können beide Marktseiten – auch anonymisiert – kommunizieren, Vorstellungsgespräche vereinbaren, Arbeitsverträge abschließen und diese auch gleich an die Minijob-Zentrale melden. Der Meldung sind die vereinbarten Stundenlöhne beizufügen, die dann veröffentlicht werden.

Nun ist es denkbar, dass auf diesem institutionalisierten regionalen Arbeitsmarkt Ungleichgewichte auftreten. Beispielsweise könnte es sein, dass einige der Minijob-Gesuche erwerbsfähiger Hilfebedürftiger über längere Zeit zu keinem Abschluss eines Arbeitsvertrages führen, da sie den Jobangeboten nicht ausreichend entsprechen. In diesem Fall ist es angezeigt, die Eingliederungsvereinbarungen zu überarbeiten. Hierbei gilt dann

*Regel Nr. 4: Kommt es bei einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu keinem erfolgreichen Abschluss, ist dieselbe Arbeit zu einem geringeren Lohn oder eine andere Arbeit anzubieten. Kommt es weiterhin zu keinem Abschluss, weisen die kommunalen Job-Cen-*

*ter über das Minijob-Portal Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung zu.*

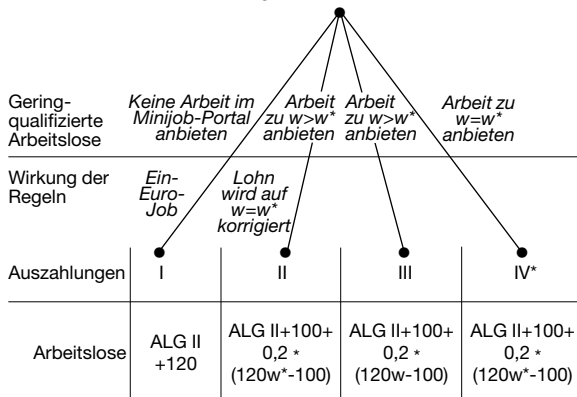
Der institutionalisierte Minijob-Markt geht fließend in die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung über. Im Unterschied zur jetzigen intransparenten Schaffung solcher Arbeitsgelegenheiten sind hier die Löhne für alle Beteiligten sichtbar. Dies ist die Voraussetzung für eine Konkurrenz um die in jeder Region begrenzte Zahl von arbeitslosen Geringqualifizierten. Denn dieser Arbeitsmarkt steht allen Wirtschaftszweigen zur Verfügung, nicht nur dem Staat und dem gemeinnützigen Sektor. Ein „zweiter Arbeitsmarkt“ mit den damit verbundenen Übergangsproblemen und Stigmatisierungen wird vermieden. Die jetzige Regelung birgt die Gefahr der Substitution sozialversicherungspflichtiger staatlicher Beschäftigung und der Verdrängung potenzieller Aufträge an Unternehmen und kommt einer bezahlten kommunalen Schwarzarbeit sehr nahe<sup>17</sup>. Das Charakteristikum der „Zusätzlichkeit“ bedeutet nur, dass die Arbeit unter gegebenen Preisen nicht ausgeführt wird. Wenn das Arbeitsangebot der Geringqualifizierten dem Arbeitsmarkt zu produktivitätsgerechten Löhnen wieder zugeführt wird, entfällt die „Zusätzlichkeit“ vieler jetziger Arbeitsgelegenheiten, da sie zu ausreichend günstigen Konditionen von Unternehmen angeboten werden könnten. Die Ein-Euro-Selbstbedienung des Staates am Arbeitsmarkt unter Umgehung der Sozialversicherung wird im Gleichgewicht durch die Knappheit der geringqualifizierten Arbeit beseitigt. Aus dem Umstand, dass die Ein-Euro-Jobs weiterhin als Ultima ratio fungieren, ergibt sich für die Betroffenen die Anreizwirkung, sich gemäß ihres Produktivitätspotenzials höher in den Arbeitsmarkt einzuordnen.

### Die Wirkungen

Werden die vier Regeln glaubwürdig eingehalten, ist es für alle Beteiligten optimal, sich so zu verhalten, dass es zu einer Räumung des Marktes kommt, und dies zu Bruttolohnkosten, die der Produktivität der Arbeitsanbieter entsprechen. Diese virtuelle Lohnfindung funktioniert, weil die Rahmenbedingungen des regionalen Marktes, mithin das Arbeitskräftepotenzial allgemeines Wissen werden. Die Arbeitsanbieter kennen das Gleichgewicht und willigen in produktivitätsgerechte Löhne ein, da sie sonst gegen Mehraufwandsentschädigung arbeiten würden. Im oben dargestellten Spielbaum ändert sich das Teilspiel der

<sup>17</sup> Vgl. U. van Suntum: Hartz IV – nur eine halbe Brücke in den regulären Arbeitsmarkt, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 7, S. 424.

**Abbildung 2**  
**Situation eines Arbeitssuchenden im**  
**Minijob-Portal**



geringqualifizierten Arbeitslosen wie folgt. Betrachtet wird ein geringqualifizierter Arbeitsloser, der im Minijobportal einen Bruttostundenlohn  $w^*$  von 6,50 Euro erreichen könnte.

Als Auszahlungen werden hier nur noch die monetären Größen genannt, da mit jeder Alternative die nicht-monetäre Belastung einer Arbeit von 30 Wochenstunden (in der Grafik als 120 Monatsstunden dargestellt) verbunden ist. Der im Portal vereinbarte Lohn fließt an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Nach Maßgabe des § 30 SGB II verbleibt ihm hiervon zunächst ein Grundfreibetrag von 100 Euro, der diesen übersteigende Betrag wird zu 80% auf das Arbeitslosengeld angerechnet. Dies bedeutet, dass Alternative IV\*, deren Ergebnis durch die Regelwirkungen auch in Alternative II erreicht wird, die höchste Auszahlung garantiert. Die Vorteilhaftigkeit tritt bereits ab einem Bruttostundenlohn von 1,67 Euro bzw. Bruttolohnkosten von 2,09 Euro ein! Bei einem Bruttostundenlohn von 6,50 Euro werden so 780 Euro verdient, von denen 544 Euro an den Träger der Grundsicherung fließen. Dem Ziel des § 2 Abs. 1 S 1 SGB III, erwerbsfähige Hilfebedürftige im Rahmen ihrer Möglichkeiten zur Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit beitragen zu lassen, wird entsprochen.

Besteht weiterhin Transferbedarf, so könnte in der Eingliederungsvereinbarung auch eine Ausdehnung der Beschäftigung im Minijob-Portal auf mehr als 30 Wochenstunden vorgesehen werden, etwa um schattenwirtschaftliche Aktivitäten einzudämmen oder die Opportunitätskosten einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeittätigkeit weiter zu reduzieren.

Die kommunalen Minijob-Portale führen zur Revitalisierung des in Deutschland bisher unterentwickelten

Arbeitsmarktes für Geringqualifizierte, dem die in der Arbeitslosigkeitsfalle befindlichen Erwerbsfähigen zugeführt werden. Dieser Arbeitsmarkt ist nicht nur sozialpolitisch, sondern auch wirtschaftspolitisch dringend erforderlich, da immer mehr einfache Tätigkeiten in Niedriglohnländer ausgelagert werden. Mit dem vorgeschlagenen System werden solche Löhne auch in Deutschland wieder möglich, aber ohne die ihnen innewohnende soziale Härte. Falls sie zum Lebensunterhalt nicht ausreichen, werden ergänzend Grundsicherungsleistungen gewährt. Ein Arbeitsmarkt kann nur funktionieren, wenn sich die Löhne an der Produktivität orientieren, und die ist bei Geringqualifizierten nun einmal niedrig<sup>18</sup>. Solange eine Höherqualifizierung aus welchen Gründen auch immer nicht erfolgt, besteht die politische Wahl darin, diese Gruppen entweder in der Arbeitslosigkeitsfalle vom Arbeitsmarkt fern zu halten oder am Arbeitsleben teilhaben zu lassen, was sozial-, wirtschafts- und nicht zuletzt auch finanzpolitisch vorteilhaft ist und für die Betroffenen eine Steigerung ihres Einkommens bedeutet.

Es besteht allerdings auch kein Zweifel, dass das Instrument der Minijobs die Belastungsgleichheit im Rahmen der Sozialversicherung verletzt. Eine solche Verletzung kann nur dann gerechtfertigt werden, wenn mit ihr ein großer sozialpolitischer Vorteil erreicht wird. Dies ist gegenwärtig nicht der Fall. Daher muss die Regelung über geringfügige Beschäftigung an die Schaffung eines Arbeitsmarktes für Geringqualifizierte gekoppelt werden. Nur solange dieser Arbeitsmarkt nicht entwickelt ist, ist sie vertretbar. Sobald aber ein aufnahmefähiger Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte entstanden ist, muss Schritt für Schritt wieder Belastungsgleichheit in der Sozialversicherung hergestellt werden, in dem auch bei geringfügigen Beschäftigten wieder Arbeitnehmerbeiträge erhoben werden. Somit wird letztlich der Übergang aus einer Tätigkeit im Rahmen des Minijob-Portals in eine voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gefördert.

**Kommunale Trägerschaft und**  
**Yardstick-Wettbewerb**

Der Erfolg des oben beschriebenen Mechanismus hängt auch von den Anstrengungen auf Seiten des

<sup>18</sup> Oft wird die Tarifautonomie als Hindernis für den Abbau der Arbeitslosigkeit angesehen. Sicherlich ist hier Raum für Flexibilisierung, aber schon jetzt gibt es 130 Tarifbereiche mit Tarifvergütungen in den untersten Gruppen unterhalb von 6 Euro. Zudem besteht für Arbeitgeber die Wahl zwischen Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband, oft noch bereichert durch die Möglichkeit einer OT(ohne tarifliche Bindung)-Mitgliedschaft. In Westdeutschland arbeiten 30%, in Ostdeutschland 45,5% aller Beschäftigten bei solchen Außenseiter-Arbeitgebern. Vgl. IAB-Betriebspanel 2002, zitiert nach Bundestagsdrucksache 15/2932, S. 6.

Trägers der Grundsicherung ab. Nur wenn er die Regeln strikt befolgt, entsteht auf Seiten der Arbeitsnachfrager das Vertrauen, das notwendig ist, um die Resubstitution von Kapital durch geringqualifizierte Arbeit einzuleiten. Hinsichtlich der Motivation des Trägers ist es sehr von Nachteil, dass die Akteure in den Agenturen für Arbeit keine Verwendungsalternative für die durch zustande gekommene Arbeitsverträge eingesparten Mittel haben. Nicht verausgabte Mittel für Grundsicherung und Verwaltungskosten sind nach § 46 Abs. 3 SGB II zwar zur Hälfte in das Folgejahr übertragbar. Im Folgejahr steht jedoch erneut keine alternative Verwendung zur Verfügung. Die Idee des § 46 Abs. 4 SGB II, die Bundesagentur für Arbeit für jeden Arbeitslosen, der während des Bezugs von Arbeitslosengeld (I) nicht vermittelt wurde und daher einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II erworben hat, mit einem Aussteuerbetrag zu belasten, geht an diesem Problem letztlich vorbei, da es wiederum der Bund ist, der nach § 365 SGB III für etwaige finanzielle Engpässe der Bundesagentur für Arbeit eintreten muss.

Die Anreize könnten verstärkt werden, wenn sich die Bundesagentur für Arbeit auf die Administration der Versicherungsleistung des Arbeitslosengeldes I beschränkt und an ihrer Stelle kommunale Träger die Grundsicherung für Arbeitssuchende und die mit ihr befassten Verwaltungskräfte übernehmen. Bereits in den 69 Optionskommunen werden diese Aufgaben in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip gemäß § 6a SGB II wahrgenommen. Die Finanzierung der Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende einschließlich der Verwaltungskosten dieser kommunalen Träger erfolgt nach § 6b Abs. 2 SGB II wie die bisherige Finanzierung der regionalen Agenturen für Arbeit. Das bedeutet, für die Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten wird entsprechend der regionalen Arbeitsmarktsituation ein Gesamtbudget veranschlagt. Von großer Bedeutung für kommunale Träger, die das Geld nun auch für alternative kommunale Zwecke verausgaben könnten, ist das, was mit diesem Budget passiert, wenn die Ausgaben für Eingliederungsmaßnahmen infolge einer erfolgreichen Eingliederung sinken. Hier einfach eine Kürzung vorzusehen würde die Anreize zu hohen Anstrengungen in diesem Bereich mindern. Das Gleiche gilt umgekehrt: Sie dürfen nicht erhöht werden, nur weil sich die regionale Arbeitsmarktlage infolge von Untätigkeit des kommunalen Trägers verschlechtert.

Eine Lösung bietet das Modell des Yardstick-Wettbewerbs, dass sich hier in unterschiedlicher Strenge Wirtschaftsdienst 2005 • 12

anwenden lässt. Die Grundidee dabei ist, den kommunalen Trägern ein Budget zur Verfügung zu stellen, das sich an der durchschnittlichen Arbeitsmarktlage vergleichbarer Gemeinden orientiert. Die kommunalen Träger können dann die finanziellen Erfolge überdurchschnittlicher Anstrengungen behalten. Durch die in dieser Form verbesserte Anreizsituation sinken die durchschnittlichen Ausgaben und damit die Ausgaben insgesamt, so dass auf Bundesebene finanzpolitische Spielräume entstehen. Da sich kommunale Träger nie ganz werden vergleichen lassen, käme als einführende, sanfte Variante dieses Verfahrens ein Benchmarking in Betracht, das die Erfolge der Kommunen bei der Eingliederung transparenter macht. Derartige kommunale Benchmarking-Ansätze werden bereits in vielen europäischen Ländern verfolgt und auch in Deutschland bestehen erste Ansätze<sup>19</sup>. Nachdem das Benchmarking die Arbeitsmarktsituationen und die möglichen Erfolge der kommunalen Träger ausreichend vergleichbar gemacht hat, kann die Bemessung des Budgets dann an gruppendurchschnittlichen Arbeitsmarktzahlen ansetzen. Im Sinne des Konnexitätsprinzips könnte einer solchen Aufgabenneueordnung langfristig auch eine Einnahmenneuverteilung folgen. Zu denken wäre hierbei zum Beispiel an einen erhöhten kommunalen Anteil am Einkommensteueraufkommen.

### Fazit

Die rasant steigenden Ausgaben für erwerbsfähige Hilfebedürftige können beherrscht werden, wenn virtuelle Eingliederungsarbeitsmärkte für Geringqualifizierte geschaffen werden. Hierfür kann die Minijob-Regelung nutzbar gemacht werden, die ohne die Bindung an diesen Sozialzweck nur ein ungerechtfertigtes Schlupfloch aus der Sozialversicherungspflicht darstellt. Zusammen mit Internettechnologie und dem Eingliederungsinstrumentarium des SGB II könnte sie zu virtuellen Eingliederungsarbeitsmärkten weiterentwickelt werden, die die Arbeitslosigkeitsfalle öffnen. Die Schaffung eines künstlichen und schwer zu kontrollierenden Ein-Euro-Arbeitsmarktes für „zusätzliche“ Arbeiten könnte so zugunsten eines Marktes vermieden werden, der produktivitätsgerecht entlohnte geringqualifizierte Arbeit für die gesamte Volkswirtschaft zur Verfügung stellt.

<sup>19</sup> S. Kuhlmann, J. Bogumil, H. Wollmann (Hrsg.): Leistungsmessung in Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.