

Urban Mauer, Frank Roland*

Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Zwei Gesetzentwürfe

Die Bundesregierung hat Mitte August den lange angekündigten Hartz IV-Gesetzentwurf, der die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige regelt, vorgelegt. Bereits Anfang Juli hatte die Hessische Landesregierung mit dem Existenzgrundlagengesetz (EGG) einen eigenen Gesetzentwurf zu diesem Teil der Arbeitsmarktreformen vorgestellt. Wie sind diese beiden Gesetzentwürfe im Hinblick auf die Zielsetzung einer erfolgreichen Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland zu bewerten?

Im Laufe der vergangenen Jahre sind in der Wissenschaft zahlreiche Konzepte entwickelt worden, wie die strukturell bedingte Langzeitarbeitslosigkeit¹ als eines der drängendsten Probleme der deutschen Volkswirtschaft erfolgversprechend bekämpft werden kann². Im Fokus des Interesses steht die Schaffung von Beschäftigungsperspektiven für Arbeitslose ohne Berufsausbildung, also für die Personengruppe der Geringqualifizierten. Während die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten für Personen mit Hochschulabschluss oder mit abgeschlossener Berufsausbildung in den alten Bundesländern seit Beginn der 1980er Jahre nur in geringem Maße und im Wesentlichen mit der Konjunktur schwanken, hat sich die spezifische Arbeitslosenquote von Personen ohne Berufsausbildung seither trendmäßig von rund 5% auf über 20% mehr als vervierfacht. Bundesweit beträgt der Anteil der Geringqualifizierten an den registrierten Arbeitslosen gut 35%, der Anteil an den Erwerbspersonen dagegen nur 12%³.

Wenn man eine nähere Betrachtung der Haushaltstypen vornimmt, die in Deutschland im Sozialhilfebezug leben, fällt ein weiteres Charakteristikum auf. Von der Gesamtzahl der im Sozialhilfebezug stehenden Personen sind 23,6% alleinerziehende Frauen mit Kindern⁴. Diese Personengruppe zählt überwiegend nicht zu den Geringqualifizierten. Ursächlich für deren weitgehende Nichterwerbstätigkeit ist vielmehr die Tatsache, dass es an Kinderbetreuungseinrichtungen fehlt, um eine (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen.

Dr. Urban Mauer, 35, ist Leiter des Referats Volkswirtschaftliche Analyse in der Hessischen Staatskanzlei in Wiesbaden; Dr. Frank Roland, 31, ist Mitarbeiter bei der Landesbank Rheinland-Pfalz in Mainz. Die Autoren geben in diesem Beitrag ihre persönliche Meinung wieder.

Reformvorschläge aus der Wissenschaft

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage müssen Strategien zur Senkung der Arbeitslosigkeit vor allem auf den Abbau von Barrieren zielen, die den Beschäftigungschancen Geringqualifizierter und Alleinerziehender entgegenstehen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Realisierung dieser Zielsetzung ist es, die beiden steuerfinanzierten Hilfesysteme, Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenzulegen und einer grundlegenden Neuregelung zu unterziehen, um die Fehlsteuerungen des derzeitigen institutionellen Regelwerks zu beseitigen. Darüber hinaus ist es zur Erhöhung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten erforderlich, dass die Rahmenbedingungen für einen Ausbau des in Deutschland vergleichsweise unterentwickelten Niedriglohnssektors nachhaltig verbessert werden.

Das ifo-Institut, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung,

* Die Autoren danken Dr. Dörte Folkers und Reinhold Weiß für wertvolle Hinweise.

¹ Nach Berechnungen der OECD, die international vergleichbare Arbeitslosenquoten ermittelt, lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen in Deutschland im Jahr 2000 bei 51,5% und damit nur knapp hinter den Quoten von Italien, Griechenland und Belgien. Für das Jahr 2001 liegen für Deutschland keine OECD-Daten vor. Die deutliche Abweichung der OECD-Angaben von denen der Bundesanstalt für Arbeit ergeben sich auf Grund unterschiedlicher definitorischer Abgrenzungen; vgl. OECD: Employment Outlook 2002, S. 322.

² Vgl. etwa M. Rosenfeld: Arbeit statt/und Sozialhilfe? Alternativen für einen institutionellen Neubau der sozialen Grundsicherung in Deutschland, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, 49 (1997), S. 241-268; H. Feist: Arbeit statt Sozialhilfe: Zur Reform der Grundsicherung in Deutschland, Tübingen 2000.

³ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 2002, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 51. Jg., Sondernummer vom 18. Juni 2003, Nürnberg 2003, S. 187; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit: IAB-Werkstattbericht Nr. 4 vom 23.4.2002, S. 27; H.-W. Sinn, C. Holzner, W. Meister, W. Ochel, M. Werding: Aktivierende Sozialhilfe: Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, in: ifo Schnelldienst (Sonderausgabe) 9/2002, 55. Jg., S. 6. In den alten Bundesländern liegt der Anteil der Personen ohne Berufsausbildung an den registrierten Arbeitslosen sogar bei 43,4%.

⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, R 2, 2001.

der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und das Bonner Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit haben bereits im letzten Jahr ihre Reformvorschläge für eine Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und zum Ausbau des Niedriglohnsektors in Deutschland in verschiedenen Publikationen vorgestellt⁵.

Ausgangspunkt für die von der Wissenschaft gemachten Reformvorschläge sind die massiven Fehlanreize, die dem deutschen Sozialhilfesystem innewohnen. Die Ausgestaltung der Sozialhilfe als Lohnersatzleistung sichert das soziokulturelle Existenzminimum und definiert damit zugleich einen Anspruchslohn, der den Geringqualifizierten den Weg in den Arbeitsmarkt faktisch verbaut, weil deren Wertschöpfung nicht hinreichend weit über der Sozialhilfe liegt⁶. Der Entzug der Sozialhilfe bei der Erzielung eigenen Erwerbseinkommens „wirkt gleichsam als Strafe für die Aufnahme von Arbeit“⁷ und verstärkt die Anreize zur Schwarzarbeit, da oberhalb des Basisfreibetrags in Höhe von 25% des Regelsatzes ein Transferentzug von 85% einsetzt, der jenseits der Kappungsgrenze von 50% des Regelsatzes als Obergrenze für den maximal nicht anrechenbaren Betrag auf 100% ansteigt⁸.

Dies bedeutet für einen alleinstehenden Sozialhilfebezieher, dass sich sein Haushaltsnettoeinkommen ab einem monatlichen Bruttolohn in Höhe von ca. 700 Euro so lange nicht erhöht, bis er aus dem Sozialhilfebezug herausfällt. In der Einkommensspanne zwischen 700 und 900 Euro Bruttolohn wird jeder Euro Hinzuverdienst in voller Höhe auf die Sozialhilfe angerechnet. Während diese Einkommensspanne für einen Alleinstehenden noch relativ klein ist, wächst sie mit zu-

nehmender Haushaltsgröße an. Ein alleinverdienender Sozialhilfebezieher mit Ehefrau und vier Kindern kann bei 700 Euro monatlichem Bruttolohn rund 1 100 Euro brutto mehr verdienen, ohne dass er auch nur über einen Cent mehr netto an Haushaltseinkommen verfügt. Das gegenwärtige Sozialhilfesystem ist also nicht nur unter finanziellen Gesichtspunkten anreizfeindlich, sondern auch in höchstem Maße familienfeindlich.

Fehlanreize für untere Lohngruppen

Erschwerend für eine Beschäftigungsaufnahme Geringqualifizierter tritt neben die systemimmanenten Fehlanreize der Sozialhilfe die Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien während der letzten Jahrzehnte. Mit den einmalig gewährten Sockelbeträgen, die ergänzend zur prozentualen Tariflohnerhöhung gewährt wurden, profitierten die untersten Lohngruppen regelmäßig überproportional von den Tarifabschlüssen. Statt einer dringend gebotenen größeren qualifikatorischen Lohn-differenzierung hat eine Kompression der Lohnstruktur stattgefunden, die die Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte weiter verringert hat.

Die bislang in Deutschland vor allem auf regionaler Ebene praktizierten Modellversuche, mit Kombilöhnen einen substanziellen Abbau der Arbeitslosigkeit zu erreichen, werden trotz einiger bescheidener Erfolge vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie nicht zu Unrecht „allesamt [als] zu wenig durchdacht“⁹ bezeichnet. Vor allem anhand des bundesweit im letzten Jahr eingeführten „Mainzer Modells“ lässt sich veranschaulichen, wie kontraproduktiv falsch ausgestaltete Arbeitnehmerzuschüsse wirken können. Die im „Mainzer Modell“ unmittelbar oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze einsetzenden Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen, ergänzt um einen Zuschlag zum Kindergeld, setzen zwar zunächst einen massiven finanziellen Anreiz für die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung¹⁰. Dieser verkehrt sich aber im Abschmelzungsbereich in sein Gegenteil, so dass die Grenzbelastung des Einkommens teilweise bei über 100% liegt. Mit steigendem Bruttoeinkommen sinkt demnach das Nettoeinkommen. Die Fehlanreize des Sozialhilfesystems werden also nochmals verstärkt.

Sozialhilfe als Lohnergänzungsleistung

Die Reformvorschläge des ifo-Instituts, des Sachverständigenrates und des Wissenschaftlichen Beirats

⁵ Vgl. H.-W. Sinn et al., a.a.O., S. 3-52; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03, Stuttgart 2002, Tz. 433 ff.; Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.): Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats, Dokumentation Nr. 512, Berlin 2002; H. Schneider, K. F. Zimmermann, H. Bonin, K. Brenke, J. Haisken-DeNew, W. Kempe: Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich, Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn 2002. Weitere Programmpunkte, die in den Gutachten im Zusammenhang mit Reformen am Arbeitsmarkt angemahnt werden – wie z.B. eine Flexibilisierung der Flächentarifverträge und des Günstigkeitsprinzips oder betriebliche Bündnisse für Arbeit –, werden hier nicht näher diskutiert.

⁶ Vgl. dazu ausführlich A. Boss: Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize. Empirische Analyse für Haushaltstypen und Branchen in West- und Ostdeutschland, Kieler Studien 318, Heidelberg 2002; H. Schneider, C. Lang, M. Rosenfeld, W. Kempe, J. Kolb: Anreizwirkungen der Sozialhilfe auf das Arbeitsangebot im Niedriglohnbereich, Schriften des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle Nr. 12, Baden-Baden 2002; H. Feist, a.a.O., Kapitel I und II.

⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), a.a.O. S. 3.

⁸ Die Anrechnung eigenen Nettoeinkommens auf den Hilfeanspruch unterscheidet sich bei der Arbeitslosenhilfe nur im Detail von der Anrechnung bei der Sozialhilfe.

⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), a.a.O., S. 34.

¹⁰ Die Grenzbelastung der Bruttowertschöpfung der Arbeit ist in diesem Bereich negativ. Vgl. H.-W. Sinn: Die Höhle in der Eiger-Nordwand: Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich, in: ifo-Schnelldienst, 2/2002, 55. Jg. S. 20-25.

weisen – bei Unterschieden im Detail – alle dieselben Grundbausteine auf. Arbeitslosen- und Sozialhilfe sollen zusammengelegt werden. Träger der neuen Leistung sollen die Kommunen sein¹¹. Die Zielsetzung einer Senkung der Anspruchslöhne und damit einer größeren Lohndifferenzierung im unteren Lohnsegment als Voraussetzung für mehr Beschäftigung im Niedriglohnbereich soll zum einen durch eine generelle Absenkung des Sozialhilfeniveaus für Erwerbsfähige, zum anderen durch eine deutliche Absenkung der Transferentzugsrate bei der Erzielung eigenen Erwerbseinkommens erreicht werden¹². Die hinter den Reformvorschlägen stehende Philosophie ist die eines Paradigmenwechsels von der Sozialhilfe als Lohnersatzleistung hin zur Lohnergänzungsleistung. Diejenigen erwerbsfähigen Sozialhilfebeziehenden, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Stelle finden können, müssen als Gegenleistung für die Garantie des bisherigen Sozialhilfeniveaus ihre Arbeitskraft im Umfang der regulären Wochenarbeitszeit kommunalen Beschäftigungsgesellschaften zur Verfügung stellen. Die kommunal organisierte Beschäftigung sollte, soweit wie möglich, durch Leiharbeit erfolgen.

Der wesentliche Unterschied zwischen den Vorschlägen des Sachverständigenrates und des ifo-Instituts besteht darin, dass der Sachverständigenrat einen rein zielgruppenorientierten Ansatz verfolgt. Gestärkt werden ausschließlich die Arbeitsanreize für Bezieher der zusammengelegten Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Eine explizite finanzielle Förderung von nicht bedürftigen Beschäftigten im Niedriglohnbereich erfolgt nicht. Das ifo-Institut sieht dagegen auch jenseits der Bedürftigkeitsschwelle noch eine finanzielle Förderung vor, um damit einerseits „Drehtüreffekte“

zu vermeiden und andererseits die Voraussetzungen für eine Ausweitung des Niedriglohnsektors für nicht bedürftige Erwerbstätige zu schaffen.

Zwei unterschiedliche Gesetzentwürfe

Die vom Bundeswirtschaftsminister als Herzstück der Arbeitsmarktreformen bezeichnete Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe findet nun auch Eingang in die Gesetzgebungsverfahren. Während in die Zusammenlegung der beiden steuerfinanzierten Hilfesysteme von der Bundesregierung geplante Umorganisation der Bundesanstalt für Arbeit im Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz III“)¹³ ihren Niederschlag findet, soll die leistungsrechtliche Seite in zwei Gesetzen geregelt werden: für nicht erwerbsfähige Hilfe Suchende in einem neuen Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)¹⁴ und für erwerbsfähige Arbeitslose im Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (SGB II bzw. „Hartz IV“)¹⁵.

Dem Hartz IV-Entwurf der Bundesregierung steht mit dem Existenzgrundlagengesetz (EGG) ein Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung gegenüber, der die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige und Nicht-Erwerbsfähige in einem Gesetzentwurf bündelt¹⁶. Die dem Hartz IV-Entwurf und dem EGG-Entwurf zugrunde liegenden Konzepte unterscheiden sich in wesentlichen Punkten, von denen die wichtigsten im Folgenden dargelegt werden¹⁷.

Beide Gesetzentwürfe plädieren dafür, die beiden steuerfinanzierten Systeme zusammenzulegen und eine einheitliche Trägerschaft vorzusehen, Hartz IV al-

¹¹ Vgl. H.-W. Sinn et al., a.a.O., S. 22 f.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., Tz. 443; Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), a.a.O., S. 50. In der Wissenschaft besteht – auch aufgrund internationaler Erfahrungen – weitgehende Einigkeit darin, die Trägerschaft der neuen Leistung gemäß den Postulaten der Dezentralisierung, der Subsidiarität und der ökonomischen Sachgerechtigkeit bei den Kommunen anzusiedeln. Vgl. hierzu z.B. B. Huber, K. Lichtblau: Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), Heft 2, S. 77-82; H. Feist, a.a.O.; A. Spermann: Das „Einstiegsgeld Plus“ bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), Heft 11, S. 667-674; N. Berthold, S. von Berchem: Hoher Wohlstand und viel soziale Sicherheit für wenig Arbeit?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 83. Jg. (2003), Heft 5, S. 308-317.

¹² Das ifo-Institut und der Wissenschaftliche Beirat in seiner Option I (Option II) plädieren für eine drastische Absenkung der Sozialhilfe um 50% (25%), sehen allerdings auch außerordentlich starke finanzielle Förderungen in den untersten Einkommensbereichen vor. Der Sachverständigenrat votiert für eine Kürzung des Eckregelsatzes um 30%. Auch das Berliner DIW hat ein in den Grundzügen ähnliches Konzept vorgestellt, warnt allerdings vor zu optimistischen Beschäftigungseffekten einer solchen Reform. Vgl. dazu V. Steiner: Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung?, in: DIW-Wochenbericht Nr. 19/2003, 70. Jg., S. 309-315.

¹³ Vgl. BR-Drucksache 557/03.

¹⁴ Vgl. BR-Drucksache 559/03 und BT-Drucksache 15/1514.

¹⁵ Vgl. BR-Drucksache 558/03 und BT-Drucksache 15/1516.

¹⁶ Vgl. BR-Drucksache 653/03 und 654/03 sowie BT-Drucksache 15/1523 und 15/1527. Das Existenzgrundlagengesetz kann als konsequente Weiterentwicklung des im Februar 2002 von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion erstmals in den Bundestag eingebrachten hessischen OFFENSIV-Gesetzes (BT-Drucksache 14/8565), das die Grundphilosophie der US-amerikanischen Sozialhilfereformen aus den 1990er Jahren in den Gesetzentwurf einfließen ließ, angesehen werden. Das Kürzel OFFENSIV steht für „Optimal Fördern und Fordern – Engagierter Service in Vermittlungsagenturen“.

¹⁷ Mit dem Existenzgrundlagengesetz werden die Therapievorschläge der Wissenschaft aufgegriffen und finden Eingang in einen Gesetzentwurf. Die weit verbreitete Auffassung, dass Empfehlungen aus der Wissenschaft „nur geringe und sehr kurzfristige Medienresonanz und anscheinend kaum politische Beachtung“ finden, dürfte in Bezug auf das Existenzgrundlagengesetz insoweit angezweifelt werden. Vgl. H. Scherl: Die Vorschläge der Hartz-Kommission und deren Umsetzung: Eine Zwischenbilanz, <http://www.sozialpolitik.wiso.uni-erlangen.de/download/hartz2.pdf>. Scherl stellt den Hartz I und II-Gesetzen, nicht zuletzt aufgrund erster empirischer Ergebnisse, ein schlechtes Zeugnis aus und sieht die Gesetzentwürfe der Bundesregierung zu Hartz III und IV ebenfalls mit erheblichen Mängeln behaftet.

lerdings mit erheblichen Einschränkungen. Die einheitliche Trägerschaft macht deshalb Sinn, weil auf diese Weise prinzipiell die Voraussetzungen geschaffen werden, die bislang bestehenden „Verschiebebahnhöfe“, die die getrennte Administrierung und Finanzierung durch den Bund einerseits und die Kommunen andererseits geradezu provoziert, zu beseitigen¹⁸. Die alleinige Trägerschaft der Bundesanstalt für Arbeit (BA) bei Hartz IV gilt nur für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und erst nach Ablauf einer Übergangsfrist bis zum 31.12.2006¹⁹. Die Kommunen sind weiterhin für die nicht Erwerbsfähigen zuständig.

Zuständigkeit der Kommunen

Das Existenzgrundlagengesetz sieht dagegen vor, alle Empfänger der neuen Leistung in die Zuständigkeit der Kommunen zu geben. Gemäß den Prinzipien der Dezentralisierung und der Subsidiarität sollen passgenaue Hilfen aus einer Hand auf lokaler Ebene angeboten werden, um auf diese Weise neue Schnittstellen zu vermeiden. Durch die kommunale Trägerschaft werden den Kommunen Freiräume für die Implementierung unterschiedlicher Konzepte eröffnet. Damit wird ein Wettbewerb um die besten Lösungen in Gang gesetzt. Mit der in Hartz IV vorgesehenen alleinigen Trägerschaft der Bundesanstalt für Arbeit würden zentralistische Tendenzen gestärkt und arbeitsmarktpolitische Einwirkungsmöglichkeiten der Länder und Kommunen in erheblichem Ausmaß eingeschränkt.

Ohne jeden Zweifel bedürfen Langzeitarbeitslose nicht ausschließlich der Vermittlung, sondern auch der umfassenden sozialen und psychosozialen Betreuung²⁰. Die Kommunen verfügen bereits seit Jahrzehnten über die entsprechende Infrastruktur und die Netzwerke zur lokalen Wirtschaft. Die Kernkompetenzen der Bundesanstalt für Arbeit würden mit diesen sozialfürsorglichen Aufgaben zusätzlich überfrachtet, abgesehen davon, dass auch ihre Vermittlungserfolge nicht besonders gut sind²¹. Insoweit wird zu Recht von der Bundesanstalt für Arbeit selbst kritisiert, dass die alleinige Trägerschaft die Bundesanstalt für Arbeit „in hohem Maße überlaste[n] ... [und] dass die Öffentlichkeit die Arbeitsämter als riesige Sozialämter betrachten würde“²². Die Umsetzung dieses Plädoyers, zumindest während einer fünfjährigen Übergangsphase

die Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit nur für arbeitsmarktnahe Arbeitslose und alle arbeitslosen Jugendlichen unter 25 Jahren vorzusehen, während die Kommunen für die arbeitsmarktfernen Arbeitslosen zuständig sein sollten, ist bereits in den Regelungen von Hartz IV angelegt. Der Bund kann demnach durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Begriffe der Erwerbsfähigkeit und der Hilfebedürftigkeit ändern²³. Diese Regelung ist aus Sicht der Kommunen aufgrund der sich damit abzeichnenden gravierenden fiskalischen Mehrbelastungen als außerordentlich problematisch anzusehen, denn die Kosten für nicht erwerbsfähige Leistungsempfänger haben ausschließlich die Kommunen zu tragen.

Der Sorge der Kommunen, mit der Übernahme der Zuständigkeit auch für die bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger in der Anfangsphase überfordert zu sein, trägt das Existenzgrundlagengesetz Rechnung, indem die Arbeitsämter verpflichtet sind, mit den Kommunen zu kooperieren, wenn sie dies wünschen. Die Arbeitsämter erhalten für die Durchführung entsprechender Maßnahmen eine Kostenerstattung. Die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten für die zusammengelegte Leistung schafft zudem Anreize für eine Einbringung der Kernkompetenzen der Bundesanstalt für Arbeit in die Vermittlungsbemühungen für Langzeitarbeitslose. Die in Hartz IV vorgesehene Sanktionierung der Bundesanstalt bei einer nicht erfolgreichen Vermittlung binnen eines Jahres durch Abführung einer so genannten Aussteuerungsquote an den Bund ist zwar unter Anreizgesichtspunkten begrüßenswert. Die damit einhergehende Finanzierung des Bundesetats aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung ist jedoch nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt einer notwendigen Absenkung der Lohnnebenkosten höchst bedenklich.

Umverteilung des Umsatzsteueraufkommens?

Wenn die Aufgabenträgerschaft der neuen Leistung – wie beim EGG-Entwurf – bei den Kommunen liegen soll, muss konsequenterweise auch die Finanzierungsverantwortung auf die Kommunen übergehen. Dies muss eine Neuverteilung der Finanzmittel dergestalt zur Folge haben, dass die bislang vom Bund für die Arbeitslosenhilfe aufgewendeten Mittel den Kommunen zur Verfügung gestellt werden. In der Literatur sind dazu bislang nur wenige Vorschläge unterbreitet worden²⁴. Aus verschiedenen Gründen scheiden die

¹⁸ Vgl. dazu z.B. B. Huber, K. Lichtblau, a.a.O., S. 78 f.; A. Sperrmann, a.a.O., S. 668 f.

¹⁹ Bis dahin bleiben die Kommunen Träger der Sozialhilfe für bisherige erwerbsfähige Sozialhilfebezieher.

²⁰ Dazu zählt z.B. Schuldnerberatung, Bereitstellung und Vermittlung von Plätzen für Pflege und Kinderbetreuung, Drogen- und Suchtberatung.

²¹ Nur 12,5% der in Westdeutschland neu eingestellten Arbeitskräfte wurden laut IAB-Betriebspanel durch das Arbeitsamt vermittelt.

²² W. Schickler: Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, in: BA direkt 2/03, S. 3. Diese Tatsache wird auch dadurch unterstrichen, dass nach jetzigem Stand von einer beträchtlichen Personalaufstockung der Bundesanstalt für Arbeit auszugehen ist.

²³ Vgl. § 13 Nr. 1 des Entwurfs eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

in der Finanzverfassung vorgesehenen Wege aus, weil sie nicht geeignet sind, ursachenadäquat die Gelder vom Bund an die Kommunen „durchzuleiten“. Insbesondere würde eine Anpassung des Umsatzsteueranteils der Länder zu einem Verteilungsergebnis führen, das keineswegs den Belastungen der Kommunen in den einzelnen Ländern entspricht und somit zu erheblichen Umverteilungswirkungen führt²⁵.

Der Vorschlag, durch eine Umverteilung des Umsatzsteueraufkommens vom Bund an die Kommunen den notwendigen Belastungsausgleich sicherzustellen²⁶, erscheint ebenfalls nicht zielführend, weil auch auf diesem Wege kein sachgerechter Belastungsausgleich zu gewährleisten wäre. Die in diesem Zusammenhang angestellte Überlegung, die horizontale Verteilung des den Kommunen zugestandenen zusätzlichen Umsatzsteueraufkommens zwischen den Kommunen nach der Einwohnerzahl vorzunehmen, muss deshalb als nicht sachgerecht abgelehnt werden, weil die Arbeitslosenhilfe eine erhebliche regionale Streuung aufweist. Eine solche Lösung würde zwischen den Kommunen innerhalb eines Landes, aber auch zwischen den einzelnen Bundesländern zu erheblichen Umverteilungswirkungen führen²⁷.

Der Vorschlag, diese Umverteilungswirkungen durch Zu- und Abschläge bei der Pro-Kopf-Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zu korrigieren²⁸, bzw. die Verteilung an Sozialindikatoren zu knüpfen, wie der Deutsche Landkreistag vorschlägt²⁹, mildert zwar das Ausmaß der Umverteilung, kann sie aber nicht verhindern. Ein solcher Vorschlag weist darüber hinaus zwei weitere gravierende Schwachstellen auf: Zum einen

würde dies bedeuten, dass ein Teil des Umsatzsteueraufkommens der Kommunen – im Gegensatz zu den bestehenden Regelungen – nicht in die Bemessungsgrundlage für den Finanzausgleich eingehen dürfte³⁰. Zum anderen würden die Kommunen die volle Last der Konjunkturereagibilität von Arbeitslosen- und Sozialhilfezahlungen zu spüren bekommen, denn die zusätzlichen Belastungen der Kommunen bei einem konjunkturell bedingten Anstieg der Anzahl von Arbeitslosenhilfebeziehern würden durch eine Abnahme des Umsatzsteueraufkommens in einer konjunkturellen Schwächephase sogar noch verschärft.

Aus demselben Grund birgt der Vorschlag, die Kompensation zwischen Bund und Kommunen in pauschalierter Form vorzunehmen³¹, erhebliche Risiken. So richtig es unter Anreizgesichtspunkten sein mag, dass höhere Ausgaben der Kommunen bei der Arbeitslosen- und Sozialhilfe nicht zu höheren Zahlungen aus der Bundeskasse führen dürfen, so wenig akzeptabel ist die aus diesem Vorschlag resultierende Konsequenz für die Kommunen. Diese müssten nämlich die negativen finanziellen Folgen der Konjunkturereagibilität von Arbeitslosen- und Sozialhilfe vollständig allein tragen.

Finanzierungsmodell des Existenzgrundlagengesetzes

Im Lichte der erheblichen Probleme, die eine Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern bzw. Kommunen heraufbeschwören würde, geht das Finanzierungsmodell des Existenzgrundlagengesetzes einen anderen Weg. Durch die Ergänzung des Grundgesetzes um einen Artikel 106b wird sichergestellt, dass die Kommunen die erforderliche Finanzausstattung erhalten, um die neue Aufgabe ausführen zu können. Deshalb regelt Artikel 106b GG, dass den Ländern für diejenigen durch Arbeitslosigkeit verursachten Aufwendungen, für die keine Leistungen der Arbeitslosenversicherung mehr bereit stehen, ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zusteht, der bei der Bemessung der Finanzkraft nach Art. 107 Abs. 2 GG unberücksichtigt bleibt. Näheres über die Verteilung der Steuermittel regelt das Existenzgrundlagengesetz. Um zu gewährleisten, dass die vom Bund erstatteten Aufwendungen in voller Höhe an die Kommunen als Träger der Existenzsicherung weitergeleitet werden, sind die Länder verpflichtet, dies durch Gesetz sicherzustellen.

²⁴ Den von Reissert aufgeführten Gründen für ein zentral finanziertes neues Leistungsrecht kann hier nicht gefolgt werden. Der Betonung des regionalen Stabilisierungseffektes der Arbeitslosenhilfe durch den Autor kann zwar zugestimmt werden. Darin aber bereits ausreichende Gründe für eine beim Bund angesiedelte Finanzierung zu sehen, ist nach Auffassung der Autoren nicht überzeugend, wie die Ausführungen zum Finanzierungsmodell des Existenzgrundlagengesetzes dokumentieren. Vgl. B. Reissert: Zentrale oder dezentrale Finanzierung des „Arbeitslosengeldes II“?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 83. Jg. (2003), Heft 5, S. 300-303.

²⁵ Bundesergänzungszuweisungen kommen nur für finanzschwache Länder in Frage. Ein Geldleistungsgesetz nach Art. 104a GG hätte zwei gravierende Nachteile: Zum einen würde damit verhindert, dass neben den empfangenabhängigen Kosten auch die Personal- und Sachkosten vom Bund auf die Kommunen übertragen würden. Zum anderen würde aufgrund des Volumens, das vom Bund auf die Kommunen zu übertragen wäre, automatisch die Bundesauftragsverwaltung greifen, die einen unerwünschten Eingriff des Bundes in die Aufgaben der Kommunen mit sich bringen würde.

²⁶ Vgl. hierzu B. Huber, K. Lichtblau, a.a.O., S. 80 ff.

²⁷ So auch B. Huber, K. Lichtblau, a.a.O., S. 80.

²⁸ Vgl. ebenda.

²⁹ Vgl. H.-G. Henneke, M. Woltmann: Bei Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe Einsparpotentiale belastungsorientiert ausschöpfen – Interkommunale Umverteilung vermeiden, in: Der Landkreis, 2-3/2003, S. 167 ff.

³⁰ Bei einer Berücksichtigung dieser Mittel in der jeweiligen Finanzkraft der Länder käme es wegen der nivellierenden Tendenzen des Ausgleichssystems zu umverteilenden Wirkungen, welche den primären Belastungsausgleich konterkarieren würden.

³¹ Vgl. zu diesem Vorschlag B. Huber, K. Lichtblau, a.a.O., S. 79.

Tabelle 1
Länderspezifische Erstattungssätze des Bundes
für die empfängerabhängigen Leistungen¹
 (durchschnittlicher Erstattungssatz: 66,67%)

Bundesland	Erhöhung (+) / Verminderung (-) in %	Länderspezifischer Erstattungssatz in %
Baden-Württemberg	- 7,2	59,5
Bayern	- 5,1	61,6
Berlin	- 6,1	60,6
Brandenburg	+ 23,4	90,1
Bremen	- 14,3	52,4
Hamburg	- 19,7	47,0
Hessen	- 13,9	52,8
Mecklenburg-Vorpommern	+ 20,4	87,1
Niedersachsen	- 5,9	60,8
Nordrhein-Westfalen	- 4,5	62,2
Rheinland-Pfalz	- 5,1	61,6
Saarland	- 7,6	59,1
Sachsen	+ 21,3	88,0
Sachsen-Anhalt	+ 18,7	85,4
Schleswig-Holstein	- 9,8	56,9
Thüringen	+ 23,6	90,3

¹ Nach dem Existenzgrundlagengesetz.

Quelle: BT-Drucks. 15/1523, Anlage 1 (zu §133 Abs. 1).

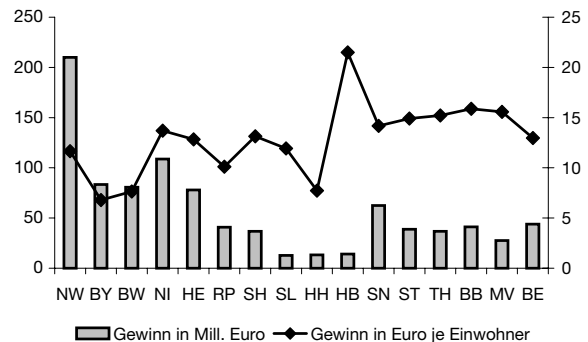
Für die konkrete Ausgestaltung eines angemessenen Belastungsausgleichs zwischen Bund und Kommunen sind zwei Besonderheiten zu berücksichtigen, die den strukturellen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern Rechnung tragen. Bei der Struktur der Leistungsbezieher ergibt sich ein erhebliches Ost-West-Gefälle. In den fünf neuen Ländern liegt die Zahl der Arbeitslosenhilfebezieher deutlich über der Zahl der Sozialhilfebezieher. Dies ist hauptsächlich auf historische Gründe sowie auf die unterschiedlichen Erwerbsbiographien in Ost- und Westdeutschland zurückzuführen. In den alten Ländern ergibt sich dagegen das genau umgekehrte Bild. Hier übersteigt die Zahl der Sozialhilfebezieher die Zahl der Arbeitslosenhilfebezieher zum Teil sehr deutlich, vor allem in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen. Als weitere strukturelle Besonderheit lässt sich ein deutlicher Unterschied in der relativen Kostenbelastung durch Arbeitslosen- und Sozialhilfe zwischen den Ländern konstatieren, insbesondere bei der Sozialhilfe. Deutlich überproportionale Belastungen je Empfänger weisen die Stadtstaaten Hamburg und Bremen sowie das Land Hessen auf, wohingegen die relative Kostenbelastung in den neuen Ländern bei nur etwa 80% der bundesdurchschnittlichen Kosten für die Sozialhilfe liegt³².

³² Diese Situation ist wohl auf die gravierenden Unterschiede bei den Unterkunftskosten (Miete und Nebenkosten) zurückzuführen.

³³ Vgl. zu diesen beiden Bausteinen des Existenzgrundlagengesetzes die weiter unten folgenden Ausführungen.

³⁴ Die Kosten für den Lohnzuschlag für nicht bedürftige Beschäftigte im Niedriglohnbereich sind in diesem Betrag noch nicht berücksichtigt. Die Kosten des Lohnzuschlags werden gemäß Existenzgrundlagengesetz in voller Höhe vom Bund getragen.

Abbildung 1
Gewinne der Kommunen in den Ländern
und Pro-Kopf-Gewinne
 (in Mill. Euro und in Euro)



¹ Durch die Neuregelung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Existenzgrundlagengesetz.

Die Gesamtgewinne der Länder betragen 930 Mill. Euro im Jahr der Einführung des neuen Leistungsrechts. Dieser Betrag ergibt sich durch Aufsummierung der Balken der einzelnen Länder (linke Skala). Die Pro-Kopf-Gewinne sind mit der oberhalb der Balken eingezeichneten Linie aufgeführt (rechte Skala).

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Unter Berücksichtigung der verbesserten Lohnfreistellung und der Aufwendungen für die kommunale Beschäftigung³³ ist durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe mit einer Einsparung in Höhe von 1,1 Mrd. Euro zu rechnen³⁴. Wird diese Einsparung zwischen Bund und Ländern so aufgeteilt, dass die Länder 930 Mill. Euro erhalten und der Bund mit 170 Mill. Euro profitiert, ergibt sich ein durchschnittlicher bundeseinheitlicher Erstattungssatz für die empfängerabhängigen Kosten vom Gesamtvolumen des neuen Leistungsrechts³⁵ in Höhe von zwei Dritteln (66,67%)³⁶. Durch die Berücksichtigung der strukturellen Besonderheiten in den einzelnen Ländern³⁷ muss dieser Durchschnittssatz für die einzelnen Länder modifiziert werden. Um eine angemessene Interessenquote des Bundes und der Länder sicherzustellen, die Anreize zur Vermittlung von Hilfebeziehern setzt, wird der maximale Erstattungssatz des Bundes auf 95% festgesetzt. Die länderspezifischen Erstattungssätze ergeben sich demnach durch Zu- und

³⁵ Dies sind die Kosten für erwerbsfähige Arbeitslosen- und Sozialhilfebezieher exklusive Personal- und Verwaltungskosten.

³⁶ Die Personal- und Verwaltungskosten werden den Ländern zu 60% vom Bund erstattet.

³⁷ Dies sind einerseits die unterschiedlichen Relationen zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfebeziehern, andererseits die unterschiedlichen relativen Kostenbelastungen. Vgl. dazu die Ausführungen weiter oben.

³⁹ Dabei wird insbesondere das unterschiedliche Verhältnis von Arbeitslosenhilfebeziehern zu erwerbsfähigen Sozialhilfebeziehern berücksichtigt.

Abschläge³⁸ zu dem durchschnittlichen bundeseinheitlichen Erstattungssatz. Wie nicht anders zu erwarten, liegen die Erstattungssätze für die neuen Länder deutlich über dem bundesdurchschnittlichen Erstattungssatz, die der alten Länder darunter (vgl. Tabelle 1). Alle Länder zählen bereits im ersten Jahr nach der Neuregelung zu den Gewinnern (vgl. Abbildung 1).

Mit dieser Regelung ist ein dynamischer Belastungsausgleich zwischen Bund und Ländern gewährleistet, so dass die Länder von den Entlastungen einer Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit profitieren, umgekehrt aber die Belastungen bei einem Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht allein zu tragen haben. Die Mitverantwortung des Bundes an der Aufgabe, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren, wird durch seine finanzielle Beteiligung sichergestellt. Die Länder leiten die Bundesmittel in voller Höhe an die Kommunen weiter. Sie können jedoch in gewissem Ausmaß die tatsächliche Verteilung auf ihre Kommunen bestimmen, um auf diese Weise Anreize für besonders erfolgreiche Kommunen zu setzen.

Bundesregierung belastet die Länder

Die mit dem Hartz IV-Gesetzesentwurf der Bundesregierung vorgesehene Aufgabenträgerschaft der neuen Leistung für erwerbsfähige Hilfebezieher bei der Bundesanstalt für Arbeit sieht zur Refinanzierung des Bundes dagegen eine Umverteilung des Umsatzsteueraufkommens zu Gunsten des Bundes und zu Lasten der Länder vor. Durch diese Umverteilung von Umsatzsteuerpunkten ergibt sich in den kommenden Jahren eine deutliche Entlastung auf Seiten des Bundes. Damit die Länder durch die Abgabe von Umsatzsteuerpunkten an den Bund keine zusätzlichen Belastungen erfahren, geht die Bundesregierung in ihrem Gesetzesentwurf explizit davon aus, dass sich die Länder bei den Kommunen refinanzieren. Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Kompensation der zusätzlichen Belastung des Bundes über die separate Verschiebung von Umsatzsteueranteilen führt zwischen den Ländern zu erheblichen Verwerfungen und beachtet darüber hinaus nicht die – aus Sicht der Länder – bestehende Schieflage zu Lasten der Länder.

Während durch die Umsatzsteuerverteilung die Länder entsprechend ihrer (gewerteten) Einwohneranteile zur Refinanzierung relativ gleichmäßig beitragen, würden die Länder mit hohen Sozialhilfeausgaben überproportional entlastet. Gewinner des Hartz IV-Gesetzesentwurfs wären demnach vor allem die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen. Umgekehrt würden Bayern, Baden-Württemberg sowie die neuen Bundesländer zum Teil massiv belastet. Anhand dieser

erheblichen Verwerfungen zwischen den Ländern lässt sich verdeutlichen, wie wenig ursachenadäquat eine Veränderung des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses für einen Belastungsausgleich zwischen Bund und Ländern bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wäre. Das Finanzierungsmodell des Existenzgrundlagengesetzes setzt deshalb für einen fairen Belastungsausgleich zwischen Bund und Kommunen unmittelbar an den Zahlungen für Arbeitslosen- und Sozialhilfe an und vermeidet damit Verwerfungen zwischen den Bundesländern. Im Gegensatz zum Existenzgrundlagengesetz würde gemäß dem Hartz IV-Gesetzesentwurf ausschließlich der Bund von einer Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit profitieren. Länder und Kommunen würden leer ausgehen.

„Fördern“ und „Fordern“

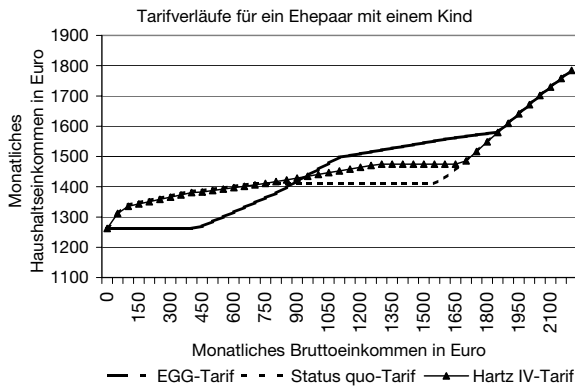
Sowohl der Hartz IV-Entwurf als auch das Existenzgrundlagengesetz erheben für sich den Anspruch, den mit dem Hessischen OFFENSIV-Gesetz eingeführten Grundsatz „Fördern und Fordern“ umzusetzen. Die Grundidee entstammt der US-amerikanischen Sozialhilfereform der 90er Jahre, die ihren Ursprung im Bundesstaat Wisconsin hatte³⁹. Die Komponente des „Förderns“ („make work pay“) postuliert, die Anreize für die Aufnahme einer Beschäftigung zu erhöhen und die bestehenden Barrieren abzubauen. Mit der Komponente des „Forderns“ („only work pays“) wird die Gewährung einer staatlichen Unterstützungsleistung an die Bereitschaft der hilfebedürftigen Person geknüpft, eine Gegenleistung in Form von Arbeit zu erbringen. Das Existenzgrundlagengesetz und Hartz IV füllen diese beiden Prinzipien und ihre Balance unterschiedlich aus.

Zunächst zum „Fördern“. Das Existenzgrundlagengesetz, das in weiten Teilen auf dem ifo-Modell der „Aktivierenden Sozialhilfe“ aufbaut, nutzt den engen Spielraum, der für eine Erhöhung der finanziellen Anreize zur Arbeitsaufnahme zur Verfügung steht, ohne unvertretbare fiskalische Mehrbelastungen auszulösen, indem es unter Wahrung des soziokulturellen Existenzminimums die Anrechnung eigenen Erwerbs-

³⁹ Vgl. dazu ausführlich W. Peter: Die sozialpolitischen Reformen der USA in den 90er Jahren und ihre Wirkungen, in: iw-trends, 29. Jg. (2001), Nr. 2, S. 87-103; W. Peter: Das Wisconsin-Works-Modell: Vorbild für eine Reform der deutschen Sozialhilfe?, in: iw-trends, 30. Jg. (2002), Nr. 1, S. 1-13; W. Ochel: Welfare to Work in den USA – Das Beispiel Wisconsin, in: ifo Schnelldienst 3/2002, 55. Jg., S. 39-41.

⁴⁰ Die Wahrung des Sozialstaatsprinzips, die engen verfassungsrechtlichen Grenzen, vor allem aber auch die Grundüberzeugung, eine generelle Absenkung des Sozialhilfeniveaus dann nicht für vertretbar zu halten, wenn den Hilfebedürftigen trotz deren Bereitschaft zu arbeiten, keine Arbeit angeboten werden kann, haben dazu geführt, dass im Existenzgrundlagengesetz das heutige Sozialhilfeniveau für erwerbsfähige arbeitswillige Personen unangetastet bleibt.

Abbildung 2
Tarifverläufe nach Existenzgrundlagengesetz,
Hartz IV und Status quo



Quelle: Artikel 1 § 32 und Artikel 2 § 2 des Entwurfs eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen (Existenzgrundlagengesetz – EGG), BT-Drucks. 15/1523; Artikel 1 § 30 des Entwurfs eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drucks. 15/1516; BSHG. Beim EGG-Tarif und beim Status quo-Tarif wurden die einmaligen Leistungen berücksichtigt, auch wenn sie im Gegensatz zu Hartz IV kein generell gewährter Bestandteil der Sozialhilfe sind.

einkommens auf die Sozialhilfe grundsätzlich neu regelt und einen gleitenden Übergang aus der Sozialhilfe in die Nicht-Bedürftigkeit ermöglicht⁴⁰.

Mit den Instrumenten der Lohnfreistellung bei Bedürftigkeit und des Lohnzuschlags für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Niedriglohnbereich verbessert das Existenzgrundlagengesetz die Anreize für die Aufnahme einer Beschäftigung und die Voraussetzungen für mehr Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich. Bei Bedürftigkeit werden von jedem netto hinzuverdienten Euro oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze⁴¹ zwischen 401 und 1100 Euro Bruttolohn 50 Cent nicht angerechnet, zwischen 1101 und 2200 Euro 15 Cent. Damit erhöht sich mit jedem hinzuverdienten Euro das Haushaltseinkommen. Diese Nichtanrechnungsvorschrift enthält eine Familienkomponente insoweit, als die Lohnfreistellung bei Mehrpersonenhaushalten auch noch bei höheren Erwerbseinkommen gewährt wird. Da die Transferenzugsrate erst jenseits eines Einkommens von 2200 Euro 100% beträgt⁴², werden die Fehlanreize des bisherigen Systems beseitigt.

Um mit der verbesserten Lohnfreistellung im Sozialhilfebezug keine Fehlanreize für einen Ausstieg aus

der Sozialhilfe zu schaffen, erhalten nicht bedürftige sozialversicherungsrechtlich Beschäftigte im Niedriglohnbereich nach demselben Berechnungsmodus einen Lohnzuschlag (vgl. Abbildung 2). Ohne diese Regelung träten ähnliche Fehlanreize wie beim „Mainzer Modell“ auf: Mit steigendem Bruttolohn würde der Haushalt bei Wegfall der Transferleistung über weniger Nettoeinkommen verfügen.

Anreizinstrumente bei Hartz IV

Für Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen, sieht der Hartz IV-Entwurf drei finanzielle Anreizinstrumente vor: Eine verbesserte Nichtanrechnung eigenen Erwerbseinkommens, ein befristetes Einstiegsgeld als Ermessensleistung sowie ein befristeter Kinderzuschlag. Die Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts besteht nunmehr aus einem Pauschalbetrag⁴³. Hinzu treten – wie bisher – Mehrbedarfe sowie Leistungen für Unterkunft und Heizung. Die Nichtanrechnung eigenen Erwerbseinkommens auf die Sozialhilfe wird gegenüber der bestehenden Regelung leicht modifiziert, ohne erheblich ausgeweitet zu werden.

Neu ist, dass das nicht anrechenbare Einkommen mit der Größe der Bedarfsgemeinschaft variiert. 45 bis 80% der erhöhten Regelleistung werden nicht auf die Sozialhilfe angerechnet. In Absolutbeträgen bedeutet dies einen Vorteil in Höhe von 7 Euro für einen Alleinstehenden und 128 Euro für eine Bedarfsgemeinschaft von fünf und mehr Personen gegenüber der bestehenden Regelung. Wie bisher steigt die Transferenzugsrate nach der Einräumung eines Basisfreibetrags zunächst auf 85%, um jenseits der Kappungsgrenze bei 45 bis 80% der Regelleistung auf 100% anzusteigen. Die Anreizfeindlichkeit des bestehenden Systems wird durch diese Änderung damit nicht beseitigt (vgl. Abbildung 2).

Das Einstiegsgeld

Mit dem von der Bundesregierung vorgesehenen Einstiegsgeld in Form eines Arbeitnehmerzuschusses, der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die arbeitslos sind, bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gezahlt werden kann, wird offensichtlich der Versuch unternommen, positive Erfahrungen mit einem befristet gezahlten Einstiegsgeld aus regional beschränkten Modellversuchen auf das gesamte Bundesgebiet zu übertragen. Bei diesen Modellversuchen mit einem befristeten Einstiegsgeld konnte ein relativ hoher so genannter „Klebeeffekt“, also die Weiterführung einer Tätigkeit, auch wenn das Einstiegsgeld ausgelaufen ist, in Höhe von 60% erzielt werden⁴⁴. Mit dem

⁴¹ Die ersten 400 Euro eigenen Erwerbseinkommens werden voll auf die Sozialhilfe angerechnet.

⁴² Dies ist erst bei Ehepaaren mit vier und mehr Kindern von Relevanz.

⁴³ Dieser Betrag setzt sich aus dem für Ost und West pauschalierten Eckregelsatz und einem pauschalierten Betrag für die bislang nicht generell gezahlten einmaligen Leistungen zusammen. Er beträgt für die alten Länder einschließlich Berlin (Ost) 345 Euro und für die neuen Länder 331 Euro.

⁴⁴ Vgl. A. Spermann, a.a.O., S. 671.

Einstiegsgeld sollen zumindest vorübergehend die extrem hohen Transferenzugsraten beseitigt werden. Die konkrete Ausgestaltung des Einstiegsgelds im Entwurf der Bundesregierung weist jedoch mehrere Nachteile auf.

Ein gravierender Nachteil besteht darin, dass das Einstiegsgeld für die Hilfebedürftigen nicht berechenbar ausgestaltet ist und damit keine klaren Anreize setzt. Das Einstiegsgeld ist eine Ermessensvorschrift und soll demnach einzelfallbezogen nur gezahlt werden, „wenn es zur Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erforderlich ist“⁴⁵. Es ist auf maximal 24 Monate befristet und in der Höhe von der vorherigen Dauer der Arbeitslosigkeit, von der Größe der Bedarfsgemeinschaft des Hilfebedürftigen sowie der für ihn maßgebenden Regelleistung abhängig.

Darüber hinaus ist die Befristung des Zuschusses auf höchstens 24 Monate deshalb als problematisch anzusehen, weil damit implizit unterstellt wird, dass es jedem vormals Hilfebedürftigen nach Ablauf der Zweijahresfrist gelungen sein sollte, durch Qualifizierung im Job ein ausreichend hohes Einkommen zur eigenen Existenzsicherung zu erzielen⁴⁶. So zutreffend es ist, dass Aus- und Fortbildung sowie Qualifizierung die besten Grundlagen für die Erzielung eines eigenen, für die Existenzsicherung ausreichenden Erwerbseinkommens sind, so wenig kann geleugnet werden, dass es immer auch einen bestimmten Anteil von Personen geben wird, deren Produktivität nur einen sehr niedrigen Lohn rechtfertigen wird. Für diesen Personenkreis greifen nach Ablauf der 24 Monate jedoch wieder erneut die Fehlanreize des bestehenden Sozialhilfesystems. Die programmatische Festlegung der Bundesregierung, keinen finanziell geförderten Niedriglohnsektor in Deutschland etablieren zu wollen, treibt die Geringqualifizierten automatisch wieder in den Sozialhilfebezug.

Schließlich resultiert aus dem Einstiegsgeld zumindest vorübergehend eine finanzielle Benachteiligung für diejenigen, die aufgrund ihres Erwerbseinkommens nicht mehr bedürftig sind und über ein geringeres Haushaltseinkommen verfügen als diejenigen, denen

im Hilfebezug ergänzend zu ihrem Erwerbseinkommen das Einstiegsgeld gewährt wird.

Der Kinderzuschlag

Der so genannte Kinderzuschlag ist für einen eng eingeschränkten Personenkreis vorgesehen. Personen, die für ihren eigenen Bedarf genug verdienen und Arbeitslosengeld II nur benötigen, um den Kindesunterhalt zu decken, erhalten für maximal 36 Monate einen Kinderzuschlag in Höhe von maximal 140 Euro pro Kind. Der Kinderzuschlag deckt demnach die bisherige Sozialhilfe für das Kind. Den eigenen Bedarf übersteigendes Erwerbseinkommen wird nur zu 70% angerechnet, Einkommen und Vermögen des Kindes zu 100%.

Wer weniger als den eigenen Bedarf verdient, erhält ebenso keinen Kinderzuschlag wie nicht Erwerbsfähige. Wer dagegen oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze gerade genug auch für den Kindesunterhalt verdient, hat damit weniger Haushaltseinkommen als derjenige, der mit dem Kinderzuschlag gefördert wird. Die Wirkung ist damit dieselbe wie beim „Mainzer Modell“. Die Grenzbelastung eigenen Einkommens liegt weit über 100%. Letztlich ist der Kinderzuschlag wenig systematisch ausgestaltet, führt zu Fehlanreizen am Übergang von der Bedürftigkeit in die Nicht-Bedürftigkeit, weist dieselben Probleme aufgrund seiner Befristung auf wie das Einstiegsgeld und verbessert zumindest vorübergehend die Sozialhilfestatistik. Als ökonomisch sinnvolle Familienkomponente kann er nicht bezeichnet werden⁴⁷.

Niedriglohnsektor durch das Existenzgrundlagengesetz

Insgesamt sind die finanziellen Anreize für den Ausstieg aus der Sozialhilfe unter ökonomischen Anreizgesichtspunkten beim Existenzgrundlagengesetz deutlich ausgeprägter und transparenter als bei Hartz IV. Eine Transferenzugsrate in Höhe von 100% wird beim Existenzgrundlagengesetz im Gegensatz zu Hartz IV nur innerhalb enger Einkommensgrenzen und erst bei Haushalten mit sechs und mehr Personen erreicht. Darüber hinaus ist mit den Instrumentarien Lohnfreistellung und Lohnzuschlag ein gleitender Übergang aus der Sozialhilfe in eine Beschäftigung im Niedriglohnbereich sichergestellt. Das Instrument des Lohnzuschlags schafft die Voraussetzungen für den Ausbau eines Niedriglohnsektors in Deutschland.

⁴⁵ § 29 Abs. 1 des Entwurfs eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drucksache 15/1516. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit kann im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium durch Rechtsverordnung bestimmen, wie hoch das Einstiegsgeld bemessen sein soll.

⁴⁶ Eekhoff und Roth betrachten grundsätzlich die Befristung finanzieller Anreize als Konstruktionsfehler; vgl. J. Eekhoff, S. J. Roth: Brachliegende Fähigkeiten nutzen, Chancen für Arbeitslose verbessern, Stiftung Marktwirtschaft – Frankfurter Institut, Kleine Handbibliothek Bd. 33, Berlin 2002.

⁴⁷ Ohne den Kinderzuschlag bliebe die Bedarfsgemeinschaft in der Sozialhilfestatistik und die Erwerbsfähigen erhielten neben den passiven Leistungen auch noch Arbeitsförderung und Hilfen zur sozialen Integration.

Mit einer Fülle von Maßnahmen sollen in beiden Gesetzentwürfen Barrieren zur Aufnahme von Arbeit abgebaut werden. Unter anderem schaffen beide Gesetze einen Vergabevorrang bei Kinderbetreuungsplätzen für Erwerbstätige und Erwerbssuchende, das Existenzgrundlagengesetz insbesondere für Leistungsbeziehende, um Verfügbarkeitsbarrieren abzubauen. Nach dem Existenzgrundlagengesetz erhält eine Förderung auch, wer trotz eines Kindes unter drei Jahren arbeiten will. Dies entspricht dem Wunsch vor allem vieler Alleinerziehender, die ihre Kinder nicht in Bedürftigkeit heranwachsen lassen wollen. Einen Eingliederungsvertrag erhält nicht nur der Haushaltsvorstand einer Bedarfsgemeinschaft (Hartz IV), sondern jede erwerbsfähige Person. Damit wird für viele Frauen die eigenständige Existenzsicherung ein realistisches Ziel.

Das Prinzip des „Forderns“ ist in den beiden Gesetzentwürfen unterschiedlich ausgestaltet. Bei Hartz IV wird das Arbeitslosengeld stufenweise abgesenkt und erreicht das Sozialhilfeniveau erst im dritten Jahr. Diese Regelung ist vor dem Hintergrund eines empirisch belegten Zusammenhangs zwischen der Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit und der Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung kritisch zu bewerten. „Je großzügiger die Arbeitslosenunterstützung hinsichtlich Höhe und Anspruchsdauer ausgestaltet ist, desto geringer wird ... die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit sein.“⁴⁸

Arbeitslosengeld II-Beziehende sind gesetzlich renten-, kranken- und pflegeversichert. Die Rentenversicherung unterstreicht die Tatsache, dass Leistungen bei Hartz IV generell näher bei der alten Arbeitslosenhilfe als bei der heutigen Sozialhilfe liegen. Dies umso mehr, als sich Sanktionen bei Verweigerung der Annahme einer angebotenen Arbeit nicht auf die Rentenversicherung erstrecken. Bei Arbeitsverweigerung wird der Übergangszuschlag vollständig und die Regelleistung um 30% gekürzt. Bei wiederholter Weigerung wird das Arbeitslosengeld II um die volle Regelleistung gekürzt und gegebenenfalls auf ergänzende Sachleistungen umgestellt. Für Arbeitslose unter 25 Jahren ist eine völlige Streichung der Geldleistung bis zu drei Monaten möglich. Nur Erwerbsfähigen unter 25 Jahren ist eine Ausbildung oder Beschäftigung, auch

kommunal organisiert, anzubieten. Bei kommunaler Beschäftigung gewährt Hartz IV weiterhin Aufwandszuschläge.

Beschäftigungspflicht der Kommunen

Das Existenzgrundlagengesetz sieht nur nach Inkrafttreten eine einjährige Übergangsfrist für bisherige Arbeitslosenhilfebezieher vor. Abgesehen von dieser Regelung werden Arbeitslosen- und Sozialhilfe konsequent auf dem Niveau der Sozialhilfe zusammengelegt. Sozialhilfeempfänger werden GKV-Pflichtversicherten im Krankheitsfall gleichgestellt; Pflegekosten übernimmt die Sozialhilfe; Rentenversicherung wird nicht gewährt. Bei Arbeitsverweigerung wird der volle Regelsatz gestrichen. Bei fortgesetzter Weigerung kann eine weitere Kürzung der Sozialhilfe erfolgen.

Die Kommunen sind während einer fünfjährigen Übergangsfrist gehalten, und nach Ablauf dieser Frist verpflichtet, im Falle fehlender Beschäftigungsangebote im regulären Arbeitsmarkt vorübergehend eine kommunale Beschäftigung anzubieten oder in Leiharbeit zu vermitteln. Eine solche Beschäftigung im Umfang der regulären Wochenarbeitszeit wird in der Höhe des Sozialhilfeniveaus entgolten. Diese Beschäftigungspflicht erhält und erhöht die Beschäftigungsfähigkeit, erhöht den Aktivierungsdruck und sorgt für eine Begrenzung der Schwarzarbeit⁴⁹.

Durch die deutliche Absenkung der Hilfeleistung und die Verbindlichkeit eines kommunalen Beschäftigungsangebots verlieren die Hilfeleistungen den Charakter der faktischen Lohnuntergrenze, die bisher eine Lohndifferenzierung für gering qualifizierte Arbeit und die Etablierung eines Niedriglohnbereichs in Deutschland verhindert hat. Durch die Kombination dieser beiden Instrumente kommt mehr Dynamik in den regulären Arbeitsmarkt.

Fazit

Insgesamt liegt mit dem Existenzgrundlagengesetz-Entwurf ein Konzept vor, das geeignet ist, die strukturellen Verkrustungen am deutschen Arbeitsmarkt aufzubrechen, während der Hartz IV-Entwurf der Bundesregierung unverändert Menschen in einem starren Hilfesystem gebunden hält. Durch einen deutlich höheren Aktivierungsdruck, zugleich aber auch eine massive Erhöhung der Anreize für eine Beschäftigungsaufnahme sorgt das EGG für eine ausgewogene Balance zwischen den Prinzipien des „Förderns und Forderns“. Damit schafft es die Voraussetzungen dafür, dass Deutschland wieder auf den Pfad zu mehr Beschäftigung und Wachstum zurückkehrt.

⁴⁸ V. Steiner: Senkung der Arbeitslosenunterstützung: Weniger Arbeitslosigkeit, mehr Effizienz, in: DIW- Wochenbericht Nr. 25/2003, 70. Jg., S. 401-408, hier: S. 402 f.

⁴⁹ Das Existenzgrundlagengesetz setzt damit die von den verschiedensten Forschungsinstituten gemachten Vorschläge konsequent um. Vgl. die in den Fußnoten 3 und 6 zitierte Literatur sowie insbesondere J. Eekhoff, S. J. Roth, a.a.O.