

Alexander Spermann*

Das „Einstiegsgehalt Plus“ bei einer Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Die Bundesregierung plant, im Zuge der Unterstützung der Vorschläge der Hartz-Kommission die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenzulegen. Welche ökonomischen Anreizinstrumente sollten sowohl für die Hilfeempfänger als auch für die Case Manager in den Job-Centern der Arbeitsämter berücksichtigt werden, damit die Zusammenführung erfolversprechend wird?

Nach den Plänen der wiedergewählten rot-grünen Koalition soll die Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zum Jahresbeginn 2004 zusammengelegt werden. Ein entsprechender Gesetzentwurf ist als dritter Teil der Gesetzentwürfe zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission im Frühjahr nächsten Jahres zu erwarten. Grundsätzlich besteht ein parteienübergreifender Konsens darin, dass diese beiden Hilfesysteme zusammengelegt werden sollen, wie eine Bundestagsanhörung zur Reform der Sozialhilfe zum Beginn dieses Jahres zeigte¹. Die Grundprobleme dieses Reformschritts sind im Wesentlichen klar². Doch besteht die Gefahr, dass die Zusammenführung hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt fiskalischer Einsparungen geregelt wird, die Beschäftigungswirkungen dagegen aus dem Blickfeld geraten.

In diesem Beitrag wird das so genannte „Einstiegsgehalt Plus“ als Reformvorschlag für eine beschäftigungsfreundliche Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vorgestellt. Dieser Reformvorschlag ist die Weiterentwicklung des in Modellversuchen in Baden-Württemberg³ und Hessen⁴ erprobten „Einstiegsgehalt“ für Langzeitarbeitslose, das im Jahre 1996 in dieser Zeitschrift publiziert wurde⁵.

Die Lage am Arbeitsmarkt bleibt trist: Über vier Millionen Arbeitslose, je nach Statistik zwischen 30% und 50% Langzeitarbeitslose, etwa 1,5 Millionen Arbeitslosenhilfeempfänger und 680 000 arbeitslos gemeldete Sozialhilfeempfänger. Damit die Kosten für Arbeits-

losigkeit nicht explodieren, wird eingespart – häufig weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit: Zum Beispiel sanken die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe vom Jahr 2000 auf das Jahr 2001 vor allem deshalb um etwa eine halbe Milliarde Euro auf 12,78 Mrd. Euro, weil die Beiträge an die Rentenversicherung für Arbeitslosenhilfeempfänger deutlich gekürzt wurden.

Arbeitsmarktstrukturreformen überfällig

Hilfekürzungen sind jedoch kein Ersatz für überfällige Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt. Insbesondere Langzeitarbeitslose sehen sich institutionellen Regelungen der sechziger Jahre gegenüber, die sich in der Arbeitswelt des dritten Jahrtausends als beschäftigungsfeindlich erweisen. Insbesondere die so genannte Arbeitslosen- und Sozialhilfefalle vermindert die Arbeitsanreize für Hilfeempfänger: Ihre Nettoeinkommen werden bis auf geringfügige Freibeträge fast vollständig auf die Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe angerechnet.

Erste Schritte sind getan: Die Erprobung unterschiedlicher Kombilohn-Modelle und die bundesweite

* Der Autor dankt Prof. Dr. Wolfgang Franz und den Mitarbeitern des Forschungsbereichs Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung im ZEW für wichtige Hinweise.

¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Ausschussdrucksache 14/2050 vom 25.1.2002.

² Vgl. für eine kurze Zusammenfassung Bertelsmann-Stiftung: Eckpunkte einer Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, Gütersloh 2002.

³ Vgl. S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann, J. Volkert: Einstiegsgehalt in Baden-Württemberg, Schlussbericht, in: Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 2002.

⁴ Vgl. S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann, J. Volkert: Erprobung und Umsetzung des „Hessischen Kombilohns“, Endbericht des IAW Tübingen an das Sozialministerium Hessen, Tübingen 2002.

⁵ Vgl. A. Spermann: Das „Einstiegsgehalt“ für Langzeitarbeitslose, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 5, S. 240-246; ders.: Negative Einkommensteuer, Lohnsubventionen und Langzeitarbeitslosigkeit, Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 104, Frankfurt 2001.

Dr. Alexander Spermann, 40, ist Privatdozent an der Universität Freiburg und Leiter des Forschungsbereichs Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

Einführung des Mainzer Modells sind grundsätzlich richtige, wenn auch im Detail verbesserungswürdige Reformschritte⁶. Das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe aus dem Jahr 2000 bildet die Basis für 30 so genannte MoZArT-Modellversuche⁷ in Deutschland, die bis zum Ende des Jahres 2002 jährlich mit etwa 15 Mrd. Euro vom Bund gefördert werden.

Die Arbeitsämter sollen zu Job-Center umgestaltet werden und auch für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger zuständig sein - zumindest sieht das ein Modul der Hartz-Vorschläge vor⁸. Weitere Schritte sind dringend nötig, wenn die Beschäftigung für gering qualifizierte steigen soll.

Zwillingsystem: Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind aus der Helikopterperspektive nahezu Zwillinge, aus der Froschperspektive ergeben sich jedoch einige, nicht fundamentale Unterschiede. Beide Leistungen sind zeitlich unbefristet und setzen eine Bedürftigkeitsprüfung voraus – wenn sich die Prüfungen auch im Detail unterscheiden. Die Höhe der Arbeitslosenhilfe wird vom zuletzt verdienten Nettoeinkommen bestimmt, wobei die Familiengröße kaum berücksichtigt wird (Individualprinzip)⁹. Die Sozialhilfe ist dagegen bedarfsabhängig – je größer der Haushalt, desto höher der Bedarf (Haushaltsprinzip).

In beiden Hilfesystemen werden eigene Nettoeinkommen der Hilfeempfänger fast vollständig auf den Hilfeanspruch angerechnet – nach im Detail unterschiedlichen Anrechnungssätzen. Beide Leistungen sind steuerfinanziert: Der Bund finanziert die Arbeitslosenhilfe, und die Kommunen finanzieren die Sozialhilfe. Die Ähnlichkeiten zwischen beiden Leistungen sind so groß, dass man sich spontan die Frage stellen muss, weshalb zwei unterschiedliche Systeme mit zwei unterschiedlichen Verwaltungen existieren.

Verwaltungskosteneinsparungen sind bei der Zusammenlegung zu erwarten, die Höhe ist jedoch schwer zu schätzen¹⁰.

Die Zwillingsverwaltung ist auch für die etwa 230 000 Personen im Jahr 2001 mit doppeltem Aufwand verbunden, die als so genannte Doppelbezieher sowohl Arbeitslosenunterstützung vom Arbeitsamt als auch Sozialhilfe vom Sozialamt erhielten, weil ihre Arbeitslosenunterstützung unter dem existenznotwendigen Bedarf lag¹¹.

Da die beiden Verwaltungssysteme von zwei verschiedenen Gebietskörperschaften finanziert werden, ist weiterhin ein Anreizmechanismus implementiert, Kosten von einem System in das andere System zu verschieben. Zum Beispiel rutschen durch Leistungskürzungen bei der Arbeitslosenhilfe automatisch mehr Personen in die Sozialhilfe, so dass die Zahl der Doppelbezieher zunimmt. Bei steigender Sozialhilfeempfängerzahl entsteht der Anreiz für die Kommunen als Sozialhilfeträger, Beschäftigungsmaßnahmen zu kreieren, nach deren Ablauf Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung besteht – nicht nur ein Verschiebebahnhof, sondern auch ein Teufelskreislauf.

Probleme bei der Zusammenführung

Das Hauptproblem bei der Zusammenführung der beiden Hilfesysteme dürfte ein politökonomisches Problem sein, das sich aus der föderalen Struktur Deutschlands ergibt. Wird die Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe überführt, entstehen zum Zeitpunkt der Umstellung zusätzliche Ausgaben für die Kommunen, weil mehr Personen Sozialhilfe erhalten würden. Der Streit zwischen den Gebietskörperschaften ist vorprogrammiert und bereits entbrannt. Die Zusammenlegung der beiden Systeme mit einer Gemeindefinanzreform zu verknüpfen, ist deshalb ein sinnvoller Schritt. Die Neuordnung der Finanzströme ist jedoch nicht Gegenstand dieses Beitrags¹².

Der umgekehrte Weg, die Zusammenführung auf der Ebene des Bundes, erscheint jedoch noch schwieriger. Werden arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger in die Arbeitslosenhilfe überführt, dann ergibt sich

⁶ Vgl. A. Spermann: Das Mainzer Kombilohn-Modell zur Verbesserung von Arbeitsanreizen – ein Placebo für gering Qualifizierte?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 51. Jg. (2002), S. 189-198.

⁷ MoZArT = Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe. Der MoZArT-Newsletter ist über www.bma-mozart.de erhältlich.

⁸ Vgl. Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin 2002.

⁹ Dagegen ist das Arbeitslosengeld, das wie die Arbeitslosenhilfe vom zuletzt verdienten Nettoeinkommen abhängt, beitragsfinanziert und bedürftigkeitsunabhängig.

¹⁰ Die FDP bzw. der ehemalige Arbeitsvermittler und FDP-Bundestagsabgeordnete Dirk Niebel schätzt die Kosten der Verwaltung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf jährlich etwa 3,5 Mrd. Euro (siehe Deutscher Bundestag: Drucksache 14/5983, Berlin 2001).

¹¹ Diese vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Zahl bezieht sich auf die Bezieher von Arbeitslosenunterstützung (Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe). Die Zahl der Doppelbezieher von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) ist deutlich geringer, aber es existieren keine offiziellen Zahlen.

¹² Die Bundesregierung hat am 27. Mai 2002 eine Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen eingesetzt, deren Ergebnisse Mitte 2003 vorliegen sollen. Vgl. auch die Vorschläge zur Reform der Finanzierung von B. Huber, K. Lichtblau: Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), H. 2, S. 77-82.

neben den zusätzlichen Lasten für den Bund noch ein Definitionsproblem. Da die Kommunen in diesem Fall den Anreiz haben, möglichst viele Sozialhilfeempfänger an den Bund „zu verschieben“, stellt sich die Frage: Welche Sozialhilfeempfänger sind arbeitsfähig? Nach welchen Kriterien wird diese Frage entschieden? Wer entscheidet über die Arbeitsfähigkeit? Es ist zu befürchten, dass eine von Bund und Kommunen besetzte „Sozialhilfeempfängerkommission“ weit mehr als eine halbe Million Menschen auf ihre Arbeitsfähigkeit überprüfen müsste. Schon aus diesem Grund erscheint die Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf kommunaler Ebene realistischer.

Ein weiteres, zentrales Problem bei der Zusammenführung sind die für Arbeitslosenhilfeempfänger von der Bundesanstalt für Arbeit übernommenen Sozialversicherungsbeiträge. Ein Beispiel: Die monatliche Brutto-Arbeitslosenhilfe betrug durchschnittlich im Dezember 2001 je Arbeitslosenhilfeempfänger 759 Euro, die ausgezahlte Netto-Arbeitslosenhilfe betrug dagegen lediglich 531 Euro, der Differenzbetrag von 228 Euro bestand aus Beiträgen an die Kranken-, Renten-, und Pflegeversicherung¹³. Sozialhilfeempfänger sind jedoch nicht rentenversichert, und auch nicht immer kranken- und pflegeversichert. Würden bei einer Zusammenlegung auch nur die Rentenversicherungsbeiträge für 500 000 Sozialhilfeempfänger von der Bundesanstalt für Arbeit übernommen, entstünden fiskalische Mehrbelastungen in Höhe von jährlich etwa 600 Millionen Euro¹⁴.

Ziele einer Reform

Die Ziele einer Reform der beiden Hilfesysteme sollten nicht nur darin bestehen, die Verwaltungseffizienz zu steigern, so dass gleiche Leistungen mit geringeren Kosten erbracht und Anreize für Verschiebepbahnhöfe minimiert werden können. Zentrales Ziel sollte vielmehr der beschäftigungsfreundliche Umbau der beiden Hilfesysteme sein, um die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verringern – unter der normativen Nebenbedingung, das im internationalen Vergleich hohe deutsche Sozialhilfeniveau für Bedürftige abzusichern. In der arbeitsmarktökonomischen Literatur ist es weitgehend unumstritten: Je höher die Arbeitslosenunterstützung und – wichtiger – je länger sie gewährt wird, je geringer der Lohnabstand und je mehr eigenes

Nettoeinkommen auf den Hilfeanspruch angerechnet wird (je höher der „Spitzensteuersatz“ = Transferenzzugsrate für Transferempfänger ist), desto länger dauert Arbeitslosigkeit.

Häufig sind die Reformvorschläge von Arbeitsmarktökonomien sehr allgemein gehalten¹⁵. Ein realisierbarer Reformvorschlag für eine Zusammenführung der beiden Hilfesysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe erfordert dagegen die Auseinandersetzung mit institutionellen Details, wobei der Blick auf das gesamte Hilfesystem für Arbeitslose in Deutschland nicht verloren gehen darf.

Einstiegsgeld Plus: Mehr Anreize und bessere Vermittlung

Der im Folgenden präsentierte Reformvorschlag berücksichtigt diese theoretischen Erkenntnisse ebenso wie die institutionellen Bedingungen. Es fließen weiterhin die Praxiserfahrungen aus Modellversuchen mit dem Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose in 16 baden-württembergischen und hessischen Kommunen sowie die Ergebnisse eines Modellversuchs zur gemeinsamen Vermittlung von Sozialhilfeempfängern durch das Sozial- und Arbeitsamt in Mannheim¹⁶ ein. Der Reformvorschlag lässt sich in fünf Punkten zusammenfassen.

- Die Arbeitslosenhilfe wird in die Sozialhilfe überführt – mit einer einheitlichen Bedürftigkeitsprüfung nach den Maßstäben des Bundessozialhilfegesetzes.
- Einstiegsgeld ist die aus der Verschmelzung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe entstandene Leistung für arbeitsfähige Personen, die – auf ein Jahr befristet – mit hohen Arbeitsanreizen durch teilweise Anrechnung eigener Verdienste verbunden ist.
- Einstiegsgeld wird das Zwischenglied zwischen der zeitlich befristeten Versicherungsleistung Arbeitslosengeld und der traditionellen Sozialhilfe. Einstiegsgeld wird ausschließlich bedürftigen Arbeitslosen (bisherige Arbeitslosenhilfeempfänger und arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger) gewährt, also nicht nur Langzeitarbeitslosen. Die Zielgruppe umfasst damit etwa zwei Millionen Menschen: Etwa 1,5 Millionen

¹³ Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit betragen die durchschnittlichen monatlichen Beiträge im Dezember 2001 für die Krankenversicherung 117 Euro, für die Rentenversicherung 103 Euro und für die Pflegeversicherung 9 Euro.

¹⁴ Berechnung unter der Annahme, dass 1200 Euro je Person im Jahr an Rentenversicherungsbeiträgen für 500 000 Personen übernommen werden.

¹⁵ Vgl. zwei Beispiele: Bertelsmann Stiftung: Mehr Beschäftigung in Deutschland – Entscheidungen sind überfällig, Gütersloh 2002; K.F. Zimmermann, M.C. Burda, K. Konrad, F. Schneider, J. von Hagen, G.G. Wagner: Petersberger Erklärung: Anstöße für eine zukunftsgerichtete Arbeitsmarktpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 11, S. 652-653.

¹⁶ Vgl. J. Jerger, C. Pohnke, A. Spermann: Gut betreut in den Arbeitsmarkt? Eine mikroökonomische Evaluation der Mannheimer Arbeitsvermittlungsagentur, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 34. Jg. (2001), S. 567-576.

Arbeitslosenhilfeempfänger und etwa 500 000 erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger, die keine ergänzende Arbeitslosenhilfe erhalten.

- Sozialversicherungsbeiträge an ehemalige Arbeitslosenhilfeempfänger werden in einer Übergangsregelung allmählich auf Null (Rentenversicherung) bzw. auf Mindestsätze (Kranken- und Pflegeversicherung) reduziert, bisherige Sozialhilfeempfänger erhalten keine zusätzlichen Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen.
- Die Plus-Komponente: Einstiegsgeldberechtigte sollen in formal privatisierten Job Centern mit einem erfolversprechenden Personalschlüssel intensiv beraten werden. Dabei ist ein Personalschlüssel von 1 zu 50 (ein Case-Manager zu 50 Einstiegsgeldberechtigten) anzustreben.

Einheitliche Bedürftigkeitsprüfung

Durch den Baustein einheitliche Bedürftigkeitsprüfung des Vorschlags entstehen kurzfristig Mittelsparungen, die zur Finanzierung der Plus-Komponente zur Verfügung stehen. Bei einer Anpassung des Leistungsniveaus der Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der Sozialhilfe stellen sich bisherige Doppelbezieher von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in Bezug auf ihr verfügbares Einkommen nicht schlechter. Es werden jedoch kurzfristig weniger und - nach einer Übergangszeit - keine Rentenversicherungsbeiträge mehr für sie entrichtet.

Bisherige Arbeitslosenhilfeempfänger, die nach der strengeren Bedürftigkeitsprüfung des Bundessozialhilfegesetzes nicht mehr als bedürftig gelten, erhalten keine Leistungen mehr und müssen ihre vorhandenen eigenen Mittel zur Finanzierung ihres Lebensunterhalts einsetzen. Arbeitslosenhilfeempfänger, deren Hilfeanspruch oberhalb des Sozialhilfeanspruchs liegt, stellen sich auch in Bezug auf ihr verfügbares Einkommen schlechter. Dabei wird es sich im Wesentlichen um Alleinstehende und Familien mit Vermögen und/oder Zweitverdienern handeln.

Für – nach dem Sozialhilferecht - bedürftige Familien spielt die Verminderung der Arbeitslosenhilfe keine Rolle. Ihr Bedarf wird durch die Sozialhilfe gedeckt, es entfallen mittelfristig lediglich die Rentenversicherungsbeiträge. Die Verschärfung der Bedürftigkeitsprüfung für bisherige Arbeitslosenhilfeempfänger erscheint notwendig, um Einstiegsgeld-Mitnahmeeffekte zu minimieren. Da alle Arbeitslosenhilfeempfänger – unabhängig von der Dauer der Arbeitslosigkeit – vom Einstiegsgeld Plus profitieren sollen (siehe

unten), bleibt lediglich dieses Instrument als Hürde gegen die Transfermitnahme durch an sich Nicht-Bedürftige.

Das Einstiegsgeld

Die – bei der Einführung kostenneutrale – Einstiegsgeldkomponente erhöht die Arbeitsanreize für bedürftige Arbeitslose. Die Einführung ist ohne zusätzliche Beratung durch einen Case Manager kostenneutral, weil den Hilfeempfängern lediglich ein finanzieller Anreiz gesetzt wird: Wenn sie mehr verdienen, können sie einen Teil ihres Zusatzverdienstes behalten – zusätzlich zur Sozialhilfe. Wenn sie eine Arbeit aufnehmen, dann reduziert sich ihr Sozialhilfeanspruch durch die teilweise Anrechnung ihres Nettoeinkommens – im Vergleich zur Situation der Nichterwerbstätigkeit.

Folgende Einstiegsgeldvariante erscheint angesichts der Alternative Schwarzarbeit (= Null - Anrechnung auf die Sozialhilfe) besonders vielversprechend: Statt Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe erhalten arbeitsfähige Hilfeempfänger in der Regel für ein Jahr Einstiegsgeld: Ihr erzieltes Nettoeinkommen wird zum Beispiel im ersten Vierteljahr nicht, im zweiten Vierteljahr zu 25% und im zweiten Halbjahr - in Anlehnung an einen als leistungsanreizfreundlich empfundenen Spitzensteuersatz – zu 39% auf den Hilfeanspruch angerechnet werden (zeitlich degressive Einstiegsgeldvariante). Für Haushaltstypen mit Kindern erscheinen längere Förderzeiträume sinnvoll zu sein, um den Anschluss an den ersten Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Damit würden sich eigene Anstrengungen deutlich mehr lohnen als bisher – der „Spitzensteuersatz“ (Transferentzugsrate) für bedürftige Arbeitslose würde zwischen 0 und 39% liegen.

Mit dem Einstiegsgeld werden keine zusätzlichen Sozialhilfeempfänger produziert. Sobald Hilfeempfänger mehr arbeiten als unter der derzeitigen weitgehenden Vollarrechnung auf den Sozialhilfeanspruch, würden sich die Sozialhilfeausgaben je Hilfeempfänger in der Regel vermindern. Führt die aufgenommene Beschäftigung zu einem Nettoeinkommen oberhalb des derzeitigen Sozialhilfeniveaus, so scheiden diese Personen aus der Sozialhilfe aus.

Im Gegensatz zum ursprünglichen Einstiegsgeld-Konzept wird die Begrenzung auf bedürftigkeitsgeprüfte Langzeitarbeitslose gelockert: Voraussetzung für den Bezug von Einstiegsgeld ist Bedürftigkeit und Arbeitslosigkeit. Darunter fallen explizit auch Personen, die nicht der Arbeitspflicht unterliegen, jedoch

¹⁷ Vgl. Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, a.a.O., S. 125 ff.

Arbeit suchen (z.B. Alleinerziehende mit kleinen Kindern). Damit sind etwa die Hälfte der derzeitigen Arbeitslosen einstiegsgeldberechtigt. Im Gegensatz zum Arbeitslosengeld II, wie es von der Hartz-Kommission als Ersatz für die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger vorgeschlagen wurde¹⁷, ist das Einstiegsgeld zeitlich befristet und mit einem geringen Anrechnungssatz verbunden. Da der so genannte „Klebeeffekt“ in den Modellversuchen, das heißt die Weiterführung einer Tätigkeit, auch wenn das Einstiegsgeld ausgelaufen ist, mit 60% relativ hoch war, erscheint eine zeitlich befristete Lösung angemessen¹⁸.

In den Modellversuchen mit dem Einstiegsgeld hat sich weiterhin gezeigt, dass bei engagierter Implementierung auf kommunaler Ebene und offenen Stellen im lokalen Arbeitsmarkt ein signifikant positiver Beschäftigungseffekt nachweisbar ist. Es zeigte sich im bundesweit ersten Feldexperiment mit Programm- und Kontrollgruppen in der Stadt Mannheim im Jahr 2000: Die Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen, ist für Hilfeempfänger, denen Einstiegsgeld angeboten wurde (Programmgruppe), um 5,4% höher als bei Hilfeempfängern, bei denen das Nettoeinkommen fast vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet wurde (Kontrollgruppe). Dieser geringe Beschäftigungseffekt wurde mit einer fünfzigprozentigen Anrechnung des Bruttoeinkommens auf die Sozialhilfe bei einer auf langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger (länger als zwölf Monate ohne Beschäftigung) begrenzten Zielgruppe erreicht¹⁹.

Der Beschäftigungseffekt dürfte um so höher ausfallen, je enger sich der Anrechnungssatz an Schwarzmarktbedingungen (= Null - Anrechnung) orientiert. Eine zeitlich degressive Einstiegsgeldvariante wurde bei den Modellversuchen in Hessen häufig eingesetzt, wenn auch mit deutlich geringeren finanziellen Vorteilen für Hilfeempfänger. In der hier vorgeschlagenen, anreiz- und verwaltungsfreundlichen Variante sollten sich die Beschäftigungswirkungen deutlich erhöhen.

Drei Hilfesysteme

Zur Reduzierung der Dauer der Arbeitslosigkeit könnte die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld auf zwölf Monate befristet und degressiv ausgestaltet werden²¹ – diese Reformschritte sind komplementär.

¹⁸ Vgl. S. Dann et al.: Einstiegsgeld in Baden-Württemberg..., a.a.O., S. 49 ff.

¹⁹ Vgl. ebenda, S. 57 ff.

²⁰ Vgl. W. Franz: Für mehr Beschäftigung: Was jetzt zu tun ist, in: ZEW news Extra, Mannheim, September 2002.

Das Einstiegsgeld Plus-Konzept zielt auf verbesserte Anreize für bedürftigkeitsgeprüfte Langzeitarbeitslose im Anschluss an ein – wie lange und in welcher Höhe auch immer – gezahltes Arbeitslosengeld. Wer nach zwölfmonatiger Anspruchsberechtigung auf Einstiegsgeld – und trotz intensiver Vermittlungsbemühungen – immer noch keinen Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt geschafft hat, kann nicht als leistungsfähig nach den bestehenden Marktlöhnen bezeichnet werden.

Für diese Personen, die durchaus noch arbeitsfähig sein können, könnten Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes im Rahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung bei gleichzeitigem Sozialhilfebezug zweckmäßig und volkswirtschaftlich sinnvoll sein²¹, doch ist dieser Weg sehr problematisch²². Für an sich leistungsfähige Personen, deren Nettoeinkommen nicht über dem Sozialhilfeanspruch liegt (z.B. bei großen Familien), müssen dauerhafte Kombi-Einkommensmodelle gefunden werden. An einer haushaltstypenbezogenen, vielleicht sogar einzelfallbezogenen Ausgestaltung wird aus fiskalischen Gründen kein Weg vorbeiführen.

Sozialversicherungsbeiträge

Die Behandlung der Beiträge an die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung für die derzeit etwa 1,5 Millionen Arbeitslosenhilfeempfänger ist ein kritischer Punkt der Reform. Die Streichung der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge bis zu einem Mindestsatz erscheint unproblematisch. Sozialhilfeempfänger sind bereits heute häufig mit dem Mindestsatz kranken- und pflegeversichert.

Problematischer sind die Rentenversicherungsbeiträge. Zwar würden Beitragsausfälle für die Rentenversicherungen auch geringere Verpflichtungen in der Zukunft bedeuten, zunächst jedoch entfallen Einnahmen. Deshalb erscheint eine mehrjährige Übergangslösung für die Rentenversicherung sinnvoll. Die bereits erwähnte Kürzung der Rentenversicherungsbeiträge im Jahr 2001 war bereits ein erster Schritt in diese Richtung.

Da zu erwarten ist, dass erst nach einer Anlaufphase deutlich mehr Hilfeempfänger als bisher eine sozialversicherungsspflichtige Beschäftigung aufnehmen,

²¹ Vgl. H. Feist: Arbeit statt Sozialhilfe, Zur Reform der Grundversicherung in Deutschland, Beiträge zur Finanzwissenschaft, Bd. 12, Tübingen 2000; J. Eekhoff: Beschäftigung und soziale Sicherung, Tübingen 1996.

²² Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit, in: BMWI-Dokumentation Nr. 512, 2002.

erscheint die sofortige Streichung der Rentenversicherungsbeiträge nicht angemessen. Allerdings muss ein klarer Zeitplan für die Reduzierung der Rentenversicherungsbeiträge bereits zum Umstellungszeitpunkt vereinbart werden, um zusätzliche Mittel für die Finanzierung der Pluskomponente des Einstiegsgeldes zur Verfügung zu haben.

Die Plus-Komponente

Die Praxiserfahrungen mit den Einstiegsgeld-Modellversuchen haben gezeigt, dass zusätzliche finanzielle Anreize für Hilfeempfänger bei starkem Engagement der Sachbearbeiter erfolgreich sein können. Der Beschäftigungseffekt hat sich jedoch als gering erwiesen. Er ließe sich steigern, wenn ausgebildete Case Manager die Einstiegsgeldempfänger intensiv beraten würden - zumindest deuten die Ergebnisse des Modellversuchs mit der Mannheimer Arbeitsvermittlungsgesellschaft (MAVA) darauf hin.

In der MAVA arbeiten Mitarbeiter des Sozial- und Arbeitsamts eng bei der Vermittlung arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger zusammen. Wie das in der Öffentlichkeit besser bekannte Kölner Job-Center stand die MAVA Pate für das Job-Center-Modul der Hartz-Kommission. Wesentliches Kennzeichen der MAVA ist ein relativ zum Sozial- bzw. Arbeitsamt günstigerer Personalschlüssel zwischen Sachbearbeitern und Hilfeempfängern.

Der Vergleich zwischen einer MAVA-Gruppe (Programmgruppe) und einer in wesentlichen beobachtbaren Merkmalen (z.B. Alter, Geschlecht, Ausbildung) ähnlichen Sozialamtsgruppe (Kontrollgruppe) erbrachte folgendes Ergebnis: Die Vermittlungswahrscheinlichkeit der MAVA-Gruppe betrug 17,74%, im Gegensatz zu nur 2,61% in der Sozialamtsgruppe, so dass der Maßnahmeneffekt 15,13 Prozentpunkte betrug.

Ein Personalschlüssel von etwa 1 zu 50 (ein Case Manager zu 50 Einstiegsgeldberechtigten) scheint - nach diesen, aber auch nach internationalen Erfahrungen²³ - eine erfolgversprechende Intensivberatung zu ermöglichen. Im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes wurde ein erster zögerlicher Schritt zur Verbesserung des Personalschlüssels bei der Beratung von Arbeitslosen getan²⁴, im Endbericht der Hartz-Kommission

findet man jedoch keine konkrete Angabe zu diesem zentralen Element der Job-Center.

Einschränkend ist anzumerken: In der Stadt Mannheim wurden erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger unabhängig von der Dauer des Hilfebezugs von den Mitarbeitern der MAVA beraten. Bei Vermittlung auf einen Arbeitsplatz wurde nicht zusätzlich Einstiegsgeld gewährt. Um eine Doppelförderung zu vermeiden, wurde lediglich Hilfeempfängern Einstiegsgeld gezahlt, die sich ihren Arbeitsplatz selbst gesucht hatten. Beim Einstiegsgeld Plus-Konzept würde der Case Manager des Job-Centers über die Gewährung von Einstiegsgeld im Einzelfall entscheiden.

Doch selbst bei einem günstigen Personalschlüssel erscheinen finanzielle Anreize - nicht nur für die Hilfeempfänger, sondern auch für Vermittler - dringend notwendig. Innerhalb des behördlichen Rahmens lassen sich Anreize kaum realisieren²⁵. Einen Ausweg bieten formal privatisierte Job Center, die als GmbHs zu 100% in staatlicher Hand sind; formale Privatisierung ist schon seit vielen Jahren ein Standardinstrument für Kommunen, um Ansätze marktwirtschaftlichen Denkens in behördliche Strukturen zu bringen.

In den Job-Centern sollten nicht nur die Einstiegsgeldempfänger, sondern durchaus auch Arbeitslosengeldempfänger beraten und vermittelt werden, insbesondere dann, wenn die Höhe und die Dauer des Arbeitslosengeldes gekürzt wird - jedoch nicht ausschließlich, sondern vom ersten Tag der Arbeitslosigkeit an im Wettbewerb mit privaten Vermittlern²⁶.

Statische fiskalische Analyse

Bei statischer Betrachtung entstehen zum Umstellungszeitpunkt im Wesentlichen folgende fiskalischen Ströme²⁷. Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit gab der Bund im Jahr 2001 genau 12,78 Mrd. Euro für die Arbeitslosenhilfe aus, wobei 8,95 Mrd. Euro als Netto-Arbeitslosenhilfe an die Hilfeempfänger ausgezahlt wurden und der Restbetrag von 3,83 Mrd. Euro an die Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung floss. Durch die Zusammenführung nach dem Einstiegsgeld Plus-Konzept, spart der Bund dem-

²³ Vgl. W. Oechel: Welfare to Work in the US: A Model for Germany?, in: CESifo Working Paper Nr. 537, 2001.

²⁴ Vgl. A. Spermann: Das Job AQTIV-Gesetz greift zu kurz, Mehr Vermittler, mehr Wettbewerb zwischen Vermittlern und bessere Erfolgskontrolle sind nötig, in: Politische Studien, 52. Jg. (2002), S. 40-48.

²⁵ Es existiert lediglich ein kleiner Spielraum. Vgl. B. Adamaschek, W. Oechsler (Hrsg.): Leistungsabhängige Bezahlung im öffentlichen Dienst, Gütersloh 2001.

²⁶ Nach dem Job-AQTIV-Gesetz, das seit dem 1. Januar 2002 gilt, dürfen sich Arbeitslose erst nach sechs Monaten an private Vermittler wenden.

²⁷ Vgl. für eine in Teilen detaillierte fiskalische Analyse B. Kaltenborn: Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Quantitative Wirkungen und Anreize für die beteiligten Fiskal, Expertise im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Bonn, November 2002.

entsprechend brutto 12,78 Mrd. Euro Ausgaben für Arbeitslosenhilfe ein.

Die Nettoeinsparung hängt davon ab, wie die Übergangslösung für die Sozialversicherung und der Finanzausgleich mit den Kommunen ausgestaltet wird. Im Jahr 2001 betragen die Sozialversicherungsbeiträge für die Krankenversicherung 1,94 Mrd. Euro, für die Rentenversicherung 1,74 Mrd. Euro und für die Pflegeversicherung 0,15 Mrd. Euro – eine Übergangslösung würde diesen Kostenblock über einen Zeitraum von zum Beispiel vier Jahren auf einen sehr geringen Betrag reduzieren.

Im ersten Jahr müssten jedoch bereits Kürzungen vorgenommen werden, um finanzielle Mittel für die Erstausrüstung der Job-Center zu erhalten. Für die Kommunen entstehen bei der Zusammenführung deutlich weniger als 8,95 Mrd. Euro zusätzliche Ausgaben, weil aufgrund der strengeren Bedürftigkeitsprüfung relativ weniger Hilfeempfänger als bisher Einstiegsgeld erhalten werden. Weiterhin ist eine Effizienzsteigerung der Verwaltung mit der Reform verbunden, weil die doppelte Bedürftigkeitsprüfung und die doppelte Berechnung der Hilfeleistungen entfallen.

Hinzu kommt, dass einige Verschiebebahnhöfe „stillgelegt“ werden, doch sind Kostenverlagerungsstrategien zwischen Gebietskörperschaften ein Wesensmerkmal eines föderalen Staates – und letztlich nur mit mehr Zentralismus an der Wurzel zu kurieren. Damit stehen – im Voraus schwer abschätzbare – Einsparungsbeträge in Milliardenhöhe zur Verfügung, die zum Aufbau der Job-Center verwendet werden könnten.

Gewinner und Verlierer

Durch den Einstiegsgeld Plus-Vorschlag werden Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger zum einen besser und zum anderen schlechter gestellt, Sozialhilfeempfänger werden ausschließlich besser gestellt.

Berücksichtigt man nicht nur das Einstiegsgeld Plus, sondern auch die komplementären arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Kürzung der Höhe und Dauer des Arbeitslosengeldes), so stellen sich Arbeitslosengeldempfänger im Vergleich zum Status quo finanziell schlechter, weil sie für einen kürzeren Zeitraum monatlich weniger Arbeitslosengeld erhalten. Jedoch profitieren sie von einer wesentlich verbesserten Beratung und Vermittlung in den Job-Centern. Auch erhöhen sich ihre Arbeitsanreize, weil der Lohnabstand und der Gegenwartswert zukünftiger Einkommen zunimmt.

Arbeitslosenhilfeempfänger stellen sich im Vergleich zum Status quo finanziell schlechter, weil ihre Ansprüche bei fehlender Bedürftigkeit ganz wegfallen oder bei Bedürftigkeit auf das für ihren Haushaltstyp relevante Sozialhilfeniveau sinken.

Hinzu kommen die – nach einer Übergangsregelung – weitgehend entfallenen Sozialversicherungsbeiträge. Jedoch profitieren auch die Arbeitslosenhilfeempfänger von einer wesentlich verbesserten Beratung und Vermittlung durch Case Manager. Weiterhin erhöhen sich ihre Arbeitsanreize durch das Einstiegsgeld. Für bisherige Doppelbezieher von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe entfällt der Kontakt zu einer Verwaltung – sie müssen nur noch zu einem Job-Center, nicht mehr zum Arbeits- und Sozialamt. Sozialhilfeempfänger profitieren von der verbesserten Beratung und Vermittlung und den verbesserten Zuverdienstmöglichkeiten durch das Einstiegsgeld. Hinzu kommt die geringere Stigmatisierung, weil die Job-Center und nicht mehr das Sozialamt Ansprechpartner ist.

Dynamische Betrachtung

Die bisherigen Überlegungen sind statisch und auf den Zeitpunkt der Zusammenführung der beiden Hilfesysteme gerichtet. Die statische Sicht greift jedoch zu kurz. Sie lenkt das Augenmerk in diesem Fall auf Einsparungsmöglichkeiten und führt zu einer Beurteilung von Reformvorhaben ohne Blick in die Zukunft. Die größte Gefahr bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist, dass die politischen Entscheidungsinstanzen statisch denken und lediglich ein Sparprogramm durchsetzen. Dabei ist diese Reform mit der Chance verbunden, ein soziales Investitionsprojekt zu realisieren.

Um den Punkt ganz klar zu machen: Jedes private Unternehmen, das seine Investitionsalternativen nur nach Kostengesichtspunkten beurteilt, ist anachronistisch und kaum überlebensfähig. Jede Investition wird dynamisch betrachtet: Was bringen Investitionsausgaben an Einnahmenüberschüssen in der Zukunft, lautet die zentrale Frage. Dieser dynamischen Perspektive kann sich der Staat auch nicht entziehen: Staatliche Ausgaben heute können staatliche Einnahmen morgen erhöhen, sofern es sich um rentable Investitionsausgaben handelt. Staatsausgaben, die eine Erhöhung der Beschäftigung ermöglichen, sind eine Investition in das soziale Sicherungssystem. Ohne zusätzliche Beschäftigung ist eine nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungen nicht vorstellbar.

Zusätzliche Beschäftigung entsteht aus dem Zusammenspiel von Arbeitsangebot und Arbeitsnach-

frage. Das Einstiegsgeld Plus-Konzept sowie die Kürzung der Höhe und Dauer des Arbeitslosengeldes sind Maßnahmen, die auf die Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit zielen. Dabei ist angesichts einer elastischen Arbeitsnachfrage zusätzliche Beschäftigung zu erwarten.

Die Beschäftigungszuwächse könnten jedoch wesentlich größer sein, wenn die Bruttolohnkosten der Arbeitgeber, zum Beispiel durch Verkleinerung des Abgabenteils für Geringverdiener und/oder niedrigere Tariflöhne sinken würden. Zeitlich befristete Einstiegstarife für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose könnten sich als hilfreich erweisen. Die Beschäftigungszuwächse würden durch geringere Reallöhne erzwungen, die höhere Beschäftigung würde jedoch Investitionen anregen, so dass langfristig die Reallöhne für Geringverdiener bei zunehmender Beschäftigung steigen könnten.

Weitergehende Reformen

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie plädiert in seinem aktuellen Gutachten ebenfalls für die Zusammenlegung der Sozial- und Arbeitslosenhilfe²⁸. Im Gegensatz zu dem hier vorgestellten Reformvorschlag wird jedoch die Absenkung der Sozialhilfe für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger in den Mittelpunkt der Überlegungen gestellt, damit die Anspruchslöhne der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger sinken. Eine wirkliche Problemlösung wird nach Ansicht des Beirats nur dann erreicht, wenn das Sozialhilfeniveau für alle erwerbsfähigen, aber nicht erwerbstätigen Sozialhilfebezieher sinkt. Dazu werden zwei – zeitlich unbefristete – grundsätzliche Reformoptionen präsentiert, die sich insbesondere im Grad der Absenkung der Sozialhilfe unterscheiden.

Ohne an dieser Stelle die Reformoptionen detailliert diskutieren zu können: Beim Einstiegsgeld Plus-Vorschlag wird bewusst auf eine Ex-ante-Absenkung der Sozialhilfe verzichtet, um umfangreiche und teure arbeitsärztliche Überprüfungen der Arbeitsfähigkeit mit anschließenden Gerichtsverfahren zu vermeiden. Jedoch werden der zeitlich befristete Anreiz Einstiegsgeld und die gesetzliche Arbeitspflicht durchaus komplementär verstanden. Wer sich nachweislich der Arbeit verweigert, dem sollte konsequent im bestehenden gesetzlichen Rahmen die Hilfe gekürzt bzw. gestrichen werden.

Es spricht grundsätzlich nichts dagegen, im Anschluss an das zeitlich befristete Arbeitslosengeld und das zeitlich befristete Einstiegsgeld eine im Sinne des Beirats modifizierte Sozialhilfe dauerhaft zu implementieren. Diese Reformoption in der Tradition von Milton Friedmans Armutslückenkonzept ist zweifellos eher finanzierbar als das in den neunziger Jahren diskutierte Bürgergeldmodell²⁹. Dabei sind jedoch wiederum viele Detailfragen zu klären.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit dem Einstiegsgeld Plus passive Hilfeleistungen durch aktive Hilfeleistungen ersetzt werden. Es findet – trotz Leistungskürzungen für Bezieher von Arbeitslosenunterstützung – kein Sozialabbau, sondern eine Umschichtung von Mitteln hin zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik statt.

Zielsetzung des Konzepts ist weder Sozialabbau durch Leistungskürzungen noch reine Verwaltungskosteneinsparungen, sondern die Erhöhung der Beschäftigung in Deutschland. Beide Komponenten des Reformvorschlages sind – im Gegensatz zu den meisten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen – durch eine dem internationalen Standard entsprechende Evaluation mit Programm- und Kontrollgruppen erfolgreich getestet worden. Beide Teilkomponenten erhöhen statistisch signifikant die Beschäftigung arbeitsloser Hilfeempfänger. Sie sind jedoch keine Wundermittel, sondern Bausteine einer beschäftigungsfreundlichen Arbeitsmarktpolitik.

Aber selbst wenn zwei Millionen bedürftigkeitsgeprüfte Hilfeempfänger in Job-Centern von Case Managern mit hohen finanziellen Anreizen schnell wieder in den ersten Arbeitsmarkt gebracht werden, ist einschränkend festzuhalten: Reformvorschläge, die auf eine Verbesserung der Effizienz der Vermittlung ausgerichtet sind, führen zwar durch die Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit zu einem Rückgang der Arbeitslosenquote.

Es werden jedoch bei unverändertem Reallohniveau keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen. Die Schaffung von Arbeitsplätzen muss für Arbeitgeber deutlich billiger werden, und die Aufnahme gering entlohnter Jobs muss sich für Arbeitnehmer deutlich mehr als bisher lohnen. Wenn Arbeit für Unternehmen und Haushalte finanziell wesentlich attraktiver als bisher wird, dann ist ein hoher Beschäftigungszuwachs zu Beginn des Jahrtausends in Deutschland möglich.

²⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, a.a.O., S. 45 ff.

²⁹ Vgl. für eine ausführliche Darstellung A. Spermann: Negative Einkommensteuer..., a.a.O., S. 57 ff.