

Die Agenda 2010 und die Grundsicherung für Arbeitsuchende

von Werner Eichhorst*

1 Die Vorgeschichte

Die Fusion von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende, die mit dem Vierten Hartz-Gesetz zum 1. Januar 2005 vollzogen wurde, hat eine längere Vorgeschichte. Der Handlungsbedarf war bereits einige Zeit diskutiert worden. Im Zentrum stand dabei die Kritik an der Doppelstruktur der Sozialleistungen und an den „Verschiebebahnhöfen“ zwischen den beiden Systemen. Auf der einen Seite hatten Arbeitslose bei Vorliegen einer früheren sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach Ausschöpfung des Anspruchs auf das verdienstabhängige und befristete Arbeitslosengeld Zugang zur steuerfinanzierten, von der Bundesanstalt für Arbeit administrierten Arbeitslosenhilfe, die zwar bedürftigkeitsgeprüft war, aber noch an den früheren Verdienst anknüpfte. Auf der anderen Seite bestand für Menschen ohne Phasen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung Anspruch auf die von den Kommunen finanzierte und verwaltete Sozialhilfe, die Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes, besondere Leistungen für spezielle Bedarfe sowie Einmalleistungen und Unterkunft umfasste. Für Bezieher der Arbeitslosenhilfe wurden kaum effektive Bemühungen um Wiedereingliederung unternommen, während von Kommune zu Kommune unterschiedliche Ansatzpunkte zur Beschäftigungsförderung bestanden. Problematisch waren jedoch kommunale Beschäftigungsprojekte, die primär dazu dienten, Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehungsweise auf die vom Bund finanzierte Arbeitslosenhilfe zu erwerben und so die kommunalen Haushalte zu entlasten. Zur Überwindung dieser Steuerungsdefizite wurden bereits Ende der 1990er Jahre neue Kooperationsformen im Rahmen der sogenannten „Mozart-Projekte“ erprobt.

2 Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die rot-grüne Bundesregierung hatte sich dazu verpflichtet, die im Hartz-Bericht programmatisch angekündigte Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe vorzunehmen. Damit wurde diese Reform Teil der Agenda der Regierungspolitik von Rot-Grün nach der Wiederwahl im Herbst 2002. Neben die Versicherungsleistung des Arbeitslosengeldes I sollte die steuerfinanzierte Grundsicherung Arbeitslosengeld II treten. Die zunächst nicht geklärte Höhe dieser Transferleistung sollte nach der Festlegung in der Agenda 2010 vom März 2003 im Regelfall der Höhe der bisherigen Sozialhilfe entsprechen. Damit war eine massive Strukturreform in Richtung einer einheitlichen Mindestsicherung für Personen im

* Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn, E-Mail: eichhorst@iza.org

erwerbsfähigen Alter verbunden; die Anbindung auch der Sozialleistungen von Langzeitarbeitslosen an einen vorherigen Verdienst wurde damit aufgelöst.

Ausgestaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Das Vierte Hartz-Gesetz (Hartz IV) ist Anfang Januar 2005 in Kraft getreten. Damit wurden die einkommensbezogene Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige im neu geschaffenen Sozialgesetzbuch II (SGB II) durch eine generelle Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige im Alter zwischen 15 und 65 Jahren ersetzt. Diese steht Arbeitsuchenden, aber auch abhängig Beschäftigten mit nicht existenzsichernden Löhnen und selbstständig Erwerbstätigen offen. Voraussetzung für den Leistungsbezug sind also Hilfebedürftigkeit, Erwerbsfähigkeit oder die Mitgliedschaft in einer Bedarfsgemeinschaft mit anderen erwerbsfähigen Hilfebeziehern. In recht breiter Abgrenzung wird jeder Hilfebedürftige als erwerbsfähig eingeschätzt, der mindestens drei Stunden pro Tag zu den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes arbeiten kann.

Die Leistungshöhe wurde auf dem Niveau der früheren Sozialhilfe unter Einbezug einer Pauschalierung früherer Einmalleistungen fixiert und beträgt derzeit bundesweit einheitlich 347 Euro für Alleinstehende, jeweils 90 % davon für Erwachsene in Paarhaushalten und je nach Alter der Kinder 60 bis 80 %. Beim Übergang aus dem zeitlich befristeten Arbeitslosengeld I in das generell dauerhafte Arbeitslosengeld II wird ein degressiver befristeter Zuschlag gewährt. Daneben übernimmt die Grundsicherung die Kosten für eine angemessene Unterkunft samt Heizung.

Gemäß des Grundsatzes der Bedürftigkeit werden vorhandene Einkünfte und Vermögen angerechnet. Dabei bestehen beim Vermögen Freibeträge in Abhängigkeit vom Alter, während beim Einkommen insbesondere Partnereinkommen und Einkommen aus der eigenen Erwerbstätigkeit eine Rolle spielen. Zur Stärkung der Arbeitsanreize bestehen hier jedoch Hinzuverdienstmöglichkeiten, die zudem kurz nach Inkrafttreten des SGB II modifiziert wurden. So können Hilfebezieher 100 Euro im Monat ohne Anrechnung hinzuverdienen, von einem Bruttoeinkommen zwischen 100 und 800 Euro pro Monat verbleiben ihnen 20 %, darüber hinaus bis 1 200 beziehungsweise 1 500 Euro (in Haushalten mit Kindern) 10 %. Damit besteht in der Grundsicherung ein leicht zugänglicher, allgemeiner und unbefristeter Kombilohn, da niedrige Einkommen aus abhängiger oder selbstständiger Erwerbstätigkeit in jedem Fall aufgestockt werden können.

Eingliederungsleistungen

Hartz IV folgt dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“. Der Hilfebezieher hat demnach Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes, aber auch auf Unterstützung zur Beendigung der Hilfebedürftigkeit durch die Wiederherstellung oder Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sowie bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Hilfebedürftige müssen aber im Gegenzug an solchen Maßnahmen aktiv mitwirken und alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit nutzen. Dazu gehören der Abschluss einer verbindlichen Eingliederungsvereinbarung zwischen Hilfebezieher und Betreuer sowie die Bereitschaft zur Aufnahme einer zumutbaren Beschäftigung. Nach längeren Auseinandersetzungen wurde im SGB II grundsätzlich jede Arbeit

als zumutbar bezeichnet, auch solche Tätigkeiten, die nicht einer früheren Ausbildung entsprechen oder ungünstigere Arbeitsbedingungen bieten. Damit werden die „fordernden“ Elemente der Grundsicherung konkretisiert.

Daneben besteht prinzipiell Zugang zu nahezu allen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zur Förderung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Speziell für die Bezieher von Arbeitslosengeld II, die keine andere Arbeit finden, wurden öffentliche Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“) eingerichtet. Das zeitlich befristete Einstiegsgeld kann zur Förderung der Existenzgründung, aber auch bei der Aufnahme einer gering entlohnerten Tätigkeit gewährt werden. Für individuelle Problemlagen kann auf psycho-soziale Dienstleistungen zurückgegriffen werden, z. B. Schuldner- und Suchtberatung oder die Organisation von Kinderbetreuung. Dabei soll eine intensive Betreuung durch persönlichen Ansprechpartner und spezielles Fallmanagement gewährleistet werden. Dies stellt auf der „fördernden“ Seite des SGB II eine Neuerung gegenüber der etablierten Arbeitsmarktpolitik dar und soll den spezifischen Problemlagen der Hilfebezieher gerecht werden.

Umsetzungsstrukturen

Während die Bundesregierung eine Zuständigkeit der Bundesagentur für den Bereich SGB II vorgesehen hatte, ergab sich in Verhandlungen mit dem unionsdominierten Bundesrat kurz vor dem Inkrafttreten des SGB II ein schwieriger politischer Kompromiss über die Umsetzungsstrukturen. Hieraus resultierten überwiegend Arbeitsgemeinschaften in gemeinsamer Trägerschaft von Arbeitsagentur und Kommunen, aber in 69 Städten beziehungsweise Kreisen wurde eine alleinige Zuständigkeit der Kommunen (sogenannte „Optionskommunen“) ermöglicht, in einigen Fällen besteht auch weiterhin eine getrennte Trägerschaft. Das eigentliche Ziel einer einheitlichen Zuständigkeit wurde damit verfehlt. Nach ersten Anlaufschwierigkeiten haben sich jedoch in vielen Arbeitsgemeinschaften trotz der fragmentierten Zuständigkeiten und heterogenen Organisationsstrukturen in der Praxis mittlerweile durchaus funktionierende Modelle der Zusammenarbeit etabliert, während die Abläufe in den Kommunen weniger transparent sind.

Problematisch sind in jedem Fall die Anreize der gegenwärtigen Finanzierungs- und Verwaltungsstruktur. Der Bund trägt die Finanzierung des Arbeitslosengeldes II, der Eingliederungsmaßnahmen sowie etwa eines Drittels der Kosten für Unterkunft und Heizung, während die Kommunen für den größeren Teil der Unterkunftskosten und die sozialen Dienstleistungen zuständig sind. In der Praxis bedeutet dies, dass der Bund aus dem Steueraufkommen einen Großteil der Finanzierung übernommen hat, es aber keine wirksamen Anreize auf der Seite der für die Umsetzung zuständigen Einheiten gibt, für eine effektive und effiziente Mittelverwendung zu sorgen. Die Mischverwaltung in Gestalt der Arbeitsgemeinschaften ist mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 20. Dezember 2007 nun für unzulässig erklärt worden und bedarf einer Revision.

Problematisch ist weiterhin die Spaltung der Finanzierung und der Steuerung zwischen der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung (SGB III) und der steuerfinanzierten Grundsicherung (SGB II). Dies setzt Anreize für die Bundesagentur als Träger der Arbeitslosenversicherung, sich nur eingeschränkt um potenzielle Langzeitarbeitslose zu kümmern, die später in das SGB II übergehen werden. Die bis Ende 2007 bestehende Regelung des sogenannten „Aussteuerungsbetrags“, wonach die Bundesagentur für jeden

länger als zwölf Monate Arbeitslosen einen Pauschalbetrag an den Bund als Träger des Arbeitslosengeldes II erstatten musste, trug nicht zur Verbesserung der Anreizstrukturen bei.

3 Die Wirkungen von Hartz IV

Mit Hartz IV wurde in Deutschland nicht nur auf der Ebene der sozialrechtlichen Regelungen, sondern auch im öffentlichen Bewusstsein ein historischer Bruch vollzogen. An die Stelle eines überwiegend passiven und statusorientierten Sicherungssystems trat ein System der Grundsicherung mit stark aktivierenden Elementen. Langfristiger Transferbezug wurde damit – auch in Verbindung mit der verkürzten Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I (siehe hierzu den Beitrag von Schneider in diesem Heft) – weniger attraktiv, die Notwendigkeit, sich den Zumutungen des Arbeitsmarktes zu stellen, wurde unabweisbar. Entsprechend groß waren die Befürchtungen der Kritiker und die Erwartungen der Befürworter. Welche Erkenntnisse liegen aber aus Sicht der Empirie zu den tatsächlichen Wirkungen von Hartz IV vor?

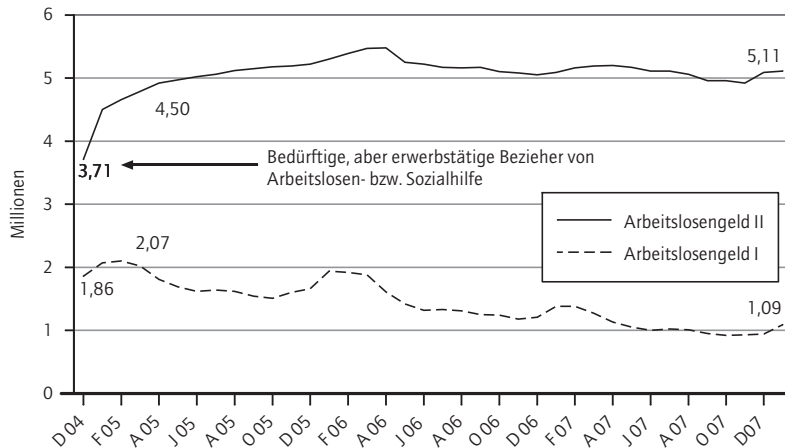
Zunächst ist zu konstatieren, dass der Übergang zur Grundsicherung für Arbeitslose mit Empfängerzahlen verbunden war, die deutlich höher lagen als zunächst geschätzt. Über die Zeit ist die Anzahl der Leistungsbezieher in der Grundsicherung weiter gestiegen – im Gegensatz etwa zur Anzahl der Bezieher von Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Im Januar 2008 betrug das Verhältnis zwischen den Leistungsbeziehern im SGB II und jenen im SGB III 5,1 Millionen zu 1,1 Millionen. Von den 2,9 Millionen registrierten Arbeitslosen, welche im September 2007 Leistungen bezogen, erhielten 681 000 Arbeitslosengeld I, 2,346 Millionen Arbeitslosengeld II (Bundesagentur für Arbeit 2008).

Der starke Zugang zum SGB II hat mit der breiten Abgrenzung der Erwerbsfähigkeit, dem weniger stigmatisierten Zugang zur Grundsicherung und der teilweisen Ausweitung der Zielgruppe von Anspruchsberechtigten zu tun. In der Anfangsphase verwiesen die Kommunen mehr Personen als erwartet als Erwerbsfähige auf das System des SGB II und entlasten so die kommunale Sozialhilfe (für Nichterwerbsfähige). So wurde der Rückgriff auf Unterhaltspflichtige eingeschränkt und mehr Haushaltsgründungen, vor allem von jüngeren, allein lebenden Hilfebeziehern, möglich. Damit wurde ein erhebliches Maß an bereits bestehender Jugendarbeitslosigkeit transparent gemacht. Auch kam es zu erheblichen Übertritten aus dem Wohngeld in die Grundsicherung. Parallel hierzu war in der Aufbauphase die Aktivierungspolitik noch nicht so weit etabliert, dass eine systematische Überprüfung der Anspruchsberechtigung hätte durchgeführt werden können. Auf gesetzlicher Ebene wurde hierauf mit Korrekturen durch verschärfte Sanktionen ab August 2006 beziehungsweise Anfang 2007, eine erschwerte Gründung von Haushalten durch Hilfebezieher unter 25 Jahren ab 1. Juli 2006 sowie die Beweislastumkehr bei vermeintlich getrennt lebenden Personen reagiert.

Der gegenwärtige Aufschwung und die bessere Administration von Hartz IV haben mittlerweile zu einer Stabilisierung der Situation beigetragen. Mit einer gewissen Verzögerung profitieren jetzt auch Bezieher der Grundsicherung, vor allem Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte, von der Verbesserung der Arbeitsmarktlage. Die letzten verfügbaren Zahlen zeigen (Bundesagentur für Arbeit 2008), dass bei einem Rückgang der Zahl arbeitsloser Leistungsempfänger im SGB III und SGB II um 14 % im Vergleich zum Vor-

Abbildung 1

Leistungsbezieher im SGB II und im SGB III, 2004–2007



Quelle: BA.

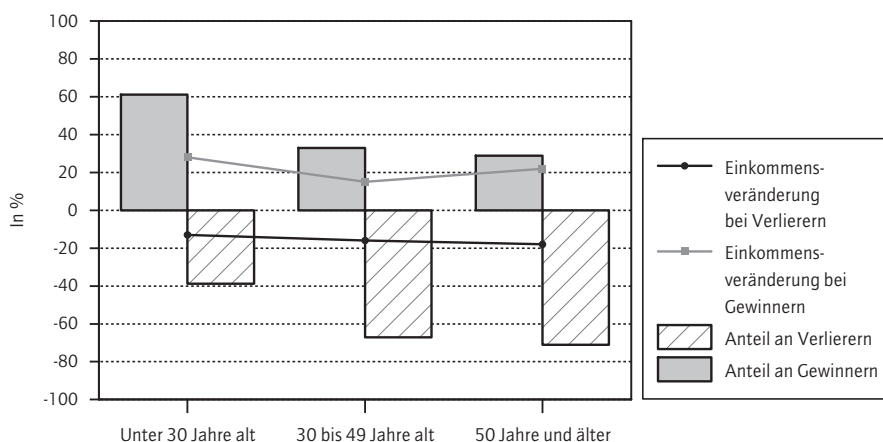
jahr der Bestand im SGB III um rund 25 % zurückging, im SGB II immerhin aber auch um 10 %. Die Gesamtzahl aller Leistungsempfänger ging um knapp 7 % zurück. Dies ist jedoch nicht nur auf die stärkere Nachfrage nach einfacheren Tätigkeiten, sondern auch auf die größere Konzessionsbereitschaft von Stellenbewerbern zurückzuführen (Kettner und Rebien 2007) (Abbildung 1).

Die Einkommensposition der Leistungsbezieher hat sich mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II keineswegs durchgängig verschlechtert, obwohl diese Wahrnehmung in der Öffentlichkeit vorherrscht. Es ist vielmehr ein nach den persönlichen Charakteristika differenziertes Bild zu beobachten, das je nach Teilgruppe unterschiedlich ausfällt, aber trotz verschiedener Datengrundlagen weitgehend konsistent ist. Negativ berührt wurden vor allem kinderlose Paarhaushalte von (älteren) Langzeitarbeitslosen in Ostdeutschland, die durch eine vorangegangene, aber zeitlich weiter zurück liegende Erwerbstätigkeit relativ hohe Ansprüche auf Arbeitslosenhilfe erworben hatten und somit bei deren Abschaffung und der stärkeren Anrechnung von Partnereinkommen eine empfindliche Einbuße erlitten – und angesichts der schwierigen Verhältnisse auf dem regionalen Arbeitsmarkt auch weniger Chancen auf eine Erwerbstätigkeit hatten. Günstiger stellt sich die Situation generell für frühere Sozialhilfebezieher, aber auch für Alleinerziehende im Vergleich zur früheren Sozial- oder Arbeitslosenhilfe dar (Becker und Hauser 2006, Blos und Rudolph 2006, Goebel und Richter 2007) (Abbildung 2).

Hartz IV hat als System der Grundsicherung einerseits den Zugang zu Leistungen erleichtert, andererseits zeigt die starke Beanspruchung des Systems auch die Funktionsfähigkeit des Grundsicherungsmodells, welches das Existenzminimum gewährleisten soll. Mithin kann argumentiert werden, dass mit Hartz IV – durchaus im Sinne der Reform – Transferbezieher mit höheren Ansprüchen aus einer zeitlich zurückliegenden Erwerbstätigkeit Einbußen hinnehmen mussten, aber im Bereich der Mindestsicherung Verbesserungen erreicht wurden.

Abbildung 2

Änderungen im Leistungsniveau im Zuge der Reform: Ehemalige Empfänger von Arbeitslosenunterstützung nach Haushaltstyp



Quelle: Becker und Hauser (2006).

Ausgehend von der Verschärfung der Zumutbarkeitsbestimmungen im SGB II, dem Wegfall der einkommensbezogenen Arbeitslosenhilfe, einer stärkeren Aktivierung von Leistungsbeziehern und der damit verbundenen größeren Konzessionsbereitschaft bei den Stellenangeboten wird Hartz IV häufig als ein Mechanismus gedeutet, der zu einer deutlich wachsenden Lohnspreizung beiträgt.

Richtig ist, dass die Lohnspreizung in Deutschland in den letzten Jahren angesichts des Strukturwandels, verschärfter internationaler Wettbewerbsbedingungen und rückläufiger Tarifbindung zugenommen hat (Dustmann, Ludsteck und Schönberg 2007). In dem Zusammenhang ist in den letzten Monaten verstärkt darauf hingewiesen worden, dass vermehrt Erwerbstätige, auch Beschäftigte in sozialversicherungspflichtigen und Vollzeitjobs, auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung angewiesen seien (sogenannte „Aufstocker“). Dies wird als Zeichen eines breit angelegten Lohnverfalls und eines rapiden Anwachsens von Niedriglohnbeschäftigung gedeutet, bei der Arbeitgeber in der Lage seien, niedrige Löhne durchzusetzen, da ihre Beschäftigten von der Möglichkeit des ergänzenden Hilfebezugs Gebrauch machen könnten. Diese niedrigeren Löhne würden nicht zur Deckung des Existenzminimums ausreichen, sondern erhebliche zusätzliche öffentliche Mittel für die Aufstockung auf das Niveau der Grundsicherung erfordern. Der empirische Befund (Brenke und Ziemendorff 2008, Brenke und Eichhorst 2007) zeigt jedoch, dass Vollzeitbeschäftigte einem geringeren Risiko sehr niedriger Entlohnung unterliegen als Minijobber und Teilzeitbeschäftigte. 2006 bezogen 7% der Vollzeitbeschäftigten, 11% der Teilzeitbeschäftigten und 42% der Minijobber, aber 50% der erwerbstätigen Rentner, Schüler, Studenten und Arbeitslosen Löhne unterhalb von 7,50 Euro brutto je Arbeitsstunde. Von den 1,1 Millionen regelmäßig Erwerbstätigen in der Grundsicherung (ohne Ein-Euro-Jobber) waren aber lediglich 300 000 in Vollzeit beschäftigt. Dementsprechend finden sich auch unter den Aufstockern zu einem großen Teil erwerbsfähige Hilfebezieher, die neben der Grundsicherung Erwerbseinkommen im Umfang eines Minijobs oder einer Teilzeittätigkeit beziehen und dabei auch bereit sind, niedrige Stundenlöhne in Kauf zu nehmen. Dies

entspricht durchaus den Anreizen, welche mit den gegenwärtigen Hinzuverdienstmöglichkeiten gesetzt werden. Daneben stocken vor allem jene Erwerbstätigen ihre Verdienste mit Grundsicherung auf, die als Alleinverdiener aufgrund von Unterhaltsverpflichtungen das Existenzminimum auch bei Vollzeittätigkeiten nicht decken können. Dabei werden durchaus beachtliche Stundenlöhne von im Mittel rund neun Euro brutto erzielt (Brenke und Ziemendorff 2008). Aufstocker mit Vollzeittätigkeiten sind darüber hinaus wesentlich häufiger in der Lage, die Grundsicherung zu verlassen (Bruckmeier, Graf und Rudolph 2007). Weiterhin befindet sich eine erhebliche Anzahl von Erwerbstätigen vor allem deshalb in der Grundsicherung, weil dort im Vergleich zum Wohngeld eine vollständige Deckung der Kosten für Unterkunft und Heizung gewährt wird. Auch können Selbstständige in der Grundsicherung durch Deklaration eines niedrigen Einkommens günstig in den Genuss einer Krankenversicherung kommen.

Es gibt somit keine generelle Evidenz eines massiven oder durch Aktivierung erzwungenen Anwachsens einer nicht existenzsichernden Niedriglohnbeschäftigung im Arbeitslosengeld II. Auch ist zu bedenken, dass die Leistungen des SGB II im Vergleich zu einem äquivalenten Bruttolohn für eine Vollzeittätigkeit teilweise oberhalb der Niedriglohnschwelle liegen. Im Falle von Langzeitarbeitslosen oder Personen mit geringer Qualifikation kann es dazu kommen, dass mit Hartz IV ein höheres Nettoeinkommen erreicht werden kann als bei einem realistischen Arbeitsangebot auf Vollzeitbasis. Dies gilt insbesondere für größere Bedarfsgemeinschaften.

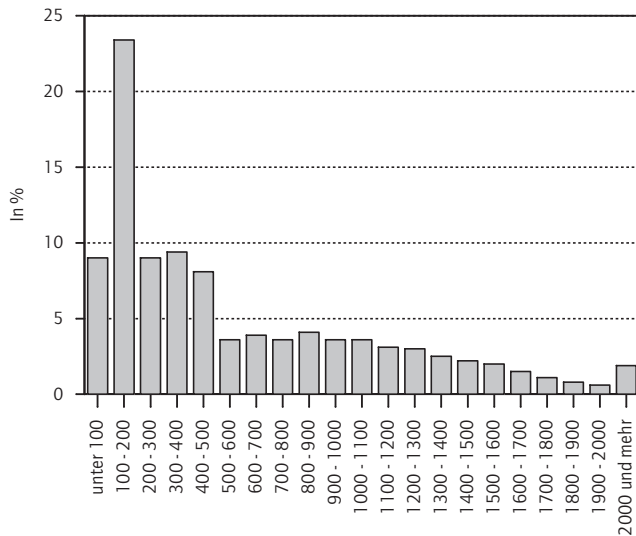
Beim Einsatz von Eingliederungsinstrumenten dominieren zwar seit Beginn der Umsetzung die Arbeitsgelegenheiten, doch ist nach einer Anlaufphase der Instrumenteneinsatz vielfältiger geworden, wie Abbildung 3 darstellt. Die Häufigkeit der Anwendung von Eingliederungsmaßnahmen sagt jedoch noch nichts über deren Wirksamkeit im Hinblick auf die Ziele aus, d. h. in Bezug auf die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, die Beendigung der Hilfebedürftigkeit und den Übergang in eine Erwerbstätigkeit. Hierzu sind systematische Evaluationsstudien erforderlich. Erste Erkenntnisse liegen mittlerweile vor. Die bislang verfügbaren Evaluationsstudien zeigen im wesentlichen Effekte, die denen der jeweils verwandten Instrumente im Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III) entsprechen. So lässt sich etwa bei den Arbeitsgelegenheiten bei Personen, die relativ kurz vor der Teilnahme noch sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, eine Verzögerung bei der Wiedereingliederung beobachten, während andere Gruppen nach Phasen längerer Erwerbslosigkeit zum Teil wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt werden können (Wolff und Hohmeyer 2008). Bei den kürzeren Trainingsmaßnahmen zeigt sich hingegen eine ausgeprägtere Effektivität, insbesondere bei betrieblichen Maßnahmen (Jozwiak und Wolff 2007) (Abbildung 4).

Im Bereich der Ausgaben zeigte sich nach Einführung von Hartz IV ein erheblicher Auftrieb, der über die während der Vorbereitung geschätzten Aufwendungen weit hinausging. In der Grundsicherung ergaben sich 2005 und 2006 im Vergleich zur Situation 2004 zusätzliche Aufwendungen von etwa 10 Milliarden Euro. Den Mehrausgaben für die Grundsicherung stehen jedoch erhebliche Einsparungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung in durchaus vergleichbarer Größenordnung gegenüber – mithin drückt sich auch hier eine strukturelle Verschiebung hin zu einem steuerfinanzierten Sozialstaat aus.

Abbildung 3

Verteilung von Einkommen aus der Beschäftigung von Arbeitslosen-geld-II-Empfängern, Januar 2007

Anteil an allen Personen mit zu berücksichtigendem Einkommen aus Erwerbstätigkeit

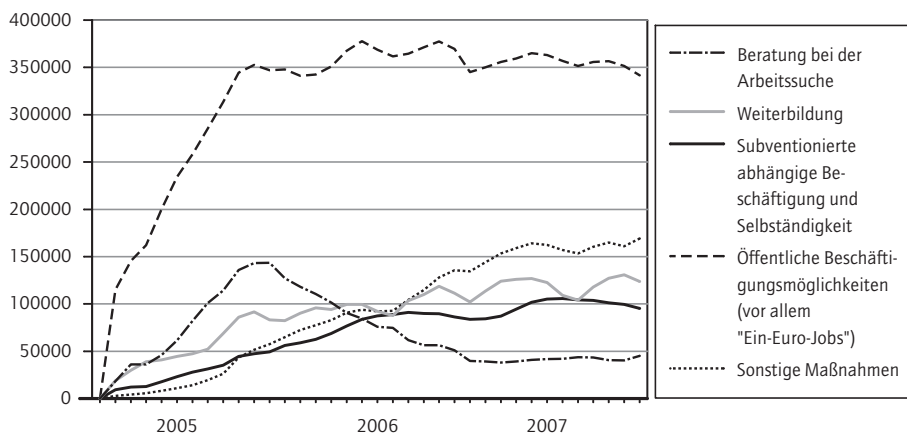


Quelle: BA.

Abbildung 4

Eingliederungsmaßnahmen im SGB II

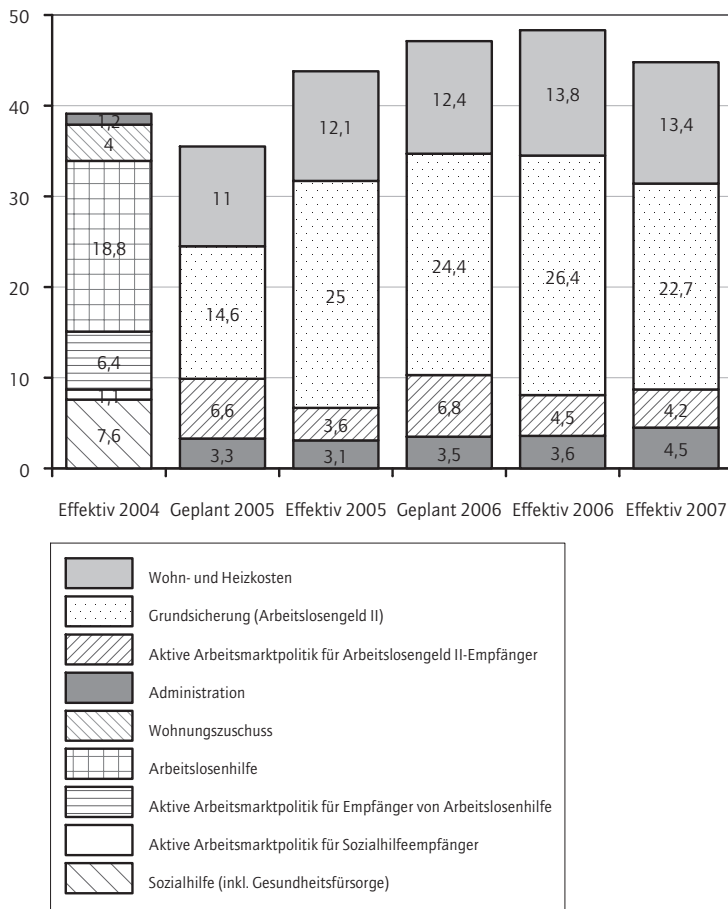
Teilnehmeranzahl, 2005–2007



Quelle: BA.

Abbildung 5

Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik vor und nach der Reform



Quellen: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium für Finanzen, Bundesagentur für Arbeit, Kaltenborn und Schiwarov 2006a, 2006b.

4 Ausblick und Reformbedarf

Grundsätze von Hartz IV beibehalten

Hartz IV bleibt eine historische Weichenstellung in der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II wurde zum einen der Paradigmenwechsel hin zur Aktivierung auch für Langzeitarbeitslose vollzogen, zum anderen wurde ein allgemeines System der Grundsicherung geschaffen, das mittlerweile wesentlich größere Bedeutung als die Arbeitslosenversicherung hat.

Durch den Einbezug eines breiten Kreises von Personen in die Zielgruppe erwerbsfähiger Hilfebezieher ohne einfache und attraktive Möglichkeiten, in andere Transfersysteme zu

wechseln, ist der deutsche Ansatz von Hartz IV überaus ambitioniert, da er auch Gruppen einschließt, die in anderen Ländern etwa in Erwerbsunfähigkeitsrenten wechseln würden (Konle-Seidl und Lang 2006). Dies spricht aber nicht für Relativierung, sondern für die Beibehaltung der Grundprinzipien. Auch ein vielfältiges Instrumentarium für die Betreuung ist im Grunde vorhanden. Mittlerweile ist es so, dass Langzeitarbeitslose von der konjunkturellen Entwicklung stärker profitieren als am Anfang des Aufschwungs. Mittelbar wirken hier die Veränderungen in den Transferleistungen und die stärkere Aktivierung positiv ein. Eine Rückkehr zu einer stärker sozialpolitischen Ausrichtung erscheint somit weder notwendig noch sinnvoll.

Zurückhaltung bei Leistungsausweitungen

Großzügigere Transfers würden zwar kurzfristig materielle Verbesserungen für die Hilfebedürftigen darstellen, werden aber aus Sicht der Arbeitsmarktintegration eher negative Konsequenzen haben, da der Antrieb zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vermindert wird und Anreize zur Bildung geschwächt werden. Deshalb muss im Bereich der kompensierenden Sozialpolitik große Zurückhaltung geübt werden. Ambivalent sind auch die jüngst eingeführten Programme zur Aufnahme von Erwerbspersonen ohne Perspektive in erweiterte Formen der öffentlichen Beschäftigung, etwa durch den prinzipiell langfristig angelegten Beschäftigungszuschuss. Auf der einen Seite können solche Instrumente wie die Ein-Euro-Jobs zwar zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit beitragen und zur Prüfung der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt genutzt werden. Allerdings besteht auf der anderen Seite die Gefahr, dass die Vergütung in einer solchen Beschäftigungsform das in einer niedrig entlohten Tätigkeit realistisch erzielbare Entgelt übersteigt. Die bisherigen Erfahrungen mit Ein-Euro-Jobs und anderen Formen öffentlicher Beschäftigung wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sprechen dafür, dass Übergänge in reguläre Beschäftigung eher gehemmt als gefördert werden.

Effizientere Steuerungsstrukturen

Hartz IV sollte trotz aller Kritik und Verbesserungswürdigkeit damit nicht als politischer Fehler, sondern auch als eine Chance zur Aktivierung und Integration von Personen angesehen werden, die vor der Reform kaum betreut, unterstützt und aktiviert worden wären. Sie würden nicht wirklich von einer Ausweitung der Transferleistungen oder einer Rücknahme des Aktivierungsanspruchs profitieren. Erwerbstätigkeit ist nach wie vor der zentrale gesellschaftliche Integrationsmechanismus. Gleichwohl besteht weiterer Handlungsbedarf, um das Potenzial des SGB II wirklich realisieren zu können.

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom Dezember 2007 steht nun zunächst eine Reform der Steuerungsstruktur mit Arbeitsgemeinschaften, Optionskommunen und getrennten Trägerschaften auf der Agenda. Die Aufforderung zur Neugestaltung der Strukturen kann im Prinzip eine Chance zur Schaffung einer effektiveren Steuerung durch klare erkennbare Verantwortlichkeiten für die Finanzierung, den Mitteleinsatz und die Ergebnisse darstellen. Unabhängig davon, welche Einheit für die Betreuung zuständig sein wird, wäre es wichtig, dafür zu sorgen, dass die Budgetierung der Träger klare Anreize für wirksame Eingliederungsbemühungen setzt. Dies wäre etwa bei einer einheitlichen Finanzierung über die zentrale Ebene und einer Umsetzung auf lokaler Ebene mit erheblicher Hand-

lungsfreiheit, aber auch Budgetverantwortung zu erreichen. Eine Überwindung der fragmentierten Strukturen bei Finanzierung und Zuständigkeiten von Bund beziehungsweise Bundesagentur und Kommunen beziehungsweise Landkreisen erscheint aber politisch schwer realisierbar. Derzeit wird vom Bundesarbeitsminister die Schaffung freiwilliger Kooperationsvereinbarungen auf dezentraler Ebene ohne Gesetzesänderung („kooperative Jobcenter“) favorisiert. Dies wird die grundlegenden Probleme nicht überwinden. Ab 2008 muss sich jedoch die Versichertengemeinschaft zur Hälfte an den Ausgaben für Eingliederungs- und Verwaltungsausgaben im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die im Bundeshaushalt enthalten sind, beteiligen. Dies sind für 2008 Ausgaben in Höhe von 5 Milliarden Euro. Dieser Eingliederungsbeitrag ersetzt den Aussteuerungsbetrag, stellt aber keine effektive Korrektur der bisherigen Fehlanreize dar, sondern eine fortgesetzte Umleitung von Beitragsmitteln in den steuerfinanzierten Regelkreis.

Öffnung des Arbeitsmarktes

Weiterhin muss der Arbeitsmarkt für Personen offen gehalten werden, die aus einer mehr oder minder langen Periode des Leistungsbezugs und geringer oder entwerteter Qualifikation in eine bezahlte Erwerbstätigkeit wechseln sollen. Dabei sollten Übergänge in nicht subventionierte Tätigkeiten auf dem regulären Arbeitsmarkt Vorrang haben. Dies lässt sich leichter erreichen, wenn keine (zu hohen) Mindestlöhne als Einstiegsbarriere bestehen (Brenke und Eichhorst 2007) und wenn die derzeit bestehenden Anreize zu einer lediglich teilweisen Integration in den Arbeitsmarkt abgebaut werden. Für die Stabilisierung der Erwerbstätigkeit und die Chance auf Aufstieg in eine höher entlohnte Tätigkeit sind die bestehenden Hinzuverdienstmöglichkeiten eher kontraproduktiv, da sie eine Tätigkeit in geringfügigem Umfang begünstigen und wenig Anreize zu stärkerem Engagement beziehungsweise Aufstieg setzen. Hier kann die tatsächliche Durchsetzung des im SGB II angelegten Prinzips der Gegenleistung für die Gewährung der Grundsicherung helfen. Dies bedeutet ein frühzeitiges und glaubwürdiges Angebot einer Vollzeitaktivität – sei es ein regulärer Job oder eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme wie etwa Qualifizierung, Bewerbungstraining beziehungsweise eine Trainingsmaßnahme – das nicht ohne Konsequenzen für den Leistungsanspruch abgelehnt werden kann. Damit kann die Wahrscheinlichkeit eines Übergangs aus dem Transferbezug in eine Erwerbstätigkeit gesteigert werden (Börsch, Falk und Schneider 2007).

Verbesserung der Aufstiegschancen

Gleichwohl ist es so, dass eine Stabilisierung der Erwerbstätigkeit und ein Aufstieg aus einem niedrig bezahlten Einstiegsjob in eine höher entlohnte Tätigkeit keinesfalls als selbstverständlich angesehen werden können. Das Risiko, nach einer Phase der Erwerbstätigkeit wieder in den Transferbezug zurückzufallen oder längerfristig in niedrig entlohnenden Tätigkeiten zu verharren, ist nicht zu vernachlässigen. Es zu verringern ist ein wesentlicher Beitrag zur Steigerung der Effektivität, Kosteneffizienz und Akzeptanz der Aktivierungspolitik. Anstrengungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt reichen dazu nicht aus. Aus vorliegenden Studien zeigt sich, dass auch bei Erwerbspersonen mit geringer Qualifikation Investitionen in die beruflich nutzbaren Kenntnisse sinnvoll sind. Dies zeigt etwa das schwedische „Knowledge-lift“-Programm, das alle Geringqualifizierten, gerade auch Erwachsene und Erwerbstätige, zu einem Abschluss führen sollte (Albrecht,

Van den Berg und Vroman 2005). Untersuchungen zur öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildung zeigen auch, dass Teilnehmer mit geringer Qualifikation nicht weniger von solchen Maßnahmen profitieren als andere (Rinne, Schneider und Uhlendorff 2007). Von daher ist für die Zukunft von Hartz IV zu überlegen, ob aktivierte Leistungsbezieher, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, nicht parallel zu ihrer Beschäftigung begleitende Qualifizierungsprogramme durchlaufen. Damit dürften die Chancen auf eine berufliche Etablierung vergrößert, die Notwendigkeit eines Sektors niedriger Entlohnung geringer werden.

Prävention statt Kompensation

Auf mittlere Sicht wird es jedoch darauf ankommen, durch vorgelagerte Investitionen im Bildungsbereich dafür zu sorgen, dass Geringqualifizierung und Langzeitarbeitslosigkeit insgesamt weniger gravierende Problemlagen darstellen und alle Erwerbspersonen mit den Anforderungen eines dynamischen Arbeitsmarktes mithalten können. Dieser präventive Ansatz ist jedoch mit entsprechendem Ressourcenaufwand, insbesondere öffentlichen Bildungsinvestitionen, verbunden. Bei knappen öffentlichen Ressourcen geht dies nur, wenn gleichzeitig im Bereich der kompensierenden Sozial- und Arbeitsmarktpolitik weiterhin der Vorrang der Aktivierung gilt und keine zusätzlichen Ausgabenverpflichtungen eingegangen werden.

Literaturverzeichnis

- Albrecht, James, Gerard J. van den Berg und Susan Vroman (2005): *The knowledge lift: The Swedish adult education program that aimed at eliminating low worker skill levels*. IZA Discussion Paper 1503. Bonn.
- Becker, Irene und Richard Hauser (2006): *Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reform: Ergebnisse von Simulationsanalysen*. Berlin, Edition Sigma.
- Blos, Kerstin und Helmut Rudolph (2005): *Simulationsrechnungen zum SGB II: Verlierer, aber auch Gewinner*. IAB-Kurzbericht 17/2005. Nürnberg: IAB.
- Bonin, Holger, Armin Falk und Hilmar Schneider (2007): Workfare – praktikabel und gerecht. *ifo Schnelldienst*, 60 (4), 33–37.
- Brenke, Karl und Werner Eichhorst (2007): Mindestlohn für Deutschland nicht sinnvoll. *Wochenbericht des DIW Berlin*, 74 (9), 121–131.
- Brenke, Karl und Johannes Ziemendorff (2008): Hilfebedürftig trotz Arbeit? – Kein Massenphänomen in Deutschland. *Wochenbericht des DIW Berlin*, 75 (4), 33–40.
- Bruckmeier, Kerstin, Tobias Graf und Helmut Rudolph (2007): *Erwerbstätige Leistungsbezieher im SGB II: Aufstocker – bedürftig trotz Arbeit*. IAB-Kurzbericht 22/2007. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2008): *Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland*. Januar 2008. Nürnberg.
- Cichorek, Anne, Susanne Koch und Ulrich Walwei (2005): *Arbeitslosengeld II – Erschweren Zusatzjobs die Aufnahme einer regulären Beschäftigung?* IAB-Kurzbericht 8/2005. Nürnberg.
- Dustmann, Christian, Johannes Ludsteck und Uta Schönberg (2007): *Revisiting the German Wage Structure*. IZA Discussion Paper 2685. Bonn.

- Eichhorst, Werner, Maria Grienberger-Zingerle und Regina Konle-Seidl (2006): *Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support*. IZA Discussion Paper 2514. Bonn.
- Goebel, Jan und Maria Richter (2007): Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern. *Wochenbericht des DIW Berlin*, 74 (50), 753–761.
- Jozwiak, Eva und Joachim Wolff (2007): *Trainingsmaßnahmen im SGB II: Wirkungsanalyse*. IAB-Kurzbericht 24/2007. Nürnberg.
- Kettner, Anja und Martina Rebien (2007): *Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt*. IAB-Kurzbericht 19/2007. Nürnberg.
- Konle-Seidl, Regina und Kristina Lang (2006): *Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials – Ansätze zur Integration von inaktiven und arbeitslosen Sozialleistungsbeziehern im internationalen Vergleich*. IAB-Forschungsbericht 15/2006. Nürnberg.
- Rinne, Ulf, Marc Schneider und Arne Uhlendorff (2007): *Too Bad to Benefit? Effect Heterogeneity of Public Training Programs*. IZA Discussion Paper 3240. Bonn.
- Wolff, Joachim und Katrin Hohmeyer (2008): *Wirkungen von Ein-Euro-Jobs. Für ein paar Euro mehr*. IAB-Kurzbericht 2/2008. Nürnberg.