

vom strengen Territorialprinzip Rechnung und lassen mittlerweile eine mit der benachbarten Kommune abgestimmte Betätigung im Nachbargebiet zu.

Die Kommunen können im übrigen Effizienzgewinne durchaus über die bestehenden Möglichkeiten zur interkommunalen Kooperation (z. B. Bildung von Zweckverbänden) realisieren. Daher

kann auf der Basis der vorliegenden Untersuchungsergebnisse – zumindest für die Trinkwasserversorgung – jenseits einer gewissen Flexibilisierung eine weitere Aufweichung des Örtlichkeitsprinzips der kommunalen Wirtschaftstätigkeit nicht befürwortet werden.

Peter.Haug@iwh-halle.de

Hartz IV: zu wenig aus der Sozialhilfe gelernt*

Die Hartz IV-Reform ist eine weitreichende, strukturelle Umgestaltung des sozialen Sicherungssystems für Langzeitarbeitslose, deren Kern in der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer einheitlichen sozialen Grundsicherung²⁶ besteht. Unter institutionellen Gesichtspunkten erfüllt diese Reform viele Forderungen, die in der Vergangenheit von Wissenschaft und Politik erhoben wurden.

So war die bisherige Arbeitslosenhilfe ein unsystematisches Element: Einerseits wurde sie steuerfinanziert, andererseits hing an der Anspruchgrundlage und Leistungshöhe von vorherigen Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung ab. Demgegenüber ist das neue Arbeitslosengeld II (ALG II) eine steuerfinanzierte Transferzahlung, deren materielle Ausgestaltung im wesentlichen der bisherigen Sozialhilfe für Erwerbsfähige entspricht. Weiterhin beendet die Reform das Nebeneinander verschiedener Systeme und trägt so insbesondere dazu bei, daß die Betreuung zu Fragen des Arbeitsmarktes aus einer Hand und mit uneingeschränktem Zugriff auf alle Förderinstrumente erfolgen kann. Schließlich führt die Reduktion der Leistungen auf das bisherige Sozialhilfeniveau dazu, daß sich gegenüber der Arbeitslosenhilfe die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erhöhen.

Insbesondere die beiden letztgenannten Punkte ließen erwarten, daß sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen verringern und es zu einer Einsparung für die öffentlichen Haushalte kommen würde. Das Gegenteil jedoch ist der Fall: Während Ende 2004 noch 4,9 Mio. Kinder und Personen im erwerbsfähigen Alter Sozial- und/oder Arbeitslosenhilfe bezogen, erhielten im Oktober 2005 6,7 Mio. Personen soziale Grundsicherung. Die Ausgaben werden 2005 um etwa 6,5 Mrd. Euro über denen des Vorjahres liegen.²⁷ Auch wenn dies nicht automatisch der Reform angelastet werden kann, stellt sich die Frage, inwieweit die Hartz IV-Reform Komponenten enthält, die zu diesem Anstieg beigetragen haben.

Als Vergleichsmaßstab für die Beantwortung dieser Frage bietet sich die bisherige Sozialhilfe für Erwerbsfähige an. Zum einen ist sie unter systematischen Gesichtspunkten besser geeignet als die bisherige Arbeitslosenhilfe, da sie wie das ALG II der sozialen Grundsicherung zuzuordnen ist und ein Vergleich somit Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigt, die innerhalb des gewollten Systemwechsels möglich sind. Zum anderen liegen für die Sozialhilfe anders als für das ALG II bereits empirisch belastbare Aussagen vor, die für eine Bewertung der Reform genutzt werden können.

Im weiteren werden zunächst die institutionellen Regelungen für das neue ALG II denen der bisherigen Sozialhilfe für Erwerbsfähige gegenübergestellt, um so Probleme aufzudecken, die sich bereits aus dem Regelwerk selbst ableiten. Der Begriff „institutionell“ wird dabei in einem weiten Sinne verstanden, d. h., es werden sowohl organi-

* Es handelt sich um die gekürzte Fassung eines Papiers, das beim IWH-IAB Workshop „Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigungsentwicklung“ im November 2005 vorgetragen wurde. Die ausführliche Version wird in dem zugehörigen Tagungsband erscheinen.

²⁶ Unter sozialer Grundsicherung wird eine staatliche Transferleistung verstanden, die mindestens die physische Existenz sichert, nur bei Bedürftigkeit gewährt wird und deren Gewährung und Höhe unabhängig von Vorleistungen sind.

²⁷ KALTENBORN, B.; SCHIWAROV, J.: Hartz IV: Ausgaben deutlich unterschätzt. *Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft* 2/2005.

satorische als auch rechtliche Aspekte untersucht. Anschließend wird geprüft, ob Problemfelder, die bereits bei der empirischen Analyse der Sozialhilfe erkennbar waren, durch die Reform institutionell aufgegriffen wurden oder ob die Reform z. T. sogar zu einer Verschärfung der bekannten Probleme führt. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Analyse der Anreizwirkungen zum Verbleib bzw. zum Ausscheiden aus der sozialen Grundsicherung.

Soziale Grundsicherung durch Hartz IV neu strukturiert

Ein wesentliches Ziel der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe war die Vermeidung des bisherigen Nebeneinanders bei der Betreuung von Arbeitslosen. Insbesondere sollte die Betreuung der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger verbessert und ihnen der volle Zugang zu den Angeboten der Agentur für Arbeit ermöglicht werden. Zu diesem Zweck wurde die durch die bisherige Sozialhilfe geleistete einheitliche Grundsicherung für Alle durch unterschiedliche Programme für Erwerbsfähige und Nicht-Erwerbsfähige ersetzt. Konkret verteilen sich die bisherigen Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt auf vier Arten der Unterstützung:

- Personen, die erwerbsfähig sind, erhalten das neue *Arbeitslosengeld II*. Als erwerbsfähig gilt, wer unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein kann.
- Für Angehörige von Erwerbsfähigen, die mit diesen in einer Bedarfsgemeinschaft leben und selbst nicht erwerbsfähig sind (z. B. Kinder im schulpflichtigen Alter), ist das ebenfalls neue *Sozialgeld* vorgesehen.
- Personen ab 65 Jahren sowie solche, die mindestens 18 Jahre alt und aus medizinischen Gründen dauerhaft voll erwerbsgemindert sind, haben Anspruch auf die *Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*. Diese wurde bereits zum 01. Januar 2003 eingeführt. Sie ist ggf. gegenüber dem Sozialgeld vorrangig.
- Alle übrigen, wie z. B. die Bezieher einer Zeitrente wegen Erwerbsminderung oder längerfristig Erkrankte, erhalten eine modifizierte Form der bisherigen Sozialhilfe.

Im weiteren werden nur die ersten beiden Komponenten betrachtet, da tendenziell nur bei Arbeitsfähigen die Möglichkeit besteht, ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft zu erwirtschaften. Folglich ist nur dieser Personenkreis mit seinen Angehörigen für die Auswertung von Anreizstrukturen etc. von Interesse. Die gesetzlichen Regelungen für ALG II und Sozialgeld sind im Sozialgesetzbuch II enthalten.

Mehr „Fordern“, Vermögensprüfung abgeschwächt

Hinsichtlich der Ziele und grundlegenden Prinzipien dominiert beim ALG II nicht mehr der Fürsorgegedanke, sondern der Grundsatz des „Förderns und Forderns.“ So sind z. B. die Stärkung der Eigenverantwortung und die Unterstützung bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit explizit in der Liste der Aufgaben und Ziele enthalten, und dem „Fordern“ ist ein eigener Paragraph gewidmet, der in seinen Aussagen über die im alten Bundessozialhilfegesetz enthaltenen Forderungen hinausgeht.²⁸ Gleichzeitig wurde die Aufgabe der Sicherung eines Lebens in Würde durch die Sicherung des Lebensunterhalts ersetzt.

Andere grundlegende Eigenschaften hingegen werden unverändert beibehalten. Neben den definitorischen Merkmalen einer Grundsicherung sind dies insbesondere die Gewährung ohne zeitliche Begrenzung und die Einbeziehung von Einkommen und Vermögen aller Mitglieder der sogenannten Bedarfsgemeinschaft bei der Bedürftigkeitsprüfung. Dabei sind nach wie vor fast alle Einkunftsarten zu berücksichtigen. Zu einer Bedarfsgemeinschaft zählen wie bisher Partner und minderjährige Kinder. Weitergehende Unterhaltsansprüche allerdings, z. B. gegenüber nicht in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Eltern und Kindern, bestehen nicht mehr. Insbesondere wird bei alleinlebenden Jugendlichen nicht mehr auf das Einkommen der Eltern zurückgegriffen, so daß ein Auszug der Jugendlichen aus dem Elternhaus finanziell attraktiv sein kann. Dies könnte zum Anstieg der Ausgaben beigetragen haben. Die große Ko-

²⁸ BERLIT, U. D.: Erläuterung zu § 2 SGB II, in: Münder, J. (Hrsg.), Sozialgesetzbuch II – Grundsicherung für Arbeitssuchende – Lehr- und Praxiskommentar. Nomos, Baden-Baden 2005, S. 32-41.

alition plant deshalb, für Kinder unter 25 Jahren den Unterhaltsrückgriff wieder einzuführen.

Großzügigere Vermögensanrechnung

Auch die Vermögensanrechnung wurde neu geregelt. Dies betrifft insbesondere die Höhe des zulässigen Barvermögens. Hier profitieren die Empfänger von ALG II davon, daß sich die neuen Vermögensfreibeträge stärker an den bisherigen Regelungen für die Arbeitslosenhilfe als am Sozialhilferecht orientieren. Im Sozialhilferecht standen dem Haushaltsvorstand 1 279 Euro (ab dem 60. Lebensjahr 2 301 Euro) und jedem weiteren Haushaltsmitglied 256 Euro nicht anrechenbares Vermögen zu. Demgegenüber enthält das SGB II folgende Freibeträge:

- Für jedes Mitglied der Bedarfsgemeinschaft wird ein Grundfreibetrag von mindestens 4 100 Euro berücksichtigt. Dieser Wert erhöht sich für über 20-jährige auf „Anzahl der Lebensjahre \times 200 Euro“, wobei eine Obergrenze von 13 000 Euro gilt, so daß der Betrag nach dem 65. Lebensjahr nicht mehr ansteigt.
- Außerdem gibt es für jedes Mitglied der Bedarfsgemeinschaft einen Freibetrag für Anschaffungen in Höhe von 750 Euro.
- Rücklagen für die Altersvorsorge der beiden Partner zählen zum Schonvermögen, soweit sie erst ab dem Renteneintritt verwertet werden können und 200 Euro je Lebensjahr und Person nicht übersteigen (maximal 13 000 Euro je Person).

Hinzu kommen die im Rahmen der „Riester-Rente“ gebildeten Rücklagen, die allerdings auch bei der Sozialhilfe nicht angerechnet wurden. Insgesamt stellen die Regelungen also eine materielle Besserstellung der erwerbsfähigen Grundsicherungsempfänger gegenüber dem alten Sozialhilferecht dar. Insbesondere soll stärker als bisher verhindert werden, daß Rücklagen für die Alterssicherung vollständig aufgezehrt werden müssen. Im Gegenzug steigt allerdings die Zahl der Bezugsberechtigten, was möglicherweise ebenfalls zum Anstieg der Empfängerzahlen beigetragen hat.

Leistungen weitgehend vergleichbar

Die Art der Leistungen bleibt mit den bisherigen Regelungen vergleichbar: Jeder Bezugsberechtigte

erhält einen festen Barbetrag („Regelsatz“), der ggf. um Mehrbedarfszuschläge erhöht wird, die Kosten für Unterkunft und Heizung, sowie in bestimmten Fällen einmalige Leistungen. Neu hinzu kommt die Übernahme von Mindestbeiträgen zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung, so daß die Betroffenen in die entsprechenden sozialen Sicherungssysteme integriert werden. Wurde zuvor Arbeitslosengeld I bezogen, wird außerdem zeitlich befristet ein Zuschlag gezahlt, der im ersten Jahr zwei Drittel der Differenz zur Summe von Arbeitslosen- und Wohngeld beträgt, maximal 160 Euro je Erwachsenen und 60 Euro je Kind, und im zweiten Jahr die Hälfte der Beträge des ersten Jahres.

Die Festlegung und Bemessung der Regelsätze wurde geändert. So wird der Regelsatz nun auf Bundes- statt auf Länderebene festgelegt. Außerdem wurde die Liste derjenigen Bedarfe, für die einmalige Leistungen gewährt werden, auf Erstausstattungen für Wohnung und Bekleidung sowie auf mehrtägige Klassenfahrten reduziert. Im Gegenzug stieg der sogenannte Eckregelsatz für den Haushaltsvorstand um ca. 16% auf 345 Euro für Westdeutschland und 331 Euro für Ostdeutschland an. Diese Pauschalierung einmaliger Leistungen reduziert den Verwaltungsaufwand und ermöglicht den Empfängern eine größere Flexibilität bei der Mittelverwendung. Gleichzeitig kann es jedoch zu finanziellen Engpässen kommen, wenn für Anschaffungen keine Rücklagen vorhanden sind oder gebildet werden.

Die Regelsätze für die weiteren Haushaltsmitglieder wurden neu gestaffelt (vgl. Tabelle).

Verglichen mit den alten Werten ergibt sich eine Verbesserung bei Kindern unter 7 Jahren und eine Verschlechterung bei älteren minderjährigen Kindern. Verändert wurden auch die Mehrbedarfszuschläge, wobei die Prozentsätze tendenziell unter den bisherigen Werten liegen. Die Absenkungen verhindern, daß der Mehrbedarfszuschlag auch auf die pauschalisierten einmaligen Leistungen gewährt wird. Neu ist, daß künftig *alle* Alleinerziehenden einen Zuschlag erhalten und bei dessen Höhe außerdem die Zahl der Kinder stärker berücksichtigt wird. Insgesamt hängt es von der Haushaltszusammensetzung ab, ob sich die Geldleistungen verbessert oder verschlechtert haben.

Tabelle:
Regelsätze in Prozent des Eckregelsatzes

Alter	Sozialhilfe alt	Sozialgeld neu
0 - 6 Jahre	50 (55 bei Allein- erziehenden)	60
7 - 13 Jahre	65	60
14 - 17 Jahre	90	80
> 18 Jahre	80	80

Zuverdienstmöglichkeiten verbessert

Die Anrechnungsregeln für hinzuverdientes Einkommen wurden ebenfalls verändert. Die ursprüngliche, zum 01.01.2005 in Kraft getretene Regelung wurde stark kritisiert, weshalb die Regeln für die ab dem 01.10.2005 gestellten Anträge neu gefaßt wurden. Konkret bleibt ein Einkommen bis 100 Euro anrechnungsfrei. Darüber hinaus werden von einem Bruttoeinkommen zwischen 100 und 800 Euro von dem 100 Euro übersteigenden Betrag 20% nicht angerechnet. Im Einkommensbereich zwischen 800 und 1 200 Euro (in einem Haushalt mit minderjährigen Kindern bis 1 500 Euro) bleiben weitere 10% anrechnungsfrei. Einkommen, das die genannten Grenzen übersteigt, wird vollständig auf das ALG II angerechnet. Der maximale anrechnungsfreie Betrag beträgt somit 280 Euro für Haushalte ohne und 310 Euro für Haushalte mit Kindern.

Ein Vergleich der neuen Regel mit den bisherigen Zuverdienstmöglichkeiten wird dadurch erschwert, daß bisher ein Prozentsatz des *Nettolohns* anrechnungsfrei blieb. Im einzelnen blieb Einkommen bis zu einem Viertel des Regelsatzes anrechnungsfrei. Darüber konnte der Sozialhilfeempfänger 15% des Nettoeinkommens behalten bis der halbe Eckregelsatz erreicht wurde. Da der bisherige Eckregelsatz ohne die Pauschale für einmalige Leistungen berechnet wurde, ist für einen Vergleich der aktuelle Regelsatz um diese Pauschale zu vermindern. Wird in diesem Sinne fiktiv ein Regelsatz von 298 Euro für Westdeutschland unterstellt, ergibt sich ein maximaler anrechnungsfreier Betrag von 149 Euro. Für Ostdeutschland wären es entsprechend 143 Euro. Folglich wurde der Betrag, der einem Haushalt im unteren Einkommensbereich maximal verbleibt und der dort den Lohnabstand zwischen Arbeitslosengeld II und dem Ein-

kommen bei Erwerbstätigkeit definiert, in etwa verdoppelt und so der monetäre Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung verstärkt. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß der anrechnungsfreie Betrag von 100 Euro auch zur Abgeltung von Kosten für Versicherungen und von Werbungskosten dient, die in der Sozialhilfe gesondert vom Einkommen abgezogen werden konnten, so daß der Aufwuchs geringer ausfällt als es die nominalen Beträge vermuten lassen.

Gleichzeitig beginnt der Bereich, in dem hinzuverdientes Einkommen vollständig auf die Grundversicherung angerechnet wird, erst bei einem deutlich höheren Wert, wobei der genaue Wert von der Lohnsteuerklasse und dem Vorhandensein von Kindern abhängt. Beispielsweise setzt bei einem Ledigen in Westdeutschland ein vollständiger Transferentzug bei einem Nettoeinkommen von etwa 900 Euro ein.²⁹ Im bisherigen System dagegen wurde bereits jeder Betrag über 571 Euro vollständig angerechnet.³⁰ Folglich wurden insbesondere die Anreize für die Ausweitung einer Teilzeiterwerbstätigkeit vergrößert.

Sanktionen verschärft, gemeinnützige Tätigkeiten erweitert

Die Sanktionsmechanismen bei der Verweigerung zumutbarer Arbeit im SGB II wurden verschärft, wobei die Zumutbarkeitsregeln als solche nicht verändert wurden. Zum einen wird der Regelsatz für Erwerbsfähige ab 25 Jahren in einem ersten Schritt um 30% statt um 25% gekürzt. Bei wiederholter Weigerung sind weitergehende Kürzungen möglich, der zuständige Sozialhilfeträger kann dann statt des Geldes in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen erbringen bzw. soll dies tun, sofern minderjährige Kinder im Haushalt leben. Zum anderen ist für Er-

²⁹ BOSS, A.; CHRISTENSEN, B.; SCHRADER, K.: Anreizprobleme bei Hartz IV: Lieber ALG II statt Arbeit? Kieler Diskussionsbeiträge 421. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 2005.

³⁰ Der Betrag errechnet sich wie folgt: Maximal anrechnungsfrei blieben 149 Euro, davon 74,50 Euro direkt und weitere 74,50 Euro als 15% des 74,50 Euro übersteigenden Nettoeinkommens. Aus $0,15x = 74,50$ folgt $x = 496,67$, so daß ab einem Nettoeinkommen von $74,50 + 496,67 = 571,17$ Euro eine Transferentzugsrate von 100% gilt.

werbsfähige unter 25 Jahren bereits bei der ersten Weigerung die vollständige Streichung des Regelsatzes und eventueller Mehrbedarfzuschläge vorgesehen. Sie erhalten dann also nur die Kosten für Unterkunft und Heizung, die zudem direkt an den Vermieter gezahlt werden, sowie Sachleistungen oder geldwerte Leistungen.

Sofern die ALG II Empfänger keine Arbeit finden können, können ihnen Arbeitsgelegenheiten für im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeiten angeboten und diese mit einer Mehraufwandsentschädigung entgolten werden. Diese Tätigkeiten sind allgemein unter der Bezeichnung „1-Euro-Jobs“ bekannt, da die Mehraufwandsentschädigung in vielen Fällen einen Euro pro Stunde beträgt. Das Angebot solcher Tätigkeiten ist nicht neu, sondern war in ähnlicher Form auch im Sozialhilferecht verankert. Gleiches gilt für die Höhe der Mehraufwandsentschädigung. Allerdings werden die „1-Euro-Jobs“ öffentlich stärker wahrgenommen und in relativ großem Umfang eingesetzt. Die Anrechnungsmodalitäten bleiben ebenfalls unverändert, d. h., die Mehraufwandsentschädigung wird nicht auf die Grundsicherungsleistung angerechnet und verringert in diesem Sinne den Lohnabstand zwischen dem ALG II und dem Lohn aus einer regulären Beschäftigung. Wie groß dieses Problem ist, hängt maßgeblich davon ab, ob diese Tätigkeiten tatsächlich nur Personen angeboten werden, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Chance haben.

Zuständigkeiten neu geregelt

Hinsichtlich der Zuständigkeit für Bearbeitung und Finanzierung der Grundsicherungsleistung fand eine grundlegende Neugestaltung statt. So liegt die Trägerschaft für die Regelsätze, Mehrbedarfzuschläge, Beiträge zur Sozialversicherung und alle Leistungen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt bei der Bundesagentur für Arbeit. Die Kommunen bleiben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung, die einmaligen Leistungen sowie für Maßnahmen, die zur Überwindung persönlicher Probleme beitragen sollen (z. B. Schuldnerberatung und psychosoziale Betreuung), zuständig. Bei der Finanzierung beteiligt sich der Bund allerdings an den Kosten für Unterkunft und Heizung, um die gesetzlich vorgeschriebene Entlastung der Kom-

munen um 2,5 Mrd. Euro jährlich sicherzustellen. Darüber hinaus gibt es eine Experimentierklausel, die 69 Kommunen die Übernahme der vollen Trägerschaft ermöglicht (sogenanntes Optionsmodell). Mit Hilfe dieses Modells sollen insbesondere alternative Modelle der Eingliederung von Arbeitssuchenden getestet werden, während die Finanzierung der ansonsten durch die Arbeitsagentur zu erbringenden Leistungen beim Bund verbleibt.

Durch die Aufteilung der Aufgaben zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommunen bedarf die Realisierung der ursprünglichen Idee einer einheitlichen Anlaufstelle für alle erwerbsfähigen Hilfeempfänger zusätzlicher Kooperationsmechanismen. Das SGB II sieht deshalb die Bildung von Arbeitsgemeinschaften zwischen den örtlichen Arbeitsagenturen und den Kommunen vor, die durch privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Verträge institutionell gestaltet werden. Dabei bedeutet die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft nicht automatisch, daß die Empfänger auch komplett von einem Mitarbeiter betreut werden. In der Stadt Halle beispielsweise erfolgt – ähnlich wie beim Arbeitslosengeld I – eine Trennung der Bearbeitung der Anträge auf Leistungen und der eigentlichen Beratung. Außerdem werden telefonische Auskünfte nur über eine Hotline erteilt. Sowohl bei der Antragsbearbeitung als auch bei den telefonischen Auskünften findet zudem eine Rotation der Mitarbeiter statt, so daß zunächst ggf. eine große Zahl von Personen zu kontaktieren ist, ehe die persönliche Beratung durch einen festen Ansprechpartner stattfindet.

Sofern auf der örtlichen Ebene die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft nicht zustande kam, erfolgt eine getrennte Betreuung durch Arbeitsagentur und Kommunen zu den von ihnen jeweils verantworteten Handlungsfeldern. Dies war in 21 Kommunen der Fall, während in der großen Mehrheit der Fälle (360) Arbeitsgemeinschaften eingerichtet wurden.³¹ Insgesamt gibt es damit bei der organisatorischen Ausgestaltung der sozialen Grundsicherung drei „Modelle“: Eine gemeinsame Betreuung durch die Arbeitsgemeinschaften, eine alleinige Betreuung durch die Kommunen und eine getrennte Betreuung durch Arbeitsagenturen und Kommunen.

³¹ Die Zahlenangaben wurden der Seite www.arbeitsmarktreform.de entnommen. Stand März 2005, gelesen am 02.02.2006.

Multiple Analysen des Ausstiegs aus der Sozialhilfe rar

Während sich einige der institutionellen Mängel der Reform unmittelbar aus der bisherigen Analyse der Regelungen erschließen, ist für weitere ein Blick auf empirische Analysen zur bisherigen Sozialhilfe für Erwerbsfähige erforderlich. Im folgenden wird deshalb geprüft, wie die Hartz IV-Reform vor dem Hintergrund der in den Studien als signifikant ermittelten Aspekte zu bewerten ist. Berücksichtigt werden ausschließlich Untersuchungen, die die möglichen Faktoren gemeinsam (multiple) analysiert haben, da andernfalls die Gefahr besteht, daß scheinbar ermittelte Zusammenhänge zwischen zwei Variablen auf nicht berücksichtigte Hintergrundfaktoren zurückzuführen sind.

Signifikanzanalysen der Ausstiegsentscheidung von Sozialhilfeempfängern sind in der ökonomischen Literatur rar. Dort dominiert die Modellierung von Arbeitsangebotsentscheidungen und deren empirische Analyse. Diese ist jedoch mit zwei Problemen behaftet, die unmittelbare Schlußfolgerungen für die Ausstiegsentscheidungen von Sozialhilfeempfängern stark erschweren. Zum einen wird der in die Schätzung einbezogene Personenkreis in der Regel nicht auf die Empfänger von Sozialhilfe beschränkt. Folglich besteht die Gefahr, daß das Verhalten der unabhängig von Sozialhilfe lebenden Personen die Verhaltensmuster der Sozialhilfebezieher überdeckt. Zum anderen ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht zwangsläufig gleichbedeutend mit dem Ausscheiden aus der Sozialhilfe. So waren z. B. Ende 2000 immerhin 146 069 Empfänger von Sozialhilfe vollzeit- oder teilzeiterwerbstätig. Folglich konzentriert sich die nachfolgende Auswertung auf Analysen, die unmittelbar den Ausstieg aus bzw. die Verweildauer in der Sozialhilfe analysieren. Aus der ökonomischen Forschung sind dies im wesentlichen Riphahn (1999), Wilde (2003) und Schneider, Uhlendorff (2005).³²

³² RIPHAWN, R. T.: Why did social assistance dependence increase? – The dynamics of social assistance dependence and unemployment in Germany, Habilschrift zur Erlangung der *venia legendi* in Volkswirtschaftslehre. München 1999. – WILDE, J.: Was reizt Sozialhilfeempfänger zum Ausstieg? Eine empirische Untersuchung mit dem Niedrigeinkommens-Panel. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223, 2003, S. 719-742. – SCHNEIDER, H.;

In der soziologischen Forschung ist die Analyse der Ausstiegsprozesse stärker verbreitet. Allerdings beschränken sich viele Studien bei ihren erklärenden Variablen auf soziodemographische Charakteristika des Haushalts, während ökonomische Faktoren wie das potentielle Einkommen bei Erwerbstätigkeit vernachlässigt werden. Ausnahmen sind insbesondere Gangl (1998) und Gebauer, Vobruba (2003), weshalb diese ebenfalls in die Auswertung einbezogen werden.³³

Anreizdiskussion nicht auf Lohnabstand beschränken

In der Diskussion über potentielle negative Anreizwirkungen der sozialen Grundsicherung dominiert das Argument, der Lohnabstand zwischen Erwerbseinkommen und Sozialhilfe bei Nichterwerbstätigkeit sei zu gering, so daß es sich nicht lohne zu arbeiten. Eine empirische Prüfung dieses Arguments ist jedoch schwierig, da zwar der Sozialhilfeanspruch eines Haushalts relativ gut berechnet werden kann, der potentielle Lohn bei Erwerbstätigkeit jedoch unbekannt ist. Deshalb muß für die Messung des Lohnabstands auf Approximationen zurückgegriffen werden. Einige Autoren tun dies sehr grob mittels einer Dummyvariablen für mindestens zwei Kinder im Haushalt. Diese Variable greift den Sachverhalt auf, daß der Lohnabstand um so kleiner wird je größer ein Haushalt ist, weil die Sozialhilfezahlungen für jede zusätzliche Person im Haushalt stärker steigen als die Summe aus Nettoerwerbseinkommen und Kindergeld. Dieser Dummy ist stets insignifikant.

Der Autor mißt in seiner Studie den Lohnabstand differenzierter, indem er für das potentielle Einkommen die durchschnittlichen Bruttolöhne von Hilfsarbeitern verwendet, sie haushaltsspezifisch in Nettolöhne umrechnet und hiervon den jeweiligen Sozial-

UHLENDORFF, A.: Transitions from welfare to employment: Does the ratio between labor income and social assistance matter? *Schmollers Jahrbuch* 125, 2005, S. 51-61.

³³ GANGL, M.: Sozialhilfebezug und Arbeitsmarktverhalten – Eine Längsschnittanalyse der Übergänge aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt. *Zeitschrift für Soziologie* 27, 1998, S. 212-232. – GEBAUER, R.; VOBRUBA, G.: The open unemployment trap: Life at the intersection of labour market and welfare state – The case of Germany. *Journal of Social Policy* 32, 2003, pp. 571-587.

hilfanspruch abzieht. Durch die Verwendung von Durchschnittslöhnen werden auch hier vorrangig die Unterschiede beim Lohnabstand durch unterschiedliche Haushaltsgrößen und -zusammensetzungen abgebildet. Trotz der differenzierten Messung des Sachverhalts ist die Lohnabstandsvariable auch bei ihm insignifikant. Kleine Haushalte schaffen den Ausstieg also nicht besser als große, obwohl sie eine erheblich bessere finanzielle Anreizstruktur haben. Ergänzend zum Lohnabstand berücksichtigt der Autor einen Dummy für Haushalte, die ihre finanzielle Situation als schlecht einstufen. Dieser hat einen signifikant positiven Einfluß, was darauf hindeutet, daß die Haushalte ihre finanzielle Situation durch einen Ausstieg verbessern können oder dies zumindest mittelfristig erwarten.

Schneider und Uhlendorff messen das potentielle Einkommen, indem sie das Einkommen des Haushaltsvorstands und ggf. seines Partners über einen Humankapitalansatz schätzen und anschließend das Maximum der beiden Werte verwenden. Dieses setzen sie ins Verhältnis zu dem Sozialhilfebetrag, den der Haushalt ohne eigenes Einkommen erhalten würde. Für Haushalte, bei denen der Quotient größer als eins ist, steigt die Abgangswahrscheinlichkeit in ihrer Untersuchung mit steigendem Lohnabstand signifikant an.

Insgesamt zeigen die empirischen Studien jedoch an, daß die Diskussion über Ausstiegsanreize nicht monokausal geführt werden sollte. Allerdings berücksichtigt lediglich der Autor auch alternative Anreizfaktoren. Unter Bezugnahme auf Ergebnisse der betriebswirtschaftlichen Motivationsforschung nimmt er Variablen in sein Modell auf, die approximativ die Qualität der Beziehung zwischen den Mitarbeitern des Sozialamts und den Sozialhilfeempfängern messen. Dabei zeigt sich u. a. eine signifikant höhere Ausstiegswahrscheinlichkeit für Haushalte, die vom Sozialamt zu persönlichen Problemen und Alltagssorgen beraten wurden. Dies ist ein Indiz dafür, daß ein gewisses Vertrauensverhältnis zwischen Sozialamtsmitarbeitern und Hilfeempfängern deren Bereitschaft zur Kooperation erhöht und in diesem Sinne ausstiegsfördernd wirkt.³⁴

³⁴ Für eine theoretische Konzeption zu diesen Überlegungen vergleiche WILDE, J.: Ein Konzept der Anreizethik zur Weiterentwicklung der sozialen Grundsicherung nach Hartz IV. IWH-Diskussionspapiere Nr. 1/2006.

Humankapital und Haushaltsstruktur bedeutsam

Neben Anreizmechanismen sind auch das Humankapital und die Haushaltsstruktur mögliche Einflußfaktoren für die Ausstiegswahrscheinlichkeit. Bei den Humankapitalvariablen zeigen sich signifikant bessere Ausstiegchancen für Jüngere und für Personen mit beruflichen Qualifikationen wie z. B. einer abgeschlossenen Berufsausbildung. Allerdings sind diese nicht in allen Modellen signifikant. Dies könnte mit den möglichen Entwertungsprozessen bei Langzeitarbeitslosen zusammenhängen. Eine solche Vermutung wird gestützt durch den signifikant negativen Einfluß der Langzeitarbeitslosigkeit. Hinzu kommen personenbezogene Risikofaktoren. Fast alle Autoren weisen bei Haushaltsmitgliedern mit Handicap oder mit gesundheitlichen Defiziten eine signifikant niedrigere Abgangsrate bzw. Ausstiegswahrscheinlichkeit nach.

Die Haushaltsstruktur ist bei fast allen Schätzungen von signifikanter Bedeutung, wobei tendenziell Haushalte mit mindestens zwei Erwachsenen (insbesondere Paare ohne Kinder) bessere und Alleinerziehende schlechtere Ausstiegchancen haben. Die Signifikanz von Kindern im Haushalt variiert zwischen den Studien. Sofern zwischen Kindern im Vorschulalter und älteren Kindern unterschieden wird, zeigen sich für Haushalte mit Kindern im Vorschulalter schlechtere Ausstiegchancen als für Haushalte, in denen nur ältere Kinder leben.

Der Autor deckt darüber hinaus die Bedeutung der Kinderbetreuung für die Überwindung der Abhängigkeit von der Grundsicherung auf, indem er zeigt, daß Haushalte mit Kindern unter 6 Jahren nur in Westdeutschland schlechtere Ausstiegchancen haben, während sie sich in Ostdeutschland von den übrigen Haushalten nicht signifikant unterscheiden. Die Berücksichtigung dieser Interaktion zwischen Region und Kindern im Vorschulalter führte darüber hinaus zur Insignifikanz des Dummies für Ostdeutschland, der vorher beim Autor ähnlich wie in anderen Studien signifikant positiv war. D. h., die trotz der schwierigeren Arbeitsmarktsituation ermittelten besseren Ausstiegchancen in Ostdeutschland sind auf die dort besseren Kinderbetreuungsmöglichkeiten zurückzuführen.

„Sozialhilfekarriere“ nur zum Teil schädlich, gemeinnützige Arbeit unzureichend

Hinsichtlich der „Sozialhilfekarriere“ besteht zwischen den Studien, die diesen Sachverhalt berücksichtigen, Übereinstimmung darin, daß sich Haushalte mit einem wiederholten Bezug von Sozialhilfe nicht signifikant von Erstbeziehern unterscheiden. Möglicherweise überlagern sich hier die negativen Effekte einer dauerhaft geringen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und die positiv wirkenden Lerneffekte aus der erfolgreichen Überwindung des früheren Sozialhilfebezugs. Demgegenüber wirkt die Dauer der aktuellen Bezugsperiode signifikant negativ auf die Wahrscheinlichkeit einer Überwindung der Sozialhilfeabhängigkeit.

Die Teilnahme an gemeinnütziger Arbeit wird nur vom Autor ausgewertet. Dabei zeigt sich, daß Haushalte, in denen ein Mitglied an gemeinnütziger Arbeit teilgenommen hat oder aktuell teilnimmt, eine signifikant niedrigere Ausstiegswahrscheinlichkeit aufweisen. Dies kann auf Selektionseffekte zurückzuführen sein, falls vor allem Personen mit geringen Ausstiegchancen für die Maßnahmen ausgewählt wurden. In diesem Fall bedeutet das Resultat, daß die gemeinnützigen Tätigkeiten nicht ausreichen, um die Ausstiegchancen der Teilnehmer denen der Nichtteilnehmer zumindest anzugleichen.

Organisatorische Veränderungen teilweise Rückschritt

Die empirischen Resultate betreffen nicht alle Bestandteile der Hartz IV-Reform, so daß sie keine umfassende Bewertung erlauben. Dennoch geben sie wichtige Hinweise auf Stärken und Schwächen bzw. Unvollständigkeiten der Reform.

Die Insignifikanz von unterschiedlich großen Lohnabständen für unterschiedliche Haushaltsgößen ist ein deutlicher Hinweis darauf, daß bei den von sozialer Grundsicherung betroffenen Personen komplexere Anreizstrukturen zu beachten sind. Beispielsweise nützt bei einem alleinstehenden Alkoholkranken der größte Lohnabstand nichts, wenn es nicht gelingt, die Sucht zu überwinden, während für einen Familienvater mit Kindern

möglicherweise bereits 50 Euro mehr im Monat, mit denen er seinen Kindern eine Freude bereiten kann, ein erstrebenswertes Ziel sind. Es ist deshalb zu prüfen, inwieweit die Hartz IV-Reform diesen komplexeren Anforderungen gerecht wird.

Bei den organisatorischen Veränderungen ergibt sich dabei ein differenziertes Bild: Einerseits unterstreichen die Studien die Bedeutung einer möglichst schnellen Reintegration in den Arbeitsmarkt. Von daher ist es als vorteilhaft zu bewerten, daß nun für alle arbeitsfähigen Grundsicherungsempfänger das volle Förderinstrumentarium der Arbeitsagenturen zur Verfügung steht und die Beratung zu Fragen des Arbeitsmarktes aus einer Hand erfolgt.

Andererseits ist nicht sichergestellt, daß tatsächlich die komplette Betreuung der Hilfesuchenden durch eine feste Bezugsperson erfolgt. Wird beispielsweise die Antragstellung durch andere und zudem noch wechselnde Personen begleitet als später die eigentliche Beratung, so sind die Betroffenen zunächst einem anonymen Apparat ausgesetzt, zu dem kein Vertrauen aufgebaut werden kann. Ein solches Vertrauen jedoch würde die Beratung zu persönlichen Anliegen, die die Ausstiegswahrscheinlichkeit signifikant erhöht, wesentlich erleichtern. Gleichzeitig wird bei einer Trennung von Antragsbearbeitung und Beratung die Chance verpaßt, bereits bei der Antragstellung auf mögliche Problemfelder aufmerksam zu werden. Folglich ist zu vermuten, daß die Reform und ihre konkrete Umsetzung hinsichtlich einer ganzheitlichen Betreuung der Betroffenen zu einer Verschlechterung gegenüber dem bisherigen System führen.

Förderpolitik zweischneidig

Die Studien deuten auf Entwertungsprozesse beim Humankapital hin, vor allem von „alten“ Qualifikationen wie einer höheren Schul- oder z. T. auch einer abgeschlossenen Berufsausbildung. Diese reichen für signifikant bessere Ausstiegchancen nicht mehr ohne weiteres aus. Inwieweit die Hartz IV-Reform diesen Entwertungsprozessen besser Rechnung trägt als die bisherige Sozialhilfe, ist gegenwärtig noch schwierig zu beurteilen. Positiv zu bewerten ist der Zugang zu allen Förderinstrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dagegen

ist eine starke Verbreitung von 1-Euro-Jobs eher kritisch zu sehen, da das entsprechende Vorgängerinstrument nicht ausreichend war, um geringere Ausstiegsschancen auszugleichen.

Generell steht man bei diesen Arbeitsgelegenheiten vor einem Dilemma: Einerseits soll es sich – um Verdrängungseffekte für reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu vermeiden – um zusätzliche Tätigkeiten handeln. Andererseits sind diese Tätigkeiten genau deshalb nicht ohne weiteres als Brücke zum ersten Arbeitsmarkt geeignet. Folglich sind diese Jobs nur dann ein qualifizierendes Instrument, wenn „Basisfähigkeiten“ wie z. B. die Gewöhnung an einen regelmäßigen Tagesrhythmus vermittelt werden müssen. Sie können deshalb nur ein Baustein beim Aufbau von Humankapital sein, dem weitere Schritte der Hinführung zum ersten Arbeitsmarkt folgen müssen. Dies ist prinzipiell auch im Gesetz verankert, indem eine Eingliederungsvereinbarung vorgesehen ist, die nach Ablauf eines halben Jahres zu erneuern ist, wobei die gewonnenen Erfahrungen zu berücksichtigen sind. Hier muß die Praxis der kommenden Jahre zeigen, ob dies nur eine Verwaltung der Arbeitssuchenden mit neuem Etikett wird oder ob tatsächlich ein systematischer Aufbau der Erwerbsfähigkeit stattfindet wie er z. B. im sogenannten „Wisconsin-Modell“ vorgesehen ist.³⁵

Hinsichtlich der Bedeutung finanzieller Anreize zeigen die meisten Studien – wie bereits erwähnt – nicht das a priori erwartete Ergebnis. Allerdings kann wegen der Begrenztheit der Meßkonzepte nicht ausgeschlossen werden, daß ein größerer Lohnabstand zumindest für Teile der Betroffenen eine motivierende Wirkung ausübt. Insofern ist zu vermuten, daß die deutlichen Verbesserungen bei den Transferenzugsraten im unteren Einkommensbereich zusätzliche Anreize zur Arbeitsaufnahme und zur Ausweitung von Erwerbstätigkeit schaffen. Für diejenigen Einkommensbereiche, in denen keine aufstockende Grundsicherungsleistung mehr gezahlt wird, bleiben die Lohnabstände weitgehend unverändert, da sich an der grundsätzlichen Struktur der Leistungen und deren Höhe nur wenig geändert hat. Folglich ist für diese Einkommensbe-

reiche keine substanzielle Änderung der Anreizsituation eingetreten.

Bei Alleinerziehenden nicht nur Symptome bekämpfen

Weitere Probleme bei einer Überwindung der Abhängigkeit von sozialer Grundsicherung sind Kinder im Vorschulalter und Alleinerziehenden-Situationen. Hinsichtlich der Kinderbetreuung weitet das SGB II die im Sozialhilferecht auf Alleinerziehende beschränkte Bestimmung, daß die Kommunen auf eine vorrangige Bereitstellung von Ganztagsbetreuung hinwirken sollen, auf alle erwerbsfähigen Erziehenden aus. Von den empirischen Resultaten her ist zu erwarten, daß eine Ausweitung des Betreuungsangebotes in Westdeutschland den Ausstieg erleichtern würde. Bei der Alleinerziehenden-Situation bedeutet der alleinige Fokus auf die Kinderbetreuung eine Beschränkung auf die Bekämpfung der Folgen statt auf eine Beseitigung der Ursachen. Vorbeugende Maßnahmen – die allerdings nicht Gegenstand des Gesetzes zur Grundsicherung sein können – wie z. B. Ehevorbereitungskurse oder eine Verstärkung der Angebote zur Konfliktberatung und -bewältigung spielen dagegen bisher weder in der ökonomischen noch in der öffentlichen Diskussion eine Rolle.

Weiterer Reformbedarf: Handlungsmöglichkeiten und -grenzen

Auf institutioneller Ebene beinhaltet die Reform verschiedene Komponenten, die möglicherweise zu einem Anstieg der Empfängerzahlen beigetragen haben. Nicht jede dieser Komponenten kann allerdings korrigiert werden, ohne andere Ziele der Reform oder der sozialen Grundsicherung zu gefährden.

Ein erster Aspekt wird in der Öffentlichkeit unter dem Stichwort „Atomisierung der Gesellschaft“ diskutiert und meint die gestiegene Zahl der Bedarfsgemeinschaften durch den Auszug von Kindern und die Trennung von nichtehelichen Lebensgemeinschaften. Der Auszug von Kindern wird durch die Reform gefördert, da der Unterhaltsrückgriff auf die Eltern abgeschafft wurde. Das Vorhaben der Großen Koalition zur Korrektur die-

³⁵ Vgl. z. B. OCHEL, W.: Welfare to Work in den USA – Das Beispiel Wisconsin, in: ifo Schnelldienst 55 (3), 2002, S. 39-42.

ses Sachverhaltes ist zu begrüßen. Hinsichtlich der Trennung nichtehelicher Lebensgemeinschaften wurde die Rechtslage nicht verändert, so daß hier keine neuen Probleme verursacht wurden. Die Lösung der vorhandenen Probleme ist allerdings nicht trivial, da in der Regel kaum nachweisbar sein dürfte, daß ein Auszug wegen der Grundsicherungsleistungen erfolgt ist. Eine Umkehrung der Beweislast könnte die Hemmschwelle zum Mißbrauch erhöhen. Darüber hinaus sind wie bisher Kontrollen erforderlich, um Scheinwohnungen aufzudecken.

Ebenfalls zu einem Anstieg der Empfängerzahlen beigetragen haben könnte die Ausweitung der Vermögensfreibeträge. Deren Senkung würde allerdings die Bemühungen konterkarieren, die Menschen zu mehr privater Vorsorge für das Alter anzuhalten, so daß es hier zu einem Zielkonflikt käme. Besser wäre deshalb eine gewisse Umschichtung von den allgemeinen Vermögensfreibeträgen zu den Freibeträgen für die Alterssicherung.

Ein weiterer Zielkonflikt ergibt sich für einen anderen Verursacher. So wurde in verschiedenen Studien nachgewiesen, daß ein beträchtlicher Teil der Haushalte, die einen Anspruch auf Sozialhilfe gehabt hätten, diesen Anspruch nicht geltend gemacht haben.³⁶ Als eine wichtige Ursache wurden Stigmatisierungseffekte ermittelt. Die Neugliederung der sozialen Grundsicherung einschließlich der Bezeichnung „Arbeitslosengeld II“ könnte dazu beigetragen haben, die Stigmatisierungseffekte zu verringern und somit die Quote der Inanspruchnahme zu erhöhen. Dies ist fiskalisch ärgerlich, im Sinne des Ziels der Armutsvermeidung jedoch ein positiver Effekt.

Bezüglich der Ausgestaltung von Anreizstrukturen zeigen die empirischen Studien, daß der Fokus nicht allein auf finanzielle Anreize ausgerichtet sein sollte. Vielmehr sollte der Motivation über Beziehungen zwischen den Mitarbeitern der Ämter und den Leistungsempfängern eine größere Beachtung geschenkt werden als bisher, um so die Primärmotivation der Betroffenen zu stärken. Dies betrifft zum einen institutionelle Aspekte, indem die „Betreuung aus einer Hand“ nicht nur für Fra-

gen des Arbeitsmarktes praktiziert, sondern umfassend verstanden wird. Zum anderen ist die Bedeutung des Aufbaus von Vertrauensverhältnissen für die Überwindung der Abhängigkeit von sozialer Grundsicherung bei Schulung der Mitarbeiter und der Praxis in den Ämtern stärker als bisher zu beachten.³⁷

Bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sollten die 1-Euro-Jobs nur ein Zwischenschritt vor weiteren Maßnahmen sein, die unmittelbar eine Brücke zum ersten Arbeitsmarkt darstellen. Dies wird durch den Gesetzestext selbst auch so intendiert, wobei die konkrete Ausgestaltung allerdings nicht definiert ist. Hier wird erst in Zukunft beurteilt werden können, ob eine Verbesserung gegenüber der bisherigen Praxis realisiert werden kann. Gegebenenfalls werden hier weitere Reformen oder Fördererelemente notwendig sein.

Hinsichtlich der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ist anzustreben, daß neben einer Verbesserung der Arbeitsmarktsituation und der Kinderbetreuungsmöglichkeiten in Westdeutschland auch der Stabilität von Paarbeziehungen bzw. der Konfliktbewältigung eine größere Bedeutung als bisher beigemessen wird. Dies würde ebenso wie die anderen beiden Maßnahmenbereiche nicht nur dazu beitragen, die Überwindung der Abhängigkeit von sozialer Grundsicherung zu erleichtern, sondern auch prophylaktisch deren Entstehung vorbeugen.

Joachim.Wilde@iwh-halle.de

³⁶ Vgl. WILDE, J.; KUBIS, A.: Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe – Eine empirische Analyse des Unerwarteten. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 225, 2005, S. 347-373, und die dort zitierten Quellen.

³⁷ Für einen weitergehenden Reformvorschlag vgl. WILDE, J., a. a. O.