

erschienen in: *Wirtschaftsdienst* 86(7), S. 438-440.

Die Reform der Reform: Ist Hartz IV ein Kombilohnmodell?

Andreas Knabe
Ronnie Schöb
Joachim Weimann

Wenn man den Presseberichten der letzten Wochen folgt, so hat sich im Juni 2006 die sehnlich erwartete Wende am Arbeitsmarkt überraschend früh und überraschend deutlich eingestellt. Es ist von einem starken Rückgang der Arbeitslosigkeit die Rede und der Generalsekretär der CDU hat die mediale Steilvorlage dankbar aufgegriffen und im Fernsehen stolz verkündet, dass dieser arbeitsmarktpolitische Erfolg deshalb zustande gekommen sei, weil „diese Regierung die richtigen Reformen zur richtigen Zeit verabschiedet hat.“ Diese Einschätzung überrascht dann aber doch ein wenig. Bisher hat die Regierung Merkel lediglich eine Reform der Hartz-Reform beschlossen, aber noch nicht durchgeführt, denn der Bundesrat muss dem „Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende“ erst noch zustimmen. Also welche Reformen meint der Generalsekretär? Und wie ist es tatsächlich um den Arbeitsmarkt bestellt? Ein Blick in den Juni-Bericht der Bundesagentur für Arbeit verschafft Klarheit. Tatsächlich ist die saisonbereinigte Arbeitslosigkeit von Mai auf Juni um 49.000 zurückgegangen. Stutzig sollte allerdings die Bemerkung machen, dass „der Abbau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zum Ende kommt (...)“ und bisher „noch kein Zuwachs zu verzeichnen ist, der nennenswert zum Rückgang der Arbeitslosigkeit beitragen könnte.“¹ Wie kann die Arbeitslosigkeit sinken, wenn die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nicht steigt? Auch darüber informiert der Bericht: „Ein Teil des Rückgangs beruht auf dem Einsatz von Arbeitsgelegenheiten, der intensiveren Betreuung und der Abklärung der Verfügbarkeit von Arbeitslosen.“² Die angebliche Wende auf dem Arbeitsmarkt entpuppt sich als eine Mixtur aus statistischen Einmaleffekten und dem verstärkten Einsatz von Ein-Euro-Jobs, also vollständig staatlich subventionierter Arbeit. Es bleibt dabei, wir müssen weiter auf die versprochene Wirkung der Arbeitsmarktreform warten.

Die Hartz-Reformen sind mit dem Slogan „Fördern und Fordern“ angetreten, womit nicht weniger verkündet werden sollte als der vollständige Paradigmenwechsel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Fortan sollte es nicht mehr allein darum gehen, die Arbeitslosigkeit zu verwalten und Arbeitslosen durch Weiterbildung neue Chancen am Arbeitsmarkt zu verschaffen, sondern vor allem auch darum, die Bezieher von Arbeitslosenunterstützung dazu zu motivieren, sich aktiv am Erwerb ihres Lebensunterhaltes zu beteiligen. Vor den Hartz-Reformen war es politisch vergleichsweise unkorrekt, wenn man Arbeitslosen unterstellte, dass es nicht unbedingt ihr vordringlichstes Ziel ist, wieder eine Arbeit zu finden. Die fatale Anreizproble-

¹ Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht der Bundesagentur für Arbeit, Juni 2006, S. 4.

² Ebenda

matik, die im alten System steckte, wurde lange Zeit ignoriert. Nur allmählich reifte bei den Arbeitsmarktpolitikern die Einsicht, dass man kaum erwarten kann, dass Menschen ihre Arbeit ernsthaft am Markt anbieten werden, wenn sie ohne zu arbeiten ein nur unwesentlich geringeres Einkommen erzielen können. Dass die Hartz-Reform möglich wurde, ist nicht zuletzt dem Umstand zuzuschreiben, dass sich zu guter Letzt doch eine realistische Einschätzung des Anreizproblems durchgesetzt hat.

Im Grundsatz sieht das SGB II zwei Mechanismen vor, mit denen das Ziel verfolgt werden soll, Menschen zur Arbeitsaufnahme zu bewegen. Es sind gewissermaßen das Zuckerbrot und die Peitsche, die dabei zum Einsatz kommen. Die Rolle der Peitsche übernehmen die Sanktionen, die gegen diejenigen ausgesprochen werden können, die eine angebotene Arbeit ablehnen. Das Zuckerbrot besteht in der Möglichkeit, trotz Bezug von Transfereinkommen eigenes Arbeitseinkommen zu erzielen. Durch die Hinzuverdienstmöglichkeiten sollen ALG II-Bezieher auf dem Arbeitsmarkt aktiv werden können, ohne dass die Keule des Transferentzugs mit aller Kraft zuschlägt.

Beide Instrumente, sowohl die Sanktionsmechanismen als auch die Hinzuverdienstregelungen, sind seit ihrer ersten Einführung nachgebessert worden. Die Hinzuverdienstmöglichkeiten wurden bereits im Oktober 2005 deutlich ausgeweitet und die Sanktionsmöglichkeiten werden voraussichtlich mit dem „Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende“ verändert werden. Dabei ist interessant, wie die Verschärfung der Sanktionsandrohung begründet wird. Bisher ist es so, dass eine erste Sanktion in Form einer Kürzung des ALG II um 30% für drei Monate erfolgen kann. Eine Steigerung der Kürzung auf 60% kann dann verhängt werden, wenn innerhalb der drei Monate ein zweites Mal eine Arbeit abgelehnt wird. Die Veränderung dieser Regel erfolgt nun, weil es praktisch nie vorgekommen ist, dass einem ALG II-Empfänger innerhalb von drei Monaten zwei Jobs angeboten wurden! Deshalb kam es nie zur verschärften Anwendung der Sanktion. Abgesehen davon, dass deshalb die Wirkung der Sanktionsmöglichkeiten begrenzt war, wirft dies ein grelles Licht auf das eigentliche Problem: Die Nachfrage nach einfacher Arbeit ist offensichtlich so gering, dass mehr als ein Jobangebot im Vierteljahr ausgeschlossen zu sein scheint.

Die Tatsache, dass die Arbeitsnachfrage zu schwach ist, hängt natürlich mit den hohen Arbeitskosten zusammen, die häufig die mit einfacher Arbeit mögliche Wertschöpfung übersteigen. Die Hoffnung der Arbeitsmarktpolitiker war, dass die Hinzuverdienstmöglichkeiten dazu führen, dass ALG II-Empfänger verstärkt auf den ersten Arbeitsmarkt drängen, dort Arbeit anbieten, was dann zu fallenden Löhnen und damit zu höherer Arbeitsnachfrage führt. Als dies nicht zu klappen schien, wurden die Hinzuverdienstmöglichkeiten 2005 verbessert. Seitdem sind die ersten 100 Euro freigestellt, bis 800 Euro beläuft sich der Transferentzug auf 80%, bis 1.200 bzw. 1.500 Euro steigt er dann auf 90%.

Manche interpretieren diese Regelungen als eine Art Einstieg in ein Kombilohnsystem. Durch Hinzuverdienstmöglichkeiten entsteht ja unter Umständen eine Situation, in der ehemalige ALG II-Empfänger aus zwei Quellen Einkommen beziehen. Das Erwerbseinkommen wird durch ergänzende ALG II-Zahlungen aufgebessert – mit ein bisschen Fantasie kann man darin einen Kombilohn sehen. Aus der Distanz ähnelt das Ganze sogar dem Konzept der „Aktivie-

renden Sozialhilfe“, wie es vom Ifo-Institut vorgeschlagen wird. Aber eben nur aus der Distanz. Bei näherem Hinsehen wird schnell deutlich, dass ein wesentliches Element des Ifo-Vorschlags dabei unberücksichtigt bleibt. Das Ifo-Konzept sieht zwar eine Subventionierung der Nettolöhne vor und ähnelt damit den ergänzenden ALG II Zahlungen, die bei Erwerbstätigkeit des ALG II-Beziehers fällig werden können, aber vor den Hinzuverdienst hat das Ifo-Konzept die deutliche Absenkung der ALG II-Leistungen gesetzt. Der Grund dafür ist einfach. Ohne eine solche Absenkung wird ein wirksamer Kombilohn a lá Ifo zu teuer, weil er dann bis in Einkommensbereiche hineinreicht, in denen eine große Zahl von Arbeitnehmern angesiedelt ist. Will man diesen Effekt vermeiden und reduziert die Hinzuverdienstmöglichkeiten entsprechend – so wie es jetzt der Fall ist –, verliert der Kombilohn seine Wirksamkeit. Stattdessen wirkt der „Kombilohn effekt“ in eine Richtung, die der eigentlichen Intention genau entgegengesetzt ist! Anstatt Anreize zur Aufnahme einer Arbeit zu schaffen, mit der die ALG II-Bezieher substantielle Teile ihres Lebensunterhaltes selbst verdienen können, führt der jetzt praktizierte Weg geradewegs in die *Teilzeitfalle*.

Das SGB II offeriert ALG II-Beziehern Hinzuverdienstmöglichkeiten, die sich vorrangig auf die untersten Einkommensbereiche beschränken. Das bedeutet, dass es für ALG II Empfänger attraktiv wird, Minijobs anzunehmen, weil von einem auf diese Weise erzielten Hinzuverdienst auch tatsächlich bis zu 160 Euro in der eigenen Tasche bleiben. Der damit einhergehende Transferentzug, der zugleich das gesamte Einsparpotential des Staates bildet, beläuft sich dabei auf maximal 240 Euro. Dazu kommen maximal 100 Euro aus der Pauschalabgeltung des Minijobs. Im Ergebnis führen die Hinzuverdienstmöglichkeiten damit dazu, dass die ALG II-Empfänger weiterhin massiv am Transfertropf hängen bleiben und nur ein minimales offizielles Arbeitsangebot unterbreiten. Im September 2005 bezogen von den 3,866 Millionen Bedarfsgemeinschaften 843.644 (21%) *ergänzende* ALG II-Zahlungen, d.h. hatten ein zusätzliches Erwerbseinkommen. Von diesen lagen 64,7% unter 400 Euro, d.h. im Bereich der Teilzeitfalle. Bei den Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften wird das Bild noch deutlicher. Dort erzielten 89,9% ein Einkommen, das *unter* 400 Euro liegt. Man beachte, dass damit die oben angegebenen Einsparpotentiale bei Weitem nicht ausgeschöpft werden.

Die Teilzeittätigkeit ist nicht nur deshalb attraktiv, weil sie den lohnenden Teil der Hinzuverdienstmöglichkeiten abdeckt. Sie ist auch ein willkommenes Instrument, um die oben beschriebenen Sanktionsmaßnahmen zu umgehen. Wenn ein Hilfeempfänger einen Minijob ausübt, ist es für die Arbeitsagentur kaum noch möglich, seine Bereitschaft zur Aufnahme einer Vollzeittätigkeit durch Zuweisung eines Ein-Euro-Jobs oder einer sonstigen Maßnahme zu überprüfen. Erst recht lukrativ ist die Teilzeitbeschäftigung für diejenigen, die schwarzarbeiten. Hier dient die Minibeschräftigung als perfekte Tarnung. Kein Kontrolleur kann unterscheiden, ob jemand gerade seinem legalen Minijob nachgeht, oder der Schwarzarbeit.

Die Teilzeitfalle sorgt dafür, dass der Mechanismus, der eigentlich dafür sorgen soll, dass die Nachfrage nach einfacher Arbeit wieder in Schwung kommt, gar nicht erst wirken kann. Die Idee des Kombilohns besteht ja darin, dass Arbeitsanbieter, deren Nettolöhne subventioniert werden, bereit sind, zu geringeren Bruttolöhnen Arbeit anzubieten. Der daraus entstehende Lohndruck im ersten Arbeitsmarkt soll dann im Ergebnis zu einer höheren Arbeitsnachfrage

führen. Aber dieser Lohndruck kann natürlich nur dann zustande kommen, wenn die Arbeitsanbieter auch tatsächlich Vollzeitarbeitsplätze suchen. Genau das passiert offensichtlich nicht. Vielmehr macht es die momentane Regelung auch für die Arbeitsnachfrager lukrativ, Vollzeitstellen in Minijobs umzuwandeln. Erstens lassen sich diese Miniarbeitsplätze gut besetzen, weil es eine große Zahl von Menschen gibt, die genau einen solchen „Arbeitsplatz“ suchen, und zweitens wird der Minijob durch einen impliziten Arbeitgeberzuschuss zu den Sozialabgaben staatlich subventioniert. Minijobinhaber beziehen im Prinzip einen *doppelten* „Kombilohn“: Ihr Nettoeinkommen wird durch die kaum geminderten ALG II-Zahlungen subventioniert und ihre Arbeitgeber bekommen eine Bruttolohnsubvention von zurzeit etwa 17%. Der Staat nimmt viel Geld in die Hand, um letztlich dafür zu sorgen, dass bald eine Million Menschen nur „geringfügig beschäftigt“ werden und bleiben. Ganz nebenbei bemerkt, der doppelte Kombilohn, der eben beschrieben wurde, ist zeitlich nicht befristet, es handelt sich um eine Dauersubvention.

Es ist ziemlich offensichtlich, wie eine Alternative zu der extrem unbefriedigenden Situation, die gegenwärtig im Niedriglohnsektor herrscht, aussehen muss. Als erstes muss ein Kombilohn so ausgestaltet werden, dass er die Teilzeitfalle umgeht. Dazu ist es erstens notwendig, die Arbeitsnachfrage direkt durch einen Lohnzuschuss an die Arbeitgeber – beispielsweise in Form eines Erstattungsanspruchs in Höhe der Sozialversicherungsbeiträge – zu stimulieren, und zweitens diesen Lohnzuschuss an Vollzeitstellen zu binden. Weiterhin darf ein Minijob nicht länger vor Sanktionen schützen, d.h. wenn ein ALG II-Empfänger, der einen Minijob ausführt, eine Vollzeitstelle angeboten bekommt und diese ablehnt, muss es zu Kürzungen der ergänzenden ALG II-Zahlungen kommen können. Der Vorteil einer solchen Ausgestaltung des Kombilohns besteht darin, dass beide Seiten des Marktes durch diese Reform aktiviert würden. Die Nachfrage nach einfacher Arbeit würde durch eine sofortige Lohnkostensenkung um mehr als ein Drittel massiv ansteigen. Dieser Nachfrageeffekt hilft auch auf der Angebotsseite, denn wenn einfache Arbeit nachgefragt wird, ist es leicht, ALG II-Empfängern weit mehr als ein Angebot innerhalb eines Vierteljahres zu unterbreiten – und dann können Sanktionsmaßnahmen Wirkung entfalten.

Das Konzept der *Magdeburger Alternative*³ beschreibt ein Kombilohnmodell, das entlang der oben skizzierten Notwendigkeiten konstruiert wurde. Selbstverständlich muss ein solches Konzept Maßnahmen enthalten, mit denen die Verdrängung nicht subventionierter Arbeit durch subventionierte Bruttolohnbezieher verhindert werden kann. Die *Magdeburger Alternative* tut dies durch eine Stichtagsregel, die vorsieht, dass nur Beschäftigung subventioniert werden kann, die über die an einem Stichtag bereits bestehende hinaus geht, und die mit einem Bruttolohn entlohnt wird, der unter einer Förderhöchstgrenze liegt, die sich am untersten Tariflohn orientiert. Dazu kommt die Regel, dass dann, wenn ein ALG II-Empfänger zusätzlich eingestellt wird, auch die Sozialabgaben eines bereits Beschäftigten, der ein Einkommen unter der Förderhöchstgrenze bezieht, erstattet werden. Dadurch verdoppelt sich die margina-

³ Schöb, R., Weimann J., Arbeit ist machbar, Die Magdeburger Alternative: Eine sanfte Therapie für Deutschland, Stekovics Verlag, GÜßel, 5. Aufl. 2005.

le Entlastung und Anreize zur Auslagerung werden eliminiert.⁴ Aufgrund der hohen und unmittelbar wirksamen Arbeitskostensenkung (marginal bis zu 70%) führt das Konzept zu einer hohen Zahl zusätzlicher Arbeitsplätze für einfache Arbeit. Gleichzeitig kommt es zu einer fiskalischen Entlastung, weil die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge eines ALG II-Empfängers für den Staat aufkommensneutral ist (es entstehen dadurch keine neuen Ansprüche gegen die Sozialversicherungen) und die Belastung durch die Erstattung der Beiträge für einen im Bestand befindlichen Arbeitnehmer nur dann auftritt, wenn zugleich eine (höhere) Entlastung durch den Wegfall der ALG II-Zahlungen eines zuvor Arbeitslosen erfolgt.

Die *Magdeburger Alternative* vermeidet die Teilzeitfalle, in die die Arbeitsmarktpolitik gelau- fen ist und aus der sie nur schwerlich wieder herauskommen wird. Sie müsste dazu nämlich entweder die Zuverdienstmöglichkeiten wieder einkassieren – dann aber würde jeglicher Arbeitsanreiz erlöschen – oder die ALG II-Zahlungen deutlich absenken. Letzteres dürfte poli- tisch kaum durchsetzbar sein und kommt deshalb auch nicht in Frage. Da in naher Zukunft auch keine neue Weltmeisterschaft ansteht, die hilft, die Probleme zu verstecken, darf man gespannt sein, wie es im Herbst mit der Arbeitsmarktpolitik weiter gehen wird.

⁴ Vgl. auch: Knabe A., Schöb R., Weimann J.: Marginal employment subsidization: a new concept and a reap- praisal, erscheint in: *Kyklos*.