

Hartz IV fördert Minijobs und krankt an der ungenügenden Durchsetzbarkeit der Zumutbarkeitsregeln

Christian Holzner*

Ziel der Hartz-IV-Reform ist es, über die Zusammenlegung der früheren Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II die Erwerbsfähigen durch eine bessere Betreuung und geeignete Anreize wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dazu wurden gemäß dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“ die finanziellen Anreize erhöht (Fördern) und die Regeln zur Erwerbsfähigkeit, zur Zumutbarkeit eines Arbeitsangebotes sowie die Sanktionsmechanismen verschärft (Fordern). In diesem Beitrag werden diese Neuerungen vorgestellt und auf ihre Wirksamkeit hin geprüft. Dort, wo Schwächen zu Tage treten, werden geeignete Lösungsvorschläge diskutiert, die auf dem Reformvorschlag der Aktivierenden Sozialhilfe des ifo Institutes basieren.

Vor der Hartz-IV-Reform wurden alle Arbeitslosenhilfeempfänger mit Ausnahme der Über-58-Jährigen als erwerbsfähig eingestuft. Von den Sozialhilfeempfängern wurden üblicherweise nur knapp 50 % als Erwerbsfähige gezählt. Mit der Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe in der Hartz-IV-Reform erhöhte sich der potenzielle Kreis der Erwerbsfähigen aufgrund einer Gesetzesänderung, die jeden, der mindestens drei Stunden am Tag arbeiten kann, als erwerbsfähig einstuft. Darüber hinaus ist den Familienangehörigen oder Partnern der früheren Arbeitslosenhilfeempfänger, soweit sie im erwerbsfähigen Alter sind, ebenfalls die Pflicht auferlegt worden, alles dafür zu tun, dass ihre Bedarfsgemeinschaft nicht länger hilfebedürftig ist. Die Aktivierung dieses zusätzlichen Potenzials ist begrüßenswert, da jeder nach seinen Fähigkeiten dafür sorgen sollte, seine Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung zu verkleinern.

Nicht alle 4,9 Millionen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen werden jedoch als Arbeitslose gezählt. Der Grund dafür kann in der Tatsache liegen, dass eine Person zur Schule geht, einer Fürsorgepflicht nachkommt oder bereits arbeitet, aber sehr wenig verdient. So sind nur 2,8 Millionen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Arbeitslosengeld-II-Empfänger und damit arbeitslos gemeldet, die restlichen Personen bekommen entweder Arbeitslosengeld II (ALG II) um ihr geringes Arbeitseinkommen aufzubessern oder sie beziehen Sozialgeld.

Zumutbarkeitsregeln

Arbeitslose Sozialhilfeempfänger konnten vor der Reform eine angebotene Stelle nicht allein deshalb ablehnen,

weil die Tätigkeit sich von ihrer früher ausgeübten Tätigkeit unterschied, nicht ihrer formalen Ausbildung entsprach, oder weil die Arbeitsbedingungen weniger attraktiv waren als bei früheren Tätigkeiten. Auch wenn diese Definition eines zumutbaren Arbeitsplatzes den Anschein erweckt, als lasse sie dem Sozialhilfeempfänger wenig Möglichkeiten ein Arbeitsangebot abzulehnen, so bestand doch die Möglichkeit, dass ein Sozialhilfeempfänger, der ein für ihn wenig attraktives Angebot hatte, sich in einem Bewerbungsgespräch „ungeschickt“ verhalten und so die Zumutbarkeitsregeln aushebeln konnte.¹ Leider gelten diese Zumutbarkeitsregeln für ALG-II-Empfänger weiter. Die Bereitschaft eine zumutbare Arbeit anzunehmen kann nur überprüft werden, wenn dem Arbeitslosen eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme oder unter Hartz IV eine Arbeitsgelegenheit angeboten wird.

Arbeitslosenhilfeempfänger mussten früher keine Arbeit annehmen, die ihnen weniger einbrachte als ihre Ansprüche in Höhe von 57 % (bzw. 53 % bei Arbeitslosen ohne Kind) ihres früheren Nettolohnes. Da Arbeitslosenhilfeempfänger aber schon ex definitione seit über einem Jahr vergeblich nach einer Stelle gesucht haben, muss bei einem Großteil der Arbeitslosenhilfeempfänger leider davon ausgegangen werden, dass ihre bisherige Qualifikation am Arbeitsmarkt nicht mehr benötigt wird. Sollen diese Personen wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden, so ist es notwendig, ihnen auch eine Arbeit mit geringerer Bezahlung zuzumuten. Dies ist durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe geschehen. Dennoch trifft auch hier zu, dass die Zumutbarkeitsregeln nicht in vollem Maße greifen.

Sanktionen

Wie bereits angesprochen, kann die Bereitschaft eines Arbeitslosen, einen zumutbaren Arbeitsplatz anzunehmen, nur dann definitiv überprüft werden, wenn ihm eine öffentlich bereitgestellte Arbeitsgelegenheit angeboten wird. Diese Erkenntnis ist der Kern des ifo Reformvorschlages der Aktivierenden Sozialhilfe, jedem eine öffentlich bereitgestellte Arbeit anzubieten. Da öffentlich finanzierte Arbeit sehr teuer ist und auf lokaler Ebene der

* Dr. Christian Holzner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am ifo Institut für Wirtschaftsforschung in München.

Wirtschaft Konkurrenz machen kann, schlägt das ifo Institut vor, gewerbliche Leiharbeitsfirmen damit zu beauftragen, den Arbeitslosen einen Arbeitsvertrag anzubieten. Nimmt der ALG-II-Empfänger das Angebot an, so hat er seine Bereitschaft eine zumutbare Arbeit aufzunehmen demonstriert. Lehnt ein ALG-II-Bezieher eine zumutbare Arbeit ab, dann drohen ihm Leistungskürzungen.

Vor der Hartz-IV-Reform konnten Kommunen einem Sozialhilfeempfänger bei wiederholter Ablehnung eines zumutbaren Arbeitsangebotes durch Entzug der laufenden Sozialhilfe sanktionieren, d. h. dem Sanktionierten wurden nur noch die Kosten für die Unterkunft und Heizung erstattet. Diese rechtliche Möglichkeit wurde jedoch selten ausgeschöpft, da die meisten Kommunen aufgrund der hohen Kosten keine öffentlich finanzierten Arbeitsgelegenheiten bereitstellen wollten. Arbeitslosenhilfeempfängern, die eine zumutbare Arbeit abgelehnt hatten, wurden die Ansprüche für zwölf Wochen gestrichen. An der Höhe der Sanktionen hat sich durch die Hartz-IV-Reform wenig verändert. Bei wiederholter Ablehnung eines zumutbaren Arbeitsangebotes droht einem Alleinverdiener der Entzug von 345 € ALG II, d. h. den Hilfsbedürftigen bleiben dann noch die Leistungen für Unterkunft und Heizung von gut 300 € für Alleinstehende bis zu 520 € für Familien mit zwei Kindern (plus Kindergeld).

Hartz IV erleichtert jedoch die Durchsetzung von Sanktionen, da rechtliche Einsprüche keine aufschiebende Wirkung mehr haben. Außerdem kann ein ALG-II-Empfänger sanktioniert werden, wenn er gegen seine Eingliederungsvereinbarung verstößt, in der die Bemühungen niedergeschrieben sind, die er erbringen muss, um die vereinbarten Leistungen zu erhalten. Trotz dieser Verschärfungen hat ein ALG-II-Empfänger auch nach der Hartz-IV-Reform genügend Möglichkeiten, ein zumutbares Arbeitsangebot durch geschicktes Verhalten abzuwenden und somit trotz einer faktischen Ablehnung einer Sanktion zu entgehen.

Zumutbarkeitsregel und Sanktionen wären gar nicht von Nöten, wenn genügend finanzielle Anreize bestünden, jede Arbeit aufzunehmen. Denn meist wird ja ein Arbeitsangebot deshalb nicht als zumutbar empfunden, weil die Bezahlung zu gering ist. Die Ausgestaltung von Hinzuverdienstmöglichkeiten ist deshalb der zentrale Schlüssel um die Bereitschaft der Arbeitslosen zu wecken, auch eine schlechter dotierte Arbeit aufzunehmen.

Hinzuverdienstmöglichkeiten

Die Hinzuverdienstmöglichkeiten vor der Hartz-IV-Reform waren sehr gering. So wurden in einem großen Bereich von Bruttoverdiensten die Hinzuverdienste zu 85 % bis

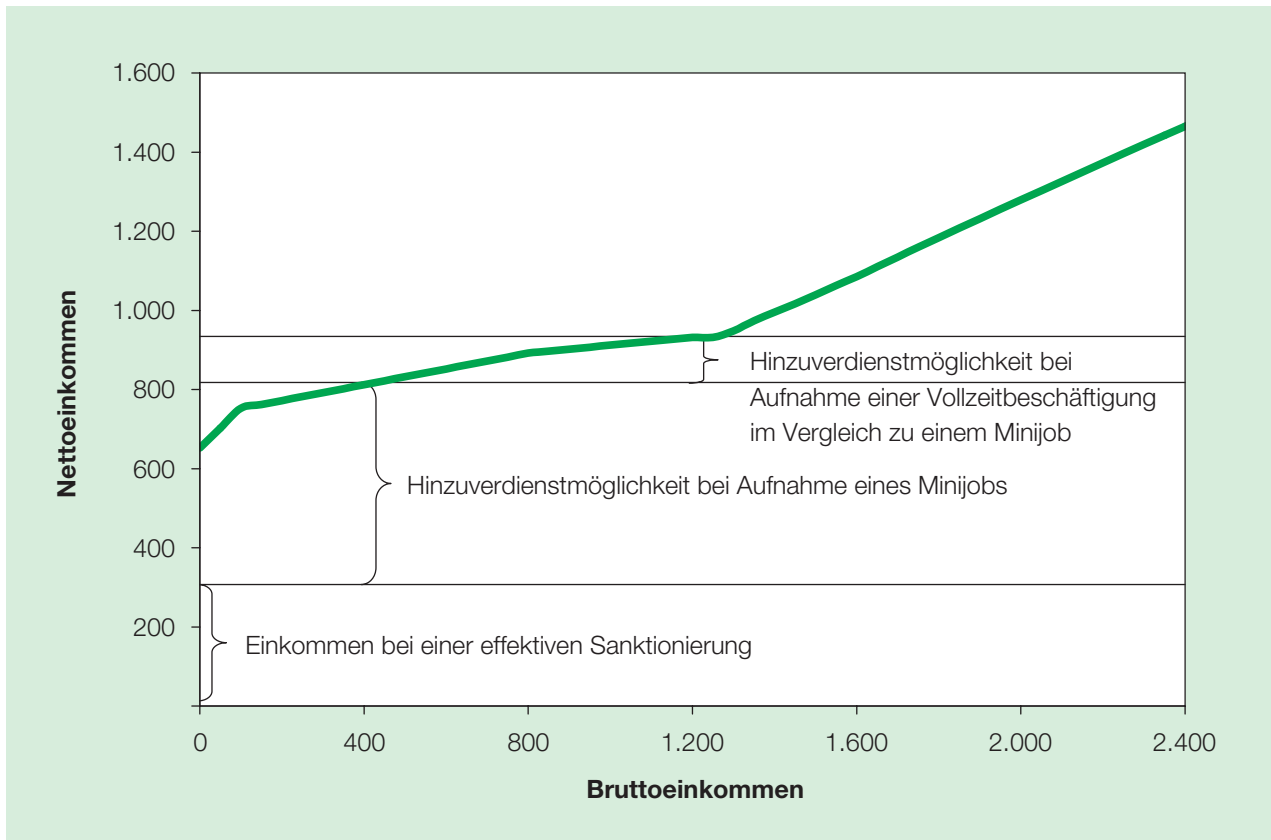
100 % mit den Sozialtransfers verrechnet. Lediglich rund ein Viertel des Regelsatzes, also ungefähr die ersten 70 €, waren anrechnungsfrei. So bekam ein Sozialhilfeempfänger, der 400 € brutto hinzuverdient, netto nur 123 € mehr. Wenn ein Sozialhilfeempfänger mit Familie eine Vollzeitbeschäftigung mit 1.200 € brutto aufnahm, so blieben ihm davon 148 € netto, nur 25 € mehr als bei einem 400 €-Job. Arbeitslosenhilfebeziehern war es nur erlaubt, eine Arbeit mit bis zu 15 Stunden pro Woche aufzunehmen. Von dem erzielten Einkommen durften sie lediglich 165 € behalten, der Rest wurde Eins zu Eins mit der Arbeitslosenhilfe verrechnet. Diese Drohung, die Arbeitslosenhilfe bei der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung zu verlieren, sowie die hohen Grenzbelastungen der Sozialhilfebezieher waren die Manifestation eines anreizfeindlichen Systems, in dem nur derjenige staatliche Unterstützung gewährt bekam, der nicht (oder nicht zu viel) arbeitete.

Die Hartz-IV-Reform war in dieser Hinsicht ein Schritt voran. Die zeitlichen Beschränkungen einer Arbeitsaufnahme wurden komplett abgeschafft und die Hinzuverdienstmöglichkeiten (durch den Clement-Laumann-Kompromiss) verbessert. Nun sind für Alleinverdiener die ersten 100 € anrechnungsfrei. Von jedem zusätzlichen Euro Hinzuverdienst von 100 bis 800 € brutto werden 80 % auf das ALG II angerechnet, bei jedem Euro über 800 € brutto 90 % und bei jedem Euro über 1.200 € 100 % (bei Doppelverdienern verdoppeln sich auch die Hinzuverdienstgrenzen). So bleiben einem Empfänger, der einem Minijob mit 400 € Bruttoverdienst nachgeht, netto noch 160 € übrig (vgl. Abb. 1). Bei Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung mit einem Bruttogehalt von 1.200 € bleiben einem ALG-II-Empfänger 280 €, also 120 € mehr als bei der Aufnahme eines Minijobs. Die Hinzuverdienstmöglichkeiten unter Hartz IV bieten demnach einen geringen Anreiz das Arbeitsangebot von einem Minijob auf eine Vollzeitbeschäftigung auszuweiten, während die Anreize einen Minijob aufzunehmen relativ groß sind, da damit nicht nur 160 € hinzuverdient, sondern auch Sanktionen von potenziell 345 € vermieden werden können.

Aktivierende Sozialhilfe

Wenn die Sanktionsmechanismen Anwendung finden, d. h. wenn bei einer Ablehnung eines Minijobs ein Entzug des ALG II von 345 € droht, dann beträgt die reelle Hinzuverdienstmöglichkeit für einen Alleinverdiener durch die Aufnahme eines 400 €-Jobs sogar 505 € (= 345 € ALG II + 160 € Zuverdienst) netto oder bei der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung mit 1.200 € immerhin 625 €. Wenn diese Hinzuverdienstmöglichkeiten explizit

Abbildung 1: Hinzuverdienstmöglichkeiten eines Alleinstehenden in Hartz IV



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

gemacht würden, dann wäre jeder Arbeitslose gerne bereit, eine solche Arbeit aufzunehmen. Doch leider können die Sanktionsmechanismen zu wenig durchgesetzt werden, so dass diese großzügigen realen Hinzuverdienstmöglichkeiten keinen Eingang in das Entscheidungskalkül der Arbeitslosen finden. Ziel der Aktivierenden Sozialhilfe ist nichts anderes, als einen Sanktionsmechanismus zu schaffen, der immer greift und somit immer auch hohe Hinzuverdienstmöglichkeiten garantiert. So sieht der ifo Reformvorschlag vor, dass jeder, der einen Arbeitsvertrag bei einer Leiharbeitsfirma ablehnt, in derselben Höhe sanktioniert wird wie bei Hartz IV. Ihm bleiben dann nur noch die Leistungen für Unterkunft und Heizung. Nimmt der Arbeitslose das Angebot der Leiharbeitsfirma an, so bekommt er die 345€ ALG II ausbezahlt. Wenn jedem Arbeitslosen ein Arbeitsvertrag von einer Leiharbeitsfirma angeboten wird, dann greift der Sanktionsmechanismus in allen Fällen, und die Hinzuverdienstmöglichkeiten sind entsprechend hoch.

Um gewerbliche Leiharbeitsfirmen dazu zu bringen, jedem ALG-II-Empfänger einen Arbeitsvertrag anzubieten, muss sich dies finanziell für die Leiharbeitsfirmen lohnen. Dies wird dadurch gewährleistet, dass die Kommune bzw. die lokale Arbeitsagentur die Bezahlung der Arbeitslosen, d. h. das ALG II und die Kosten für Unter-

kunft und Heizung, übernimmt. Folglich entstehen der Leiharbeitsfirma nur Kosten für die Betreuung der Arbeitslosen und für eine eventuelle Weiterbildung. Außerdem wird der Leiharbeitsfirma freigestellt, wie viel sie als Entleihgebühr für den einzelnen Arbeitslosen verlangen soll.² Sie wird also die Entleihgebühr so wählen, dass der Arbeitslose möglichst effizient und gewinnbringend eingesetzt wird. Den Gewinn, den die Leiharbeitsfirma durch die Betreuung und den Verleih der Arbeitslosen erzielt, kann die Kommune bzw. die lokale Arbeitsagentur durch eine öffentliche Ausschreibung, in der sich verschiedene Leiharbeitsfirmen um die Betreuung der ALG-II-Empfänger bewerben, wenn nicht ganz, so zumindest teilweise, zurückholen. Somit sparen auch die Kommunen bzw. die Arbeitsagentur.

Es bleibt also die Frage, ob diese Leihfähigkeit ein Dauerzustand sein soll oder ob die finanziellen Anreize im ifo Reformvorschlag so ausgestaltet sind, dass die ALG-II-Empfänger einen Anreiz haben, mit dem Unternehmen, das sie zeitweise ausgeliehen hat, einen Arbeitsvertrag auszuhandeln. Die Aktivierende Sozialhilfe sieht ein Transfermodell vor, das diese finanziellen Anreize explizit macht.

Der Grundbetrag, den ein ALG-II-Empfänger bei einer Ablehnung eines Vertrages mit einer Leiharbeitsfirma erhält, entspricht den Kosten für Unterkunft und Heizung.

Um entsprechende Arbeitsanreize von Anfang an zu gewährleisten, sieht das ifo Steuer-Transfer-Modell vor, bis 200 €³ jeden hinzuverdienten Euro effektiv mit einer 20%igen Lohnsteuergutschrift zu subventionieren. Neben der Lohnsteuergutschrift werden auch die Arbeitnehmer-Sozialversicherungsbeiträge erstattet, da die Aktivierende Sozialhilfe eine Sozialversicherungspflicht vom ersten Euro an vorsieht. So bekommt jemand, der 200 € brutto hinzuverdient, netto 240 € mehr. Ab 200 € bis zu einem Bruttoverdienst von 500 € bleibt die Transfersumme aus dem Grundbetrag, der Lohnsteuergutschrift und den Sozialversicherungsbeiträgen konstant. Somit werden für den Hinzuverdienst ab 200 € Sozialversicherungsbeiträge nicht mehr erstattet. Ab einem Einkommen von mehr als 500 € wird die gesamte Transfersumme je Euro Hinzuverdienst um 50 % reduziert, so dass ab diesem Betrag der Hinzuverdienst mit rund 70 % belastet wird.⁴

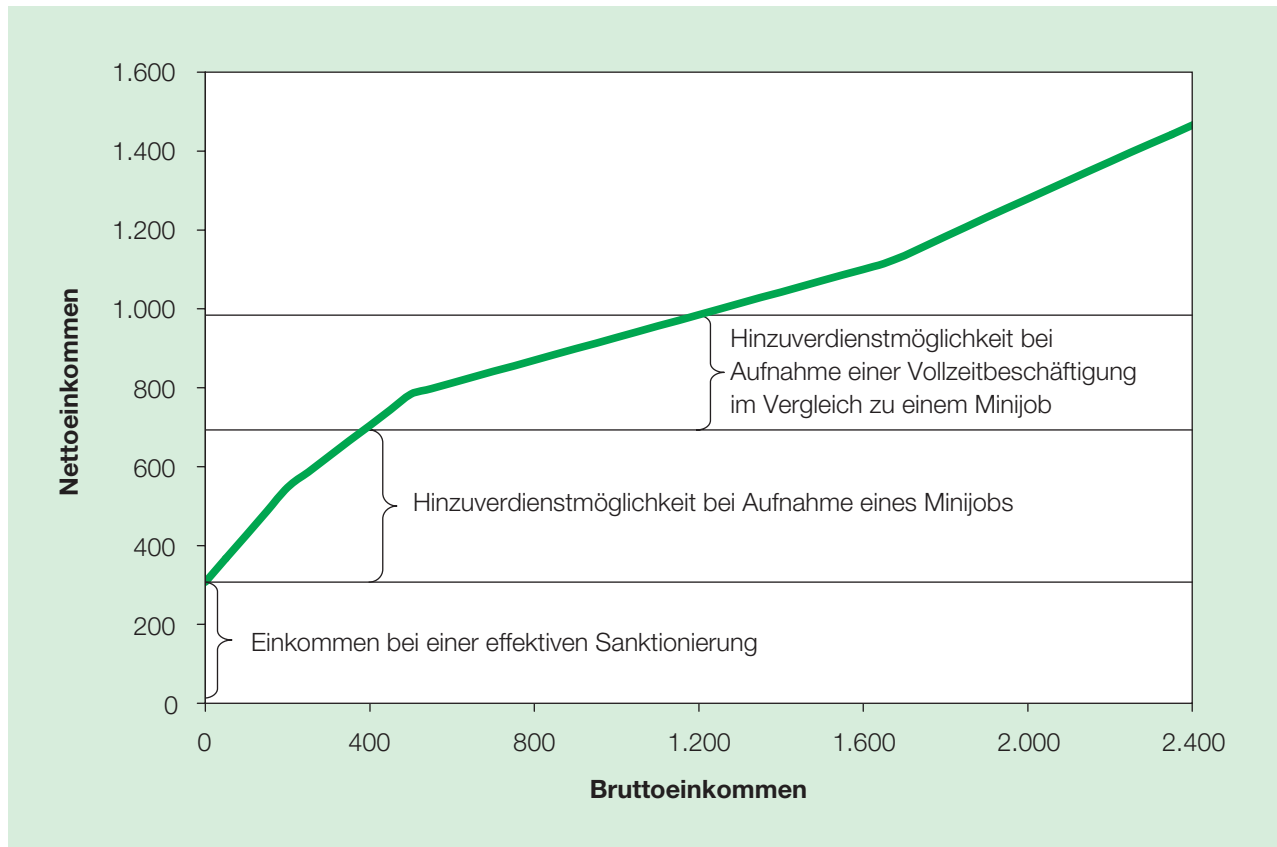
Vergleich: Aktivierende Sozialhilfe und Hartz IV

Dieses Transfermodell ist so konstruiert, dass ein Arbeitsloser bei der Aufnahme eines 400 €-Jobs brutto für netto hinzuverdient. So bleiben einem Alleinverdiener mit

einem Minijob 398 € netto mehr (vgl. Abb. 2). Verglichen mit einer effektiven Sanktionierung unter Hartz IV sind dies zwar 107 € netto weniger (vgl. Abb. 1 mit 2). Aber zum einen greifen die Sanktionen unter Hartz IV im Gegensatz zur Aktivierenden Sozialhilfe nicht richtig und zum anderen möchte der ifo Reformvorschlag vermeiden, dass nur noch 400 €-Minijobs entstehen, wie es zur Zeit unter Hartz IV geschieht. Ziel ist es vielmehr, die Arbeitslosen zu einer Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung zu bewegen. Deshalb bleibt der Hinzuverdienst der Aktivierenden Sozialhilfe bei der 400 €-Grenze unterhalb der effizienten Hinzuverdienstmöglichkeit unter Hartz IV. Dieses Verhältnis dreht sich jedoch um, wenn es um die Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung geht. Unter der Aktivierenden Sozialhilfe verdient ein Alleinstehender als Vollzeitbeschäftigter mit einem Bruttoverdienst von 1.200 € netto 680 € hinzu (vgl. Abb. 2), während er unter Hartz IV und einer effektiven Anwendung der darin vorgesehenen Sanktionen 625 € netto hinzuverdient (vgl. Abb. 1).

Wie aus diesen Hinzuverdienstmöglichkeiten unter der Aktivierenden Sozialhilfe deutlich wird, besteht für einen ALG-II-Empfänger, der von einer Leiharbeitsfirma betreut wird und dadurch faktisch 345 € hinzuverdient,

Abbildung 2: Hinzuverdienstmöglichkeiten eines Alleinstehenden in der Aktivierenden Sozialhilfe



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

ein hoher Anreiz, mit dem Unternehmen, das ihn derzeit beschäftigt, einen festen Arbeitsvertrag abzuschließen, so lange er damit mehr als 345 € netto mehr erhält. Für das Unternehmen lohnt sich eine Übernahme eines Leiharbeiters, wenn die anfallenden Lohnkosten günstiger sind als die Leihgebühr. Die anfallenden Entleihgebühren bzw. die Lohnkosten eines Geringqualifizierten können wie folgt angesetzt werden.⁵ Bei einem durchschnittlichen Bruttolohn von derzeit 8,70 € pro Stunde für Geringqualifizierte ergeben sich Lohnkosten von ungefähr 10,50 € pro Stunde. Da eine Leiharbeitsfirma versuchen wird, ihre Arbeitskräfte möglichst gewinnbringend zu entleihen, wird die Leihgebühr bei etwa demselben Betrag liegen. Folglich ist jeder Bruttolohnsatz unterhalb von 8,70 € pro Stunde für das Unternehmen akzeptabel. Einigen sich der ALG-II-Empfänger und das ihn derzeit beschäftigende Unternehmen beispielsweise auf eine Vollzeitbeschäftigung mit rund 150 Stunden im Monat auf einen Bruttolohnsatz von 5,90 € pro Stunde⁶, so kann ein früherer ALG-II-Empfänger von seinem Bruttomonatsverdienst von 885 € rund 590 € netto hinzuverdienen. Da eine solche Lösung sowohl für die ALG-II-Empfänger, die bei einer Leiharbeitsfirma beschäftigt sind, als auch für das sie derzeit beschäftigende Unternehmen von Vorteil ist, werden sich beide Seiten schnell zu einer Festanstellung des Arbeitslosen entschließen.

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend ist zu sagen, dass Hartz IV durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum ALG II einen großen Schritt nach vorne gemacht hat. Die neuen Regeln zur Erwerbsfähigkeit und zur Zumutbarkeit sind adäquat. Hartz IV krankt jedoch nach wie vor an zwei Schwächen. Zum einen können die vorgesehenen Sanktionsmechanismen unter Hartz IV die effektive Durchsetzbarkeit der Zumutbarkeitsregeln nicht sicherstellen. Deshalb schlägt das ifo Institut in seiner Aktivierenden Sozialhilfe vor, dass durch die öffentliche Vergabe der Betreuung von ALG-II-Empfängern an Leiharbeitsfirmen die Bereitschaft der Arbeitslosen getestet wird, eine zumutbare Arbeit anzunehmen. Dies erlaubt die effektive Umsetzung von Sanktionen, da die Arbeitsbereitschaft der ALG-II-Empfänger für alle Institutionen beobachtbar wird. Zum anderen verhindern die finanziellen Anreize der Hartz-IV-Reform das Entstehen von Vollzeitarbeitsplätzen, während sie Minijobs über Gebühr fördern. Das vorgeschlagene Steuer-Transfer-Modell des ifo Instituts korrigiert diese Fehlsteuerung, indem es größere finanzielle Anreize für die Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung bietet als für einen Minijob. Das vorgeschlagene Steuer-Transfermodell der Aktivierenden

Sozialhilfe unterscheidet sich also von der derzeitigen Hartz-IV-Reform nur geringfügig, wenn man eine effektive Durchsetzbarkeit der Zumutbarkeitsregeln unter Hartz IV annimmt. Um diese jedoch zu erreichen, ist eine weitgehende Reform der Betreuung der ALG-II-Empfänger durch Leiharbeitsfirmen von Nöten.

Literatur

SINN, H.-W., C. HOLZNER, W. MEISTER, W. OCHEL und M. WERDING (2006): Welfare to Work in Germany: The Country's Current Agenda for Redesigning the Welfare State, Ifo Economic Policy Series, Edward Elgar, Cheltenham (in Vorbereitung).

- ¹ Dabei ist den Sozialhilfeempfängern aus einem solchen Verhalten kein Vorwurf zu machen, denn meist wird ihre generelle Bereitschaft, eine Arbeit aufzunehmen, durch soziale Normen, die eine niedrig bezahlte Arbeit brandmarken, untergraben. Jede Arbeit, auch niedrig bezahlte, sollte aber als Beitrag zum gesellschaftlichen Wohl verstanden und dementsprechend gewürdigt werden.
- ² Die von den Leiharbeitsfirmen betreuten Arbeitslosen sollten weiterhin in der Statistik als Arbeitslose geführt werden, da sie nicht bei den Leiharbeitsfirmen beschäftigt sind, sondern nur von diesen betreut werden.
- ³ Für Doppelverdiener werden alle Beträge um 80 % erhöht.
- ⁴ Diese 70 % setzen sich zusammen aus der 50 %igen Reduzierung der Transfersumme und den rund 20 % Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen.
- ⁵ Siehe Kapitel 5.4 und 5.5 in SINN et al. (2006) für eine detaillierte Darstellung der Lohnkosten eines Geringqualifizierten und der Entleihgebühr.
- ⁶ Laut den Berechnungen des ifo Reformmodells ist eine Lohnsenkung von 32,5 % notwendig, um das Arbeitskräftepotenzial für den Niedriglohnssektor vollständig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren (siehe Kapitel 5.6 in SINN et al. (2006)). Bei einem Bruttolohnsatz von 8,70 € vor der Reform bedeutet dies, dass der neue Marktlohn bei 5,90 € liegen wird.