

## 5. Abbau von beschäftigungspolitischen Fehlanreizen auf der Transferseite

Im 4. Abschnitt wurden zahlreiche theoretisch diskutierte und praktisch erprobte Ansätze zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte näher betrachtet. Dabei wurde deutlich, dass keiner der dargestellten Ansätze für sich genommen geeignet erscheint, einen wesentlichen Beitrag zum Abbau des Marktungleichgewichtes zu leisten. Ein wesentlicher Grund dafür liegt darin, dass viele Vorschläge das bestehende Abgaben-Transfer-System und hier insbesondere die bestehenden Regelungen auf der Transferseite kaum tangieren oder nur marginal beeinflussen.

Zwar setzen einige der zahlreichen Kombilohnmodelle (siehe 4.1.2) an einem wesentlichen Schwachpunkt des Transfersystems, der extrem hohen und damit beschäftigungsfeindlichen Transferentzugsrate in der Sozialhilfe an. Die damit verbundenen Anreize reichen aber offenbar nicht aus, um nennenswerte Beschäftigungsimpulse auszulösen.

Ausnahmslos alle diskutierten Vorschläge nehmen das bestehende faktische „Mindestlohniveau“, das sich aus dem „Anspruchslohn“ der Sozialhilfe ergibt (siehe 3.4.1), im Prinzip als gegeben hin. Damit sind die Möglichkeiten, durch eine Erweiterung des Lohnspektrums die Beschäftigungsmöglichkeiten von Personen, deren Produktivität unter dem derzeitigen Mindestlohniveau liegt, dauerhaft zu verbessern, gering.

Selbst großzügige Subventionsarrangements führen ohne eine ergänzende Reform innerhalb des Systems der sozialen Grundsicherung nicht zum Ziel, da sie an einer wesentlichen Zielgruppe, den Transferleistungsempfängern, weitgehend vorbeigehen. Um dieser Personengruppe dauerhafte, tragfähige Beschäftigungschancen im ersten Arbeitsmarkt zu eröffnen, sind Strukturreformen erforderlich, die eine behutsame und sozial abgefederte Ausweitung des Lohnspektrums nach unten ermöglichen. Voraussetzung hierfür ist der Abbau der im Abgaben-Transfer-System liegenden Beschäftigungshemmnisse.

Die nachfolgenden Überlegungen beziehen sich auf die Sozialhilfe, d.h. auf die Hilfe zum Lebensunterhalt als nachrangiges Leistungssystem. Dabei bildet der durchschnittliche Bedarf in der jeweiligen Konstellation aus ökonomischer Sicht ein staatlich garantiertes Netto-Mindesteinkommen, d.h. einen faktischen „Mindest- bzw. Anspruchslohn“, der das Lohn- bzw. Tarifgefüge nach unten begrenzt.

In der Koalitionsvereinbarung vom 16. Oktober 2002 haben die Koalitionäre vereinbart, die Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammenzuführen.<sup>510</sup> Dabei ist geplant, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für beschäftigungsfähige Leistungsempfänger entsprechend den Vorschlägen der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zusammenzuführen und eine neue einheitliche bedürf-

---

<sup>510</sup> In Abschnitt II, Unterpunkt „Vermittlung in Arbeit stärken“ heißt es: „Wir werden die Kompetenzen zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit durch die Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bündeln.“. Im Unterpunkt „Fördern und Fordern – Sozialhilfe modern gestalten“ heißt es: „Mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bündeln wir die Kompetenzen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und schaffen Anreize zur Integration in das Arbeitsleben.“

tigkeitsabhängige Leistung („Arbeitslosengeld II“) einzuführen.<sup>511</sup> Ende 2001 bezogen immerhin 232.501 Empfänger von Leistungen nach dem SGB III auch ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt.<sup>512</sup> Damit bezogen rechnerisch etwa ein Viertel der beschäftigungsfähigen Sozialhilfeempfänger auch Leistungen nach dem Arbeitsförderungsrecht, so dass in Bezug auf das absolute Leistungsniveau auch jetzt bereits eine relativ große Schnittmenge besteht.

Die Frage der konkreten Umsetzung der Zusammenführung beider Systeme wird in der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen beraten, deren Aufgabe es ist, zu den wichtigen Fragen des kommunalen Finanzsystems konkrete Vorschläge für die Gesetzgebung zu unterbreiten. Im Rahmen der Gemeindefinanzkommission wurde eine Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ eingerichtet, die sich speziell mit der Umsetzung der geplanten Zusammenführung befasst. Die Kommission soll bis Mitte 2003 ihre Vorschläge unterbreiten.

Das neue „Arbeitslosengeld II“ wird demnach in Zukunft als Grundsicherung für beschäftigungsfähige Transferempfänger an die Stelle der klassischen Sozialhilfe treten. Aus ökonomischer Sicht gelten die nachfolgenden Vorschläge, die sich auf das bestehende System beziehen, sinngemäß natürlich auch für die neue Leistung und sollten in der Grundkonzeption daher auch auf sie übertragen werden. Unter Anreizgesichtspunkten wäre ohnehin die Zusammenführung beider Systeme auf dem Niveau der bisherigen Sozialhilfe anzustreben. Auch wenn der Bundeskanzler in einer Regierungserklärung am 14. März 2003 erklärt hat, dass beide Leistungen in der Regel auf dem Niveau der Sozialhilfe zusammengeführt werden sollen, gibt es Bestrebungen, die neue Leistung „Arbeitslosengeld II“ mit einem Zuschlag gegenüber der bisherigen Sozialhilfe zu versehen. Unabhängig davon, wie die Zusammenführung beider Systeme konkret vollzogen wird, sollte der nachfolgend entwickelte Vorschlag zur Reform der Sozialhilfe in seiner Grundkonzeption dann auch auf die neue Leistung „Arbeitslosengeld II“ übertragen werden.

### 5.1 Aktuelle Vorschläge

In der wissenschaftlichen Diskussion wurden in letzter Zeit eine Reihe von Vorschlägen zur beschäftigungsfreundlichen Reform der Sozialhilfe vorgestellt. Das Ifo-Institut hat ein Konzept zur aktivierenden Sozialhilfe entwickelt, das durch drei Elemente gekennzeichnet ist.<sup>513</sup> Der Kern des Konzeptes besteht darin, die Sozialhilfeansprüche für erwerbsfähige Personen deutlich abzusenken, in dem der Regelsatz und die einmaligen Leistungen im Rahmen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt für die Betroffenen vollständig entfallen und lediglich die Wohnhilfe weiter gewährt wird. Das bedeutet, dass ein Alleinlebender Sozialhilfeempfänger, dessen Bedarf nach geltender Rechtslage 642 € im Monat

---

<sup>511</sup> Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ [2002] S. 125 ff.

<sup>512</sup> davon 53.475 Bezieher von Arbeitslosengeld, 118.576 Bezieher von Arbeitslosenhilfe und 60.450 Bezieher von sonstigen SGB III-Leistungen (Datenbasis: 25 %-Stichprobe des Sozialhilfestatistik 2000 auf 2001 hochgerechnet)

beträgt, dann nur noch einen Anspruch auf Wohnkostenhilfe (Kaltmiete und Heizungskosten) in einer durchschnittlichen Höhe 303 € hätte. Die Sozialhilfeansprüche weiterer nichterwerbsfähiger Haushaltsangehöriger bleiben unberührt.

Gleichzeitig sollen den Sozialhilfeempfängern durch die im Abschnitt 4.2.1.2 skizzierte negative Einkommensteuer Anreize geboten werden, eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen. Die „Lohnsteuergutschrift“ ist so bemessen, dass der Sozialhilfeempfänger bei einer Vollzeitbeschäftigung zum Lohnsatz für Geringqualifizierte in der Summe aus erzieltem Arbeitslohn und staatlicher Unterstützung über ein höheres Haushaltseinkommen verfügt, als nach der geltenden Rechtslage. Unklar bleibt bei den Darstellungen des Konzeptes allerdings, nach welchen Regeln die abgesenkte Sozialhilfe mit zunehmendem Erwerbseinkommen abgeschmolzen wird.

Als drittes Element ist vorgesehen, dass der Staat ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten für erwerbsfähige Personen anbietet, die nicht oder nicht sofort im ersten Arbeitsmarkt unterkommen. Der Lohn für die Tätigkeiten im kommunalen Bereich soll dabei so bemessen werden, dass der Hilfeempfänger das bisherige Sozialleistungsniveau mit einer Vollzeitbeschäftigung wieder erreicht.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Beirat) hat einen in die gleiche Richtung gehenden Vorschlag zur Reform des Sozialstaats unterbreitet.<sup>514</sup> Der Beirat schlägt zwei Optionen vor, die sich vor allem durch das Ausmaß der Eingriffe in das bestehende Sozialleistungssystem unterscheiden.

Bei der ersten Option soll die Sozialhilfe soweit abgesenkt werden, dass die Mittel nur noch dazu ausreichen, Obdachlosigkeit und extreme Armut zu verhindern. Der sozialhilferechtliche Bedarf soll auf 312 € halbiert werden.<sup>515</sup>

Die Kürzung soll so austariert werden, dass der durchschnittliche Transferempfänger mit einer Halbtagsbeschäftigung die Sozialhilfekürzung kompensieren kann. Die Möglichkeit des anrechnungsfreien Hinzuverdienstes wird von 73 auf 393 € angehoben. Übersteigendes Einkommen soll bis zum einsetzen der Steuerpflicht zu 40 % und dann zu 30 % auf die Sozialhilfe angerechnet werden. Damit läuft der Sozialhilfeanspruch bei 1.274 € aus. Als Variante der Option I wird der Verzicht auf die Arbeitgeber- und Arbeitnehmersozialversicherungsbeiträge vorgeschlagen.

Wie beim Ifo-Vorschlag sollen nach den Vorstellungen des Beirats diejenigen, die keinen Arbeitsplatz finden können, eine staatliche Beschäftigungsgelegenheit erhalten. Dabei soll ein Einkommen in Höhe der heutigen Sozialhilfe auch erst bei einer Vollzeitbeschäftigung erreicht werden, was im Ergebnis dazu führen würde, dass die öffentlichen Träger solcher Maßnahmen die Sozialhilfeempfänger zu absoluten Niedriglöhnen beschäftigen würden.

---

<sup>513</sup> Sinn, Holzner et al. [2002]

<sup>514</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim BMWA [2002a]

<sup>515</sup> Der Beirat geht von einem durchschnittlichen sozialhilferechtlichen Bedarf für einen Alleinstehenden von 624 € aus. Der durchschnittliche Bedarf ab dem 1. Juli 2002 beträgt 642 €.

In einer zweiten Option schlägt der Beirat eine etwas moderatere Absenkung der Sozialhilfe vor. Dabei geht der Beirat z.B. von einer Reduzierung des sozialhilferechtlichen Bedarfs für Alleinlebende um 25 % aus. Dies entspricht einer Kürzung um 156 €.

Gleichzeitig soll auch bei dieser Option die Transferentzugsrate, allerdings in geringerem Umfang, verringert werden. So soll die Möglichkeit des anrechnungsfreien Hinzuverdienstes von derzeit 73 auf 196 € erhöht werden. Darüber hinausgehendes Einkommen soll zu einer Transferreduktion von 40 % führen. Der Sozialhilfeanspruch soll bei einem Erwerbseinkommen von 1.367 € auslaufen. Wegen der hohen Grenzbelastung in Folge der ab 870 € einsetzenden Steuerbelastung schlägt der Beirat alternativ eine Transferentzugsrate von 30 % vor, so dass die Transfergrenze erst bei 1.532 € enden würde. Für die Träger der Sozialhilfe soll bei der Option II keine Verpflichtung bestehen, eine kommunale Beschäftigungsmöglichkeit anzubieten.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat) hat in seinem Jahresgutachten 2002/2003 unter Berücksichtigung der geplanten Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe ebenfalls einen Vorschlag entwickelt, der als Bestandteil einer drei Komponenten umfassenden Konzeption zum einen die Integration der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe und zum anderen eine Reduzierung des Regelsatzes für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger auf 70 % vorsieht.<sup>516</sup> Träger der neuen Leistung sollen die Kommunen sein.

Gleichzeitig soll die Grenzbelastung des auf dem Markt verdienten Einkommens um 20 Prozentpunkte vermindert werden. Der Basisfreibetrag soll betragsmäßig dem bisherigen Freibetrag von rd. 73 € entsprechen. Die Transferentzugsrate wird darüber hinaus auf 40 % abgesenkt und der maximal nicht anrechenbare Betrag auf 493 € angehoben. Der Anspruch auf Sozialhilfe für einen Alleinstehenden wird damit erst bei einem Nettoarbeitseinkommen von rd. 970 € vollständig abgeschmolzen.

Auch der Sachverständigenrat sieht die Möglichkeit einer Beschäftigung von Transferempfängern in kommunalen Beschäftigungsagenturen vor, die keine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt finden. Die kommunalen Beschäftigungsagenturen garantieren das bisherige Sozialhilfeniveau.

## 5.2 Beschäftigungsfreundliche Justierung der Sozialhilfe (bzw. „Arbeitslosengeld II“)

### 5.2.1 Eckpunkte der Umgestaltung der Sozialhilfe

Eine Neukonzeption der Sozialhilfe für die rd. 0,95 Mio. beschäftigungsfähigen Sozialhilfeempfänger, von denen etwa 0,8 Mio. zum Potential der Geringqualifizierten gehören (siehe 2.1.3.4), bzw. der neuen, für beschäftigungsfähige Sozialhilfeempfänger und Bezieher von Arbeitslosenhilfe zu schaffenden einheitlichen Leistung („Arbeitslosengeld II“) ist an bestimmte Grundvoraussetzungen geknüpft, die aus unterschiedlichen Gründen die Reformoptionen einschränken.

Erstens muss der Charakter der Sozialhilfe, d.h. der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Hilfe in besonderen Lebenslagen als abschließendes „Auffangnetz“ des deutschen Sozialstaats beachtet werden. Das Niveau der Sozialhilfe muss eine menschenwürdige Lebensführung auf dem soziokulturellen Mindestniveau der Gesellschaft ermöglichen, d.h. die Sozialhilfe kann schon aus verfassungsrechtlichen Gründen (Sozialstaatsgebot<sup>517</sup>) nicht in das ausschließliche Belieben beschäftigungspolitischer Erwägungen gestellt werden, so dass Ansätze, die lediglich auf eine Absenkung der „Mindestlohnschwelle“ setzen, schon aus rechtlichen Gründen unzulässig sind. Die Vorschläge des Ifo-Instituts und des Beirats, die jeweils zum Teil sehr drastische Kürzungen vorsehen, dürften aus verfassungsrechtlicher Sicht trotz der teilweise vorgesehenen kommunalen Beschäftigungsgarantien nicht unproblematisch sein.

Zweitens muss die Reform der Sozialhilfe für beschäftigungsfähige Sozialhilfeempfänger so ausgestaltet werden, dass die Beschäftigungsanreize gestärkt werden. Dies trägt auch dem im Sozialhilferecht verankertem Subsidiaritätsgedanken Rechnung, wonach die Sozialhilfe den Empfänger in die Lage versetzen soll, unabhängig von ihr zu leben. Der Leistungsempfänger ist verpflichtet dabei mitzuwirken. Die Hilfe zum Lebensunterhalt ist denjenigen zu gewähren, die ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln bestreiten können.

Drittens darf eine Reform der Sozialhilfe für beschäftigungsfähige Sozialhilfeempfänger nicht mit unverträglich hohen fiskalischen Belastungen einhergehen. Unabhängig von den auf Grund des europäischen Stabilitätspaktes ohnehin bestehenden faktischen budgetären Restriktionen, muss der Mitteleinsatz immer auch im Lichte der kreislaufwirtschaftlichen Wirkungen, die sich aus der Gegenfinanzierung ergeben, betrachtet werden (siehe 4.1.1.3).

Viertens dürfen die verstärkten Anreize nicht dazu führen, dass die Zahl der anspruchsberechtigten Transferempfänger steigt. Die Anreize müssen also so justiert werden, dass im Ergebnis ceteris paribus nicht mehr Menschen einen Anspruch auf Sozialhilfe haben als bisher. Die neugestaltete Transferleistung sollte also bis zu den bisherigen Einkommensgrenzen vollständig abgeschmolzen werden, so dass das System der Sozialhilfe unabhängig von der Einbindung in das Gesamtmaßnahmepaket nicht ausgeweitet wird.

Für diese vierte, die Gestaltungsmöglichkeiten der Sozialhilfe allerdings stark einschränkende Bedingung sprechen drei Gründe. Erstens gehen unabhängig davon, wie hoch der Anspruch für bisherige Nichttransferberechtigte ist, allein von der Tatsache, dass für Personen, die bisher keinen Transferleistungsanspruch hatten, und nun zu „Sozialhilfeempfängern“ werden, an sich schon falsche Signale aus, die die Erwerbsneigung möglicherweise negativ beeinflussen.

Zweitens wird die Grenzbelastung in dem Bereich, der dann zusätzlich durch die Sozialhilfe erfasst wird, durch die abzuschmelzende Sozialhilfeleistung erhöht, so dass in bestimmten Haushaltskonstel-

---

<sup>516</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [2002]

<sup>517</sup> Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz

lationen Anreize entstehen, durch eine Reduzierung der Arbeitszeit einzelner Haushaltsmitglieder das Erwerbseinkommen auf die Subventionen abzustimmen. Die Erfahrungen in den USA mit dem Earned Income Tax Credit in den USA zeigen, dass ein solches Verhalten im Abschmelzbereich von Subventionen nicht unwahrscheinlich ist (siehe 4.2.1.1 und 4.2.1.2).

Und drittens führt die Ausweitung der Zahl der Anspruchsberechtigten Leistungsempfänger, unabhängig davon, wo zukünftig die neue Leistung institutionell angesiedelt wird, zu einer Ausweitung der wegen der Bedürftigkeitsprüfung in der Regel sehr aufwendigen Bürokratie im Bereich der Sozialleistungen. Da die Zahl der dort Beschäftigten von den Fallzahlen mitbestimmt wird, hätte eine Ausweitung der Zahl der Anspruchsberechtigten automatisch auch eine Ausweitung der Personalkosten beim Träger der Leistung zur Folge.

Die Vorschläge des Ifo-Instituts, des Beirates und des Sachverständigenrates führen dazu, dass die Zahl der Transferempfänger wegen der „Lohnsteuergutschriften“ beim Ifo-Vorschlag und den abgesenkten Transferentzugsraten beim Vorschlag des Beirats und des Sachverständigenrates deutlich ausgeweitet werden.

Diese vier Bedingungen einer anreizwirksamen Umgestaltung der Sozialhilfe, die zum Teil in einem Zielkonflikt zueinander stehen, grenzen die Möglichkeiten einer beschäftigungsfreundlichen Umgestaltung der Sozialhilfe zwar ein, machen sie aber nicht unmöglich. Dabei muss die neugestaltete Leistung unter Beachtung der vorgenannten Prämissen so justiert werden, dass die Anreize zur Erhöhung des Arbeitsangebotes unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Gegebenheiten möglichst hoch sind. Gleichzeitig müssen die Grenzbelastungen über den gesamten „Tarifverlauf“ der neuen Leistung abgesenkt werden, ohne dass es insgesamt zu unverträglich hohen fiskalischen Belastungen kommt und ohne dass sich die Zahl der Anspruchsberechtigten ausweitet.

### 5.2.2 Verfassungsrechtlicher Rahmen für eine Reform

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz) gehört es zu den selbstverständlichen Pflichten des Staates, Hilfebedürftigen ein menschenwürdiges Dasein (Existenzminimum) zu ermöglichen. Dazu zählt insbesondere die Bereitstellung oder Vermittlung der notwendigen Mittel für Ernährung, Kleidung, Wohnung, medizinische Versorgung und Teilhabe an öffentlicher Information.<sup>518</sup> Zur Menschenwürde gehört, dass sich der Einzelne in der Gesellschaft als selbständig handelndes Individuum sehen lassen können muss.<sup>519</sup>

Der Gesetzgeber hat das Sozialstaatsprinzip auf vielfältige Weise umgesetzt. Der Mindestbedarf ist in Form der Sozialhilfe festgelegt. Der Anspruch auf Sozialleistungen besteht jedoch nur im Falle wirklicher Bedürftigkeit, d.h. der Sozialstaat kann nicht darauf verzichten, bei dem Einzelnen das Bewusst-

---

<sup>518</sup> Sommermann, in: Mangoldt, Klein, Artikel 20 Absatz 1 Randnummer 114

<sup>519</sup> Roellecke, in: Umbach, Clemens, Artikel 20 Randnummer 197

sein für die Unentbehrlichkeit selbstverantwortlicher Daseinsgestaltung und Selbstbehauptung zu erhalten und zu ermutigen. Das Bundesverfassungsgericht spricht von der Pflicht, einen Verlust, dessen Ersatz die Gemeinschaft zu tragen hat, selbst zu mindern, soweit es zumutbar ist.

Vor diesem Hintergrund dürften grundsätzlich auch keine verfassungsmäßigen Bedenken bestehen, wenn der Gesetzgeber Maßnahmen ergreift, die darauf gerichtet sind, das vorhandene Erwerbspotential soweit wie möglich einzusetzen. Bereits das bestehende Sozialhilferecht sieht eine grundsätzliche Verpflichtung für beschäftigungsfähige Leistungsempfänger vor, ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhaltes für sich und ihre unterhaltsberechtigten Angehörigen einzusetzen.<sup>520</sup> Korrespondierend zu dieser Verpflichtung besteht bereits nach geltender Rechtslage die Möglichkeit, Leistungsempfängern, die sich weigern eine zumutbare Arbeit anzunehmen oder zumutbare Maßnahmen (Schaffung von Arbeitgelegenheiten durch die Träger der Sozialhilfe<sup>521</sup>) anzunehmen, die Hilfe zum Lebensunterhalt in mehreren Stufen zu kürzen.<sup>522</sup>

Das Sozialstaatsprinzip bietet keine geeignete Grundlage für die Ableitung konkreter, einklagbarer Rechte.<sup>523</sup> Insbesondere garantiert es nicht den in der Sozialgesetzgebung jeweils erreichten Status quo. Andernfalls würde sich die Bewegungsfreiheit des Gesetzgebers ständig verengen, d.h. er könnte z.B. weder auf die sich in Folge konjunktureller Schwankungen verändernde Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens, noch auf neue Zielprioritäten reagieren. Das Minimum, also die Gewährung der Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein, ist auch im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens keine feste Größe, sondern an die allgemeine Dynamik des Sozialstaatsprinzips gekoppelt.<sup>524</sup>

Im Lichte der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips bieten sich viele Möglichkeiten einer Neujustierung der sozialen Grundsicherung. Das dem Sozialstaatsprinzip innewohnende Subsidiaritätsprinzip erlaubt es grundsätzlich, die Anreize zum verstärkten Einsatz des vorhandenen Erwerbspotentials zu stärken, um die Betroffenen in die Lage zu versetzen, den Lebensunterhalt zumindest teilweise aus eigener Kraft zu erwirtschaften.

Auch die absolute Höhe der Sozialhilfe ist verfassungsrechtlich nicht geschützt und unterliegt somit einem gewissen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Insbesondere in der nachfolgend vorgeschlagenen Kombination aus verschiedenen anreizstiftenden Maßnahmen, die sowohl mit dem Aspekt des Fordern als auch des Förderns verbunden sind, dürfte daher die Neujustierung verfassungsrechtlich grundsätzlich möglich sein.

---

<sup>520</sup> § 18 Absatz 1 BSHG

<sup>521</sup> §§ 19, 20 BSHG

<sup>522</sup> § 25 BSHG

<sup>523</sup> Herzog, in: Maunz, Dürig, Artikel 20 Randnummer 28

<sup>524</sup> Sommermann, in: Mangoldt, Klein, Artikel 20 Absatz 1 Randnummer 116

## 5.3 Vorschlag einer beschäftigungswirksamen Neujustierung der Sozialhilfe

### 5.3.1 Absenkung der „Mindestlohnschwelle“

Mikroökonomische Schätzungen zur Angebotswirkung einer Absenkung der Sozialhilfe legen den Schluss nahe, dass nur eine deutliche Absenkung der Transferleistungen einen nennenswerten Einfluss auf das Arbeitsangebotsverhalten hat (siehe 5.4.2). Von daher liegt der Schluss nahe, das Niveau der Sozialhilfe drastisch zu reduzieren, wie dies auch vom Ifo-Institut und dem Beirat vorgeschlagen wurde. Allerdings sind die Möglichkeiten einer generellen Absenkung des TransfERNIVEAUS aus sozialpolitischen, vor allem aber auch aus verfassungsrechtlichen Gründen begrenzt.

Aus verfassungs- und sozialpolitischer Sicht dürfte eine generelle Halbierung des Regelsatzes (Haushaltsvorstand) für den beschäftigungsfähigen Sozialhilfeempfänger vertretbar sein, wenn parallel dazu ein „Beschäftigungsanspruch“ für die betroffenen Leistungsempfänger geschaffen wird (siehe 5.3.3). Alle übrigen Leistungen bleiben im Bedarfsfalle unangetastet, d.h. die Regelsätze für nichterwerbsfähige Haushaltsmitglieder, der Mehrbedarfzuschlag für Alleinerziehende, die einmaligen Leistungen und die Wohnkosten werden unverändert in gleicher Höhe weiter getragen.

Ein Kürzung des Regelsatzes auf 50 % entspricht einem monatlichen Betrag von 146 €. Gemessen am durchschnittlichen Bedarf ist naturgemäß der Alleinlebende relativ am stärksten betroffen. Nachfolgende Tabelle verdeutlicht das absolute und relative Ausmaß der Kürzungen für die unterschiedlichen Haushaltstypen, wobei in Haushalten Alleinerziehender mit Kindern ohnehin nicht ohne weiteres von einer Erwerbsfähigkeit auszugehen ist, so dass diese Haushalte kaum betroffen wären.

Tabelle 5.1

Auswirkungen der Regelsatzkürzung für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger<sup>525</sup>

	Alleinlebender	Ehepaar	Ehepaar + 1 Kind	Ehepaar + 2 Kinder	Ehepaar + 3 Kinder	Alleinerziehend + 1 Kind unter 7 Jahren	Alleinerziehend + 2 Kinder zwischen 7 u. 14 Jahren
Durchschnittlicher Bedarf (siehe auch Tabelle 3.3)	642	1.011	1.307	1.583	1.871	1.047	1.379
Neuer durchschnittlicher Bedarf	496	865	1161	1437	1725	901	1233
Kürzung auf	77,3 %	85,6 %	88,8 %	90,8 %	92,2 %	86,1 %	89,4 %

Während sich für ein Alleinerziehenden das Einkommens aus Sozialhilfe um knapp ein Viertel vermindert, macht die Kürzung bei einem Ehepaar mit zwei Kindern weniger als 10 % aus. Im Unterschied zu den Vorschlägen des Ifo-Instituts und des Beirats (Option I), nach dem die Sozialhilfe etwa halbiert werden soll, bleibt die Kürzung eher moderat.

<sup>525</sup> Dabei wurde unterstellt, dass in Mehrpersonenhaushalten nur eine Person als Beschäftigungsfähig einzustufen ist.

Damit wird allerdings auch die Wirkungen der Sozialhilfe als „Mindestlohngrenze“ vergleichsweise nur geringfügig abgebaut. Die Absenkung des durchschnittlichen sozialhilferechtlichen Bedarfs um 146 € im Monat führt aber immerhin dazu, dass die „Mindeststundenlohnschwelle“ rein rechnerisch bei einer monatlichen Arbeitszeit von 150 Stunden um knapp 1 € sinkt. D.h., bezogen auf die „Alternative“ Sozialhilfe oder Vollzeitbeschäftigung sinkt der „Stundenlohnsatz“ aus der Sozialhilfe um fast einen €. Bezogen auf eine Teilzeitbeschäftigung ist die Wirkung noch größer. Bei einer Halbtagsbeschäftigung führt die Regelsatzhalbierung dazu, dass die „Mindeststundenlohnschwelle“ faktisch um knapp 2 € fällt.

Der unterste effektive Stundenlohnsatz in den alten Ländern liegt bei etwa 8,70 € Bei einer Vollzeitbeschäftigung impliziert dies ein Monatseinkommen von etwa 1.300 €. <sup>526</sup> Während Mehrpersonenhaushalte derzeit im Durchschnitt einen sozialhilferechtlichen Bedarf haben, der im Bereich dieses Lohns liegt, führt die Halbierung des Regelsatzes dazu, dass das Monatseinkommen aus der Sozialhilfe (durchschnittlicher Bedarf) in den meisten Fällen unter das Monatseinkommen aus Erwerbstätigkeit fällt, so dass der Lohnabstand (siehe 3.4.2) aus dieser Sicht wieder hergestellt wird.

Der unterste effektive Monatseinkommen wird damit theoretisch auf das Niveau der gesetzlichen Mindestlöhne für Vollzeit-Arbeitnehmer in Großbritannien, Frankreich und Belgien, der zwischen 1.105 und 1.163 € im Monat liegt, abgesenkt. <sup>527</sup>

Ob die Halbierung des Regelsatzes und damit die Absenkung der „Mindestlohnschwelle“ ausreicht, um die effektive Lohnspreizung nach unten zu erhöhen und damit die Beschäftigungschancen für geringproduktive Erwerbspersonen zu verbessern, bliebe abzuwarten. Letztlich hängt dies auch, zumindest für den tarifgebundenen Bereich, von der Bereitschaft der Tarifpartner ab, den neu geschaffenen Spielraum zu nutzen.

### 5.3.2 Abbau der „Beschäftigungsfalle“

Die Halbierung des Regelsatzes führt nicht nur dazu, dass die „Mindestlohnschwelle“ moderat abgesenkt wird, sondern sie eröffnet vor allem Spielräume zur Absenkung der extremen Transferentzugsrate.

---

<sup>526</sup> Sinn, Holzner et al. [2002] S. 11, Wissenschaftlicher Beirat beim BMWA [2002a] S. 46

<sup>527</sup> in: Eurostat, Statistik kurz gefasst, Bevölkerung und soziale Bedingungen 10/2003. In 9 Mitgliedstaaten der EU bestehen gesetzliche Mindestlöhne. Zum 1. Januar 2003 schwankte der gesetzliche Mindestlohn für Vollzeit-Arbeitnehmer dabei zwischen 416 €/Monat in Portugal und 1.369 €/Monat in Luxemburg. Der monatliche Mindestlohn in den USA liegt bei 877 €.

Die gegenwärtige Praxis der Anrechnung von Erwerbseinkommen (näheres siehe 3.4.3)<sup>528</sup> führt praktisch dazu, dass sich die Aufnahme einer legalen Erwerbsarbeit für den Sozialhilfeempfänger nicht lohnt, es sei denn, er würde sich in „einem Sprung“ sofort völlig aus der Sozialhilfeabhängigkeit lösen. Die Chancen, sofort ein Erwerbseinkommen zu erzielen, dass unter Abzug aller arbeitgeber- und arbeitnehmerseitigen Lohnnebenkosten<sup>529</sup> noch ein Nettoeinkommen übrig lässt, das deutlich über dem möglichen Sozialhilfebezug liegt, sind jedoch gering. Aus individueller Sicht ist es für den Transferempfänger unter den bestehenden Bedingungen ökonomisch plausibel, in der Sozialhilfeabhängigkeit zu verharren (zum Gesamtmechanismus der Anreizwirkung siehe auch 3.4).

Wie bei der Regelsatzkürzung wäre auch hier aus ökonomischer Sicht eine möglichst deutliche Absenkung wünschenswert. Die Vorschläge des Ifo-Instituts, des Beirats und des Sachverständigenrats sehen zum Teil erhebliche Senkungen der Anrechnungssätze vor. In der Konsequenz daraus laufen die Transferansprüche allerdings erst in einem Einkommenssegment aus, in dem bisher üblicherweise keine Transferansprüche mehr bestehen. Damit wird nicht nur die Zahl der Anspruchsberechtigten, verbunden mit einem entsprechenden bürokratischen Aufwand, ausgeweitet, sondern es werden zudem negative Arbeitsangebotsanreize für die bisherigen Nichttransferempfänger geschaffen. Diese können allein schon daraus resultieren, dass bisherige Nichttransferempfänger nun zu „Sozialleistungsempfängern“ werden. Überdies erhöht sich damit die Grenzbelastung für bisher ungeforderte Erwerbstätige, so dass bei individueller Nutzenabwägung in bestimmten Haushaltskonstellationen z.B. Anreize zur Reduzierung des Arbeitsvolumens entstehen.

Daher sollte die Transferentzugsrate so justiert werden, dass der Sozialhilfeanspruch ceteris paribus bei dem gleichen Bruttoerwerbseinkommen ausläuft. Aus verfahrenstechnischen Gründen und im Interesse einer höheren Transparenz wäre ein einheitlicher gleichbleibender Anrechnungssatz von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe über den gesamten Tarifverlauf von Vorteil. Unter Berücksichtigung des auf 146 € reduzierten Regelsatzes müsste die Transferentzugsrate einheitlich auf 63 % festgelegt werden, damit der Sozialhilfeanspruch eines Alleinlebenden wie bisher bei einem Bruttoerwerbseinkommen von rd. 1.040 € ausläuft.

Wegen des reduzierten Regelsatzes liegt es allerdings nahe, den Anrechnungssatz zu staffeln, um den Betroffenen die Kompensation der Regelsatzkürzung zu erleichtern. Im Unterschied zur geltenden Regelung, bei der drei verschiedene Anrechnungssätze (0, 85 und 100 %) gelten, werden hier nur zwei unterschiedliche Anrechnungssätze vorgeschlagen. Im unteren Bereich bietet sich in Anlehnung an den 2002 und 2003 geltenden Eingangsteuersatz ein Anrechnungssatz von 19,9 % an. Dieser Anrech-

---

<sup>528</sup> Danach bleibt Nettoeinkommen in Höhe von  $\frac{1}{4}$  des Eckregelsatzes (292 €) anrechnungsfrei (d.h. 73 €). Darüber hinausgehendes Einkommen wird zu 85 % auf die Sozialhilfe angerechnet. Der größtmögliche Hinzuverdienst (Absetz- bzw. Freibetrag) ist auf die Hälfte des Eckregelsatzes begrenzt (d.h. 146 €). Ab dem dafür erforderlichen Bruttoeinkommen von 710 € steigt die Transferentzugsrate bis zur völligen Abschmelzung der Sozialhilfe bei etwa 1.040 € (brutto) auf 100 %.

<sup>529</sup> D.h. Sozialversicherungsbeitrag des Arbeitgebers und Arbeitnehmers, Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag, auf die Wertschöpfung entfallende Mehrwertsteuer sowie betriebliche Kosten der Beschäftigung.

nungssatz findet bis zu einem Nettoerwerbseinkommen von 182,27 € Anwendung, das gleichzeitig auch dem Bruttoerwerbseinkommen entspricht. Der Sozialhilfeempfänger muss damit zusätzlich zur Sozialhilfe ein Erwerbseinkommen von 182,27 € erzielen, um die Regelsatzkürzung zu kompensieren. Bei einem Stundenlohnsatz von 7,50 € müssten der Hilfeempfänger dafür etwa 3 Tage im Monat arbeiten.

Ab einem Erwerbseinkommen von 182,27 € steigt der Anrechnungssatz auf 76 %, so dass der Sozialhilfeanspruch eines Alleinstehenden ohne Kinder wie bisher bei 1.040 € im Monat ausläuft. Im Vergleich zu geltenden Regelung wird die Transferenzugsrate im oberen Tarifbereich zum Teil deutlich abgesenkt. Insbesondere wird vermieden, dass ein Anrechnungssatz von 100 % erreicht wird, bevor der Sozialhilfeanspruch für einen Alleinstehenden vollständig abgeschmolzen wird. Nach der geltenden Regelung wird eine Transferenzugsrate von 100 % bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 710 € erreicht. Bis zum Auslaufen des Sozialhilfeanspruchs bei einem Bruttoeinkommen von 1.040 € führt nach Status quo dann jeder zusätzlich verdiente € zu einem Sozialhilfeentzug in gleicher Höhe.

Gleichzeitig wird der höchstmögliche absolute Hinzuverdienst (maximaler Absatzbetrag) von bisher einem halben Regelsatz (146 €) auf einen ganzen Regelsatz, d.h. 292 € angehoben. Eine unbeschränkte absolute Hinzuverdienstmöglichkeit hätte zur Folge, dass sich die Zahl der anspruchsberechtigten Mehrpersonenhaushalte erweitern würde. Allerdings besteht in Mehrpersonenhaushalten nach Erreichen eines Bruttoerwerbseinkommens von 1.040 € ceteris paribus wegen der Regelsätze und einmaligen Leistungen der übrigen Haushaltsangehörigen immer noch ein Restanspruch auf Sozialhilfe. Die Deckelung des Freibetrags führt damit dazu, dass auch nach der vorgeschlagenen Neuregelung Erwerbseinkommen über 1.040 € zu 100 % auf den möglicherweise noch bestehenden Restanspruch angerechnet wird. Gleichwohl stellt der Reformvorschlag auch für diesen Haushaltstyp eine wesentliche Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten dar, die sich im Kontext des gesamten Maßnahmenpakets noch weiter verbessert.

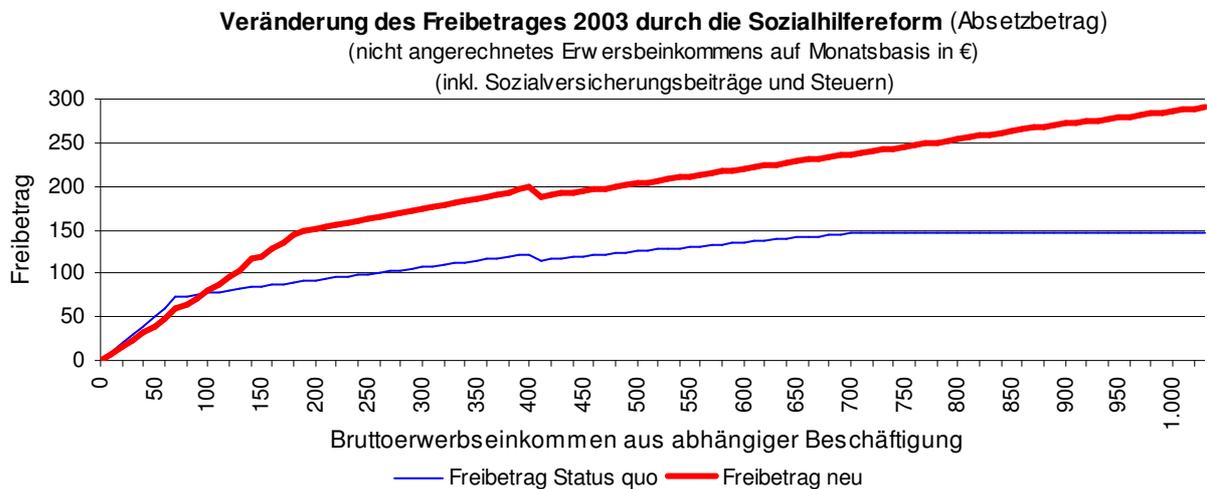
Bei Mehrpersonenhaushalten wird entsprechend des Vorschlags des Sachverständigenrats zur Vereinfachung unterstellt, dass das durch die Haushaltsangehörigen erzielte Erwerbseinkommen fiktiv dem Haushaltsvorstand zugeschrieben wird.<sup>530</sup> Dies hat zwar zur Folge, dass die Grenzbelastung früher steigt, allerdings bleibt die Gesamtgrenzbelastung immer noch deutlich unter der geltenden Regelung. Überdies dürfte die Zahl der Haushalte mit mehreren Personen, die ein Erwerbseinkommen erzielen und gleichzeitig noch einen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt haben, sehr gering sein. Entsprechend ist ein solcher Fall in den Empfehlungen des „Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge“, auf die die derzeitigen Anrechnungsregelungen zurückzuführen sind (siehe 3.4.1), auch jetzt nicht ausdrücklich geregelt.

---

<sup>530</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [2002] S. 397 f.

Die nachfolgende Graphik veranschaulicht, wie sich die Reduzierung der Transferentzugsrate auf den Freibetrag, also auf den Teil des Erwerbseinkommens auswirkt, der nicht auf die Sozialhilfe angerechnet wird.

Graphik 5.1<sup>531</sup>



Für sich genommen bleibt die Transferentzugsrate ab einem Erwerbseinkommen von 182,27 € mit 76 % im Vergleich zur Grenzbelastung eines Durchschnittsverdieners, die bei etwa 65 % liegt<sup>532</sup>, aber immer noch recht hoch. Allerdings wird sie im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Lohnsubvention noch einmal deutlich abgesenkt, so dass sich die volle Wirkung erst im Rahmen des Maßnahmenpakets entfaltet (siehe 6.3.1).<sup>533</sup> Aber auch ohne die Berücksichtigung der Lohnsubvention liegt sie deutlich unter der gegenwärtigen Grenzbelastung, die ab einem Bruttoerwerbseinkommen von 73 € bereits auf 85 % hochschnellt und bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 710 € 100 % erreicht.<sup>534</sup> Die nachfolgende Graphik veranschaulicht, wie sich die marginale Grenzbelastung für einen Alleinlebenden ohne Kinder mit dem Reformvorschlag im Vergleich zur geltenden Regelung verändert.

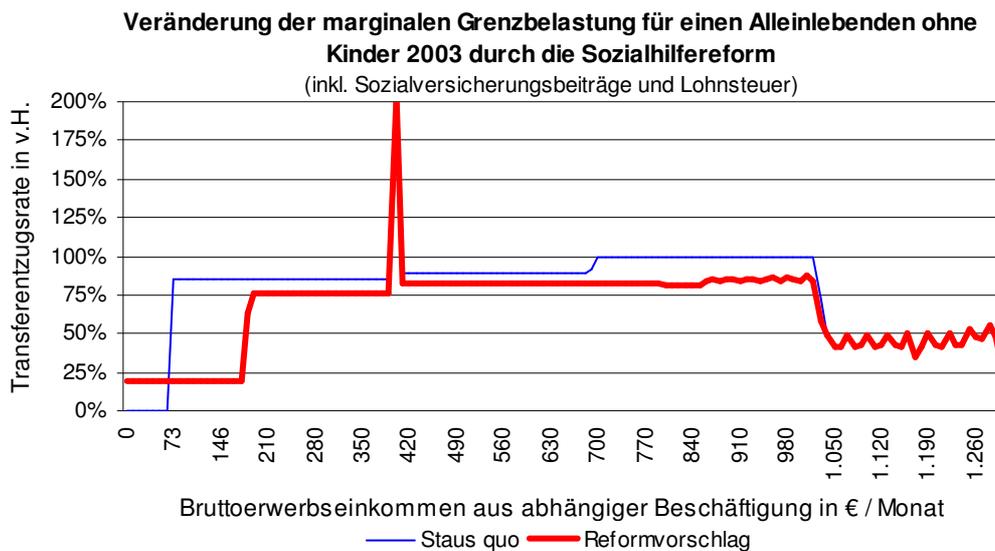
<sup>531</sup> Berücksichtigt wurde die seit dem 1. April 2003 geltende Regelung zu den „Mini-Jobs“ (Anhebung Geringfügigkeitsgrenze auf 400 €) und die eingeführte Gleitzone von 401 bis 800 €, in der die Sozialversicherungsbeiträge nach der in § 226 Absatz 4 SGB V und § 163 Absatz 10 SGB VI vorgeschriebenen Formel für die Berechnung der Beitragsbemessungsgrundlage ermittelt werden.

<sup>532</sup> Sinn, Holzner et al. [2002] S. 39, Sinn [2002b] S. 18, 29

<sup>533</sup> Unter Berücksichtigung der ab 400 € sukzessive einsetzenden Sozialversicherungsbeiträge steigt die Grenzbelastung ohne Berücksichtigung der Subvention der Sozialversicherungsbeiträge auf rund 83 % und mit der einsetzenden Lohnsteuerpflicht ab einem Bruttoeinkommen von etwa 870 € auf rund 84 bis 85 %.

<sup>534</sup> Unter Berücksichtigung der ab 400 € einsetzenden Sozialversicherungsbeiträge steigt die Grenzbelastung auf über 89 % bevor sie bei 710 € 100 % erreicht.

Graphik 5.2<sup>535</sup>



Will man die Transferenzugsrate weiter senken, muss unter der Maßgabe, dass die Zahl der Transferempfänger nicht ausgeweitet werden sollte und die fiskalischen Belastungen begrenzt bleiben sollen, der Regelsatz noch deutlicher abgesenkt werden. Rein rechnerisch eröffnet z.B. die Absenkung des Regelsatzes auf 25 %, d.h. auf 73 € die Möglichkeit, den geringen Anrechnungssatz von 19,9 % bis zu einem Einkommen von 273,41 € auszuweiten. Danach müsste dann allerdings die Transferenzugsrate auf 72 % steigen, damit der Sozialhilfeanspruch bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 1.040 € ausläuft. Der nur geringfügig kleinere Anrechnungssatz im zweiten, allerdings auch kleineren Abschnitt rechtfertigt die weitere Halbierung des Regelsatzes kaum.

Eine weitere Alternative bestünde darin, den Anrechnungssatz im ersten Abschnitt zu erhöhen, damit der Tarifverlauf im zweiten Abschnitt abgesenkt werden könnte. Allerdings müsste der von der Regelsatzkürzung betroffene Sozialhilfeempfänger dann eine höhere Arbeitsleistung erbringen, um die Regelsatzkürzung zu kompensieren. Der Anrechnungssatz im ersten Abschnitt wurde aber bewusst niedrig gewählt, damit die Betroffenen mit einem relativ geringem Arbeitseinsatz die Regelsatzkürzung kompensieren können.

Denkbar wäre auch eine zeitliche Abstufung der Transferenzugsrate, wie sie Spermann für das „Einstiegsgehalt Plus“ vorschlägt.<sup>536</sup> Eine solche Abstufung trägt allerdings nicht zur Transparenz der Regelung bei und würde den bürokratischen Aufwand weiter erhöhen. Überdies würden sich mit einer im Zeitverlauf sukzessive zunehmenden Transferenzugsrate gerade für diejenigen die Chancen auf einen

<sup>535</sup> Lohnsteuerklasse I ohne Kinder, berücksichtigt wurde der Arbeitnehmer-Pauschbetrag, die Vorsorgepauschale und der Sonderausgaben-Pauschbetrag, der Arbeitnehmersozialversicherungsbeitrag wurde in der Berechnung auf 21 % festgelegt. Berücksichtigt wurde die seit dem 1. April 2003 geltende Regelung zu den „Mini-Jobs“ (Anhebung Geringfügigkeitsgrenze auf 400 €) und die eingeführte Gleitzone von 401 bis 800 €, in der die Sozialversicherungsbeiträge nach der in § 226 Absatz 4 SGB V und § 163 Absatz 10 SGB VI vorgeschriebenen Formel für die Berechnung der Beitragsbemessungsgrundlage ermittelt werden.

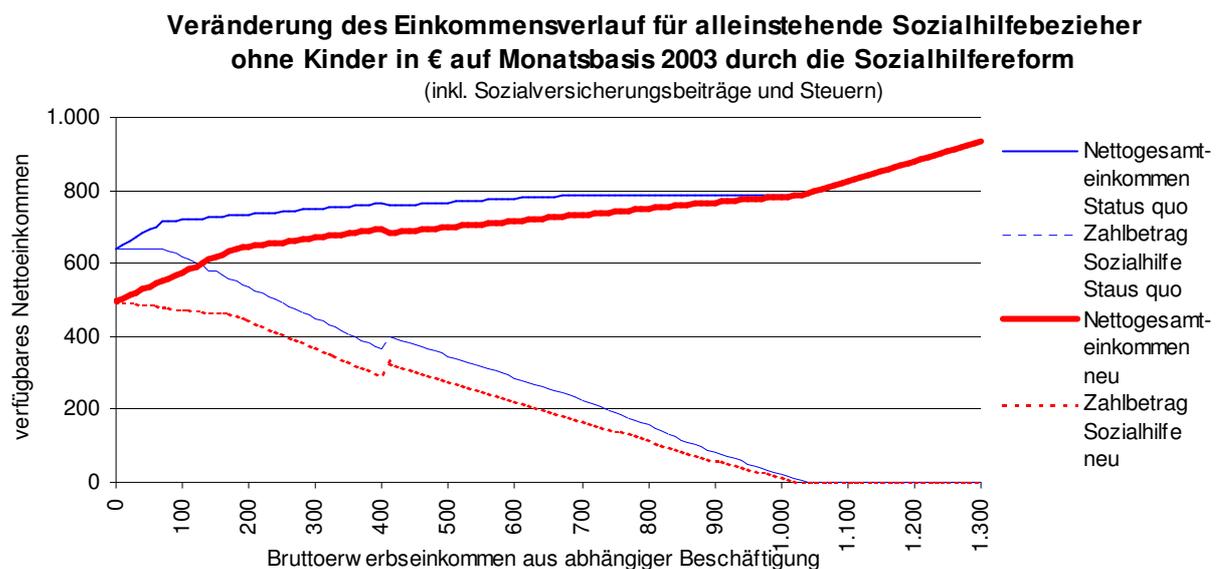
<sup>536</sup> Spermann [2002] S. 670

„gleitenden“ Übergang in ein Leben ohne Transferabhängigkeit verschlechtern, die dazu längere Zeit benötigen und daher einer besonderen Unterstützung bedürfen.

### 5.3.3 Beschäftigung für Hilfeempfänger

Die nachfolgende Graphik verdeutlicht die Wirkungen der Sozialhilfereform in der Gesamtschau, d.h. unter Berücksichtigung des abgesenkten Regelsatzes und der neujustierten Transferentzugsrate.

Graphik 5.3<sup>537</sup>



Dabei wird deutlich, dass beschäftigungsfähige Sozialhilfeempfänger nach dem Vorschlag ohne die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit schlechter gestellt werden als bisher. Erst bei einem Erwerbseinkommen von 182,27 € wird die Regelsatzkürzung vollständig kompensiert und der Hilfeempfänger ist unabhängig vom Haushaltstyp materiell dem Hilfeempfänger ohne Erwerbseinkommen nach Status quo gleichgestellt.

Dies entspricht der eigentlichen Intention der Reform. Der Sinn des Vorschlags besteht darin, zumindest einen Teil der bisherigen Sozialhilfe von einer klassischen Lohnersatz- hin zu einer Lohnergänzungsleistung zu entwickeln und somit die Anreize zur Aufnahme einer legalen Erwerbstätigkeit zu stärken.

Unabhängig davon, wie groß das tatsächliche zusätzliche Arbeitsangebot in Folge der Sozialhilfereform sein wird (siehe 5.4), ist allerdings nicht damit zurechnen, dass alle aktivierten Hilfeempfänger

<sup>537</sup> Lohnsteuerklasse I ohne Kinder, berücksichtigt wurde der Arbeitnehmer-Pauschbetrag, die Vorsorgepauschale und der Sonderausgaben-Pauschbetrag, der Arbeitnehmersozialversicherungsbeitrag wurde in der Berechnung auf 21 % festgelegt. Berücksichtigt wurde die seit dem 1. April 2003 geltende Regelung zu den „Mini-Jobs“ (Anhebung Geringfügigkeitsgrenze auf 400 €) und die eingeführte Gleitzone von 401 bis 800 €, in der die Sozialversicherungsbeiträge nach der in § 226 Absatz 4 SGB V und § 163 Absatz 10 SGB VI vorgeschriebenen Formel für die Berechnung der Beitragsbemessungsgrundlage ermittelt werden.

kurzfristig auch einen entsprechenden Arbeitsplatz finden. Der Arbeitsmarkt benötigt generell Zeit, um auf die vermehrte Präsenz zusätzlicher Geringqualifizierter mit entsprechenden Arbeitsplätzen zu reagieren.<sup>538</sup> Die Unternehmen müssen sich erst auf die veränderten Rahmenbedingungen einstellen.<sup>539</sup> Zudem führt die Senkung der faktischen Mindestlohnschwelle in Folge der Absenkung des Regelsatzes erst mit zeitlicher Verzögerung zu einer Öffnung der Löhne nach unten und damit auch zu einer verstärkten Arbeitsnachfrage in diesem Segment.

Auch wenn sicher viele der betroffenen Hilfeempfänger aus eigener Anstrengung einen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt finden können, dürfte ein Großteil der beschäftigungsfähigen Sozialhilfeempfänger wegen der notwendigen Anpassungsprozesse des Marktes, aber auch wegen der generell angespannten Arbeitsmarktverfassung und dem damit verbundenen globalen Arbeitsplatzdefizit zumindest kurzfristig keine Möglichkeit haben, den Einkommensverlust aus der Regelsatzkürzung durch eine reguläre Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu kompensieren.

Um auch diesen Leistungsempfängern die Möglichkeit zu geben, durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit das Einkommen zumindest wieder auf die Höhe des bisherigen Bedarfes aufzustocken, muss der Träger der Sozialhilfe bzw. des zukünftigen „Arbeitslosengeldes II“ den betroffenen Leistungsempfängern selbst eine Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit bieten. Damit wird im Ergebnis sichergestellt, dass niemand schlechter gestellt wird als bisher, so dass der Reformvorschlag, der im übrigen im Vergleich zu den unter 5.2 diskutierten Konzeption ohnehin sehr moderat ist, verfassungsrechtlich unbedenklich sein dürfte.

Mit anderen Worten bedeutet dies, dass zukünftig die Gewährung eines Teils der Sozialhilfe in Höhe eines halben Regelsatzes von der Bedingung abhängig gemacht wird, dass der Sozialhilfeempfänger einen Bruchteil seines Arbeitsvermögens einsetzt und dem Träger der Leistung zur Verfügung stellt. Im Grunde wird damit die bereits jetzt bestehende rechtliche Verpflichtung zum Einsatz des Arbeitsvermögens,<sup>540</sup> die mit Sanktionsmöglichkeiten gepaart ist,<sup>541</sup> nur weiterentwickelt.

Die Haushalte, deren Nettosozialhilfebedarf unterhalb des halben Regelsatzes liegen, verlieren in Folge der Regelsatzkürzung ihren restlichen Sozialhilfeanspruch vollständig. Diese etwa 355.000 betroffenen Haushalte (siehe 5.5.1.1) haben allerdings dann keinen „Beschäftigungsanspruch“ mehr gegenüber dem Träger der Leistung zur Kompensation des „Einkommensverlustes“, da sie generell aus dem Leistungsbezug ausgeschieden sind. Da diese Haushalte wegen des geringen Nettosozialhilfebedarfs auch über andere Einkommen verfügen, ist davon auszugehen, dass zumindest in einem großen Teil dieser Haushalte bereits ein Erwerbseinkommen bezogen wird, so dass dort ohnehin kein großer Bedarf an einer durch den Träger der Leistung bereitgestellten Tätigkeit besteht.

---

<sup>538</sup> Schneider, H. [2002c] S. 13

<sup>539</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [2002] S. 22 f.

<sup>540</sup> § 18 Absatz 1 BSHG

<sup>541</sup> § 25 BSHG

Die Konditionierung eines Teils der Sozialhilfe bietet eine Reihe von Vorteilen. Erstens wird der Bezug von Sozialhilfe wegen der abgesenkten Regelsätze, die nur in Verbindung mit einer Erwerbstätigkeit aufgestockt werden, weniger attraktiv. Schätzungen gehen davon aus, dass rund ein Viertel der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger lieber aus der Sozialhilfe ausscheiden, als dass sie sich in entsprechende Beschäftigungsmaßnahmen einbinden lassen.<sup>542</sup> Die Konditionierung eines Teils der Sozialhilfeleistung führt damit zu einer Art Selbstselektion der wirklich Bedürftigen und damit zu einer zielgenaueren Ausrichtung der Transferleistungen.<sup>543</sup>

Zweitens bietet die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern die Chance, dass die Betroffenen, die bei einer durchschnittlichen Bezugsdauer von Sozialhilfe von rund zwei Jahren<sup>544</sup> häufig bereits seit längerer Zeit aus dem Arbeitsprozess ausgeschieden sind, sukzessive wieder an eine reguläre Arbeit gewöhnt werden, so dass sich deren Chancen für einen anschließenden Übergang in den ersten Arbeitsmarkt verbessern. So wird einer weiteren Dequalifizierung und Demotivierung entgegengewirkt

Und drittens führt die Einführung einer verpflichtenden Gegenleistung auch dazu, dass die Anreize, in dieser Zeit einer Tätigkeit in der Schattenwirtschaft nachzugehen, vermindert werden. Allerdings dürfte dieser Aspekt insofern relativ unbedeutend bleiben, weil Schwarzarbeit im Vergleich zur mit einer Transferentzugsrate in Höhe des Eingangsteuersatzes von 19,9 % belasteten öffentlich bereitgestellten Tätigkeit immer noch „attraktiver“ ist und weil zudem der monatliche Arbeitsaufwand zur Kompensation der Regelsatzkürzung relativ gering ist. Im Unterschied zu den Vorschlägen des Ifo-Instituts und des Beirats, die jeweils vorsehen, dass der Hilfeempfänger die Leistungskürzung erst mit einer Vollzeittätigkeit zu dann offenbar sehr niedrigen Entgelten wieder kompensieren kann,<sup>545</sup> muss der Sozialhilfeempfänger nach dem hier unterbreiteten Vorschlag bei einem Stundenlohnsatz von beispielsweise 7,50 € nur drei Tage im Monat einer entsprechenden Erwerbsarbeit nachgehen, um den Einkommensausfall von 146 € zu kompensieren. Die übrige Zeit stehen weiter zur „freien“ Verfügung.

Auf der anderen Seite bedeutet dies für den Träger der Leistung aber auch, dass er zukünftig jedem beschäftigungsfähigen Sozialhilfeempfänger bzw. Empfänger des neuen „Arbeitslosengeldes II“, der diesen Anspruch erhebt, auch eine Beschäftigungsmöglichkeit bieten muss. Der Träger der Leistung ist also zugleich zur Bereitstellung der infrastrukturellen Bedingungen für eine Erwerbsarbeit verpflichtet. Als Tätigkeitsfelder kommen Arbeiten in Frage, die auch schon jetzt häufig im Rahmen öffentlicher Arbeitsförderungsmaßnahmen durchgeführt werden, z.B. im Bereich der Garten- und Landschaftspflege oder im Bereich einfacher sozialer Dienste. Der damit verbundene Aufwand für die Träger der Leistung ist erheblich und wird häufig unterschätzt.<sup>546</sup> Auch wenn die Möglichkeit besteht, Hilfeempfänger für nützliche Arbeiten einzusetzen, die sonst nicht ausgeführt worden wären, dürften die Kosten für die Bereitstellung der Arbeitsplätze den Nutzen der Arbeit selbst überwiegen. Im Vor-

---

<sup>542</sup> Schöb [2002] S. 22 f.

<sup>543</sup> Sinn, Holzner et al. [2002] S. 26

<sup>544</sup> Hausteil [2001] S. 374 f.

<sup>545</sup> Sinn, Holzner et al. [2002] S. 19, 27, Wissenschaftlicher Beirat beim BMWA [2002a] S. 47

<sup>546</sup> Dann, Kirchmann, Spermann, Volkert [2002a] S. 99 f.

dergrund dieser Tätigkeiten steht allerdings der Beschäftigungs- bzw. Integrationsansatz an sich und nicht der Nutzen, den die Arbeit für den Träger der Leistung erbringt.

Allerdings muss der Träger der Leistung die Beschäftigungsmöglichkeit nicht selbst bereitstellen. Dies wird insbesondere dann schwierig sein, wenn in Zukunft nicht die Kommunen, die im kommunalen Bereich viele praktische Beschäftigungsmöglichkeiten haben, Träger der aus Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe gebildeten neuen Leistung („Arbeitslosengeld II) sind, sondern z.B. die Bundesanstalt für Arbeit bzw. deren „Job-Center“. Für diesen Fall ist z.B. die in vielen Kommunen bisher übliche „Hilfe zur Arbeit“ im Bereich der kommunalen Infrastruktur unmittelbar nicht mehr ohne weiteres möglich.

Die Bereitstellung von öffentlichen Arbeitsplätzen kann auch über entsprechende Beschäftigungsgesellschaften nach dem Vorbild der neuen „Personal-Service-Agenturen“ oder aber auch nach dem Vorbild bestehender eigenständiger gemeinnütziger oder privatwirtschaftlich organisierter Beschäftigungsgesellschaft erfolgen, wie sie bereits in verschiedenen Kommunen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit<sup>547</sup> gebildet wurden.

Diese Gesellschaften könnten vom Träger der neuen Leistung nach einer Ausschreibung beauftragt werden, entsprechende Arbeitsplätze selbst zu schaffen oder etwa im Rahmen von Leiharbeit bei entleihenden Betrieben zu akquirieren. Letzteres hätte den Vorteil, dass die Tätigkeit der Hilfeempfänger im ersten Arbeitsmarkt ausgeübt wird, so dass im günstigsten Falle sogar die Möglichkeit einer dauerhaften Vermittlung in reguläre Beschäftigung besteht („Klebeeffekt“).

Die Einsatzmöglichkeiten für beschäftigungsfähige Sozialhilfeempfänger werden sich mit der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusätzlich erweitern. Bisher steht das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium des SGB III den arbeitslos gemeldeten Sozialhilfeempfängern nur sehr eingeschränkt zur Verfügung. Mit der Zusammenführung beider Leistungssysteme eröffnen sich neue Wege für die Realisierung des „Beschäftigungsanspruchs“ auch über klassische arbeitsmarktpolitische Instrumente. Allerdings bestehen bei einer Reihe der Instrumente der Arbeitsmarktpolitik Zweifel an deren Effektivität und Effizienz.<sup>548</sup> Gleichwohl werden die Möglichkeiten der Integration von beschäftigungsfähigen Sozialhilfeempfängern zukünftig breiter.

Bezogen auf Zielgruppe der beschäftigungsfähigen Sozialhilfeempfänger führt insbesondere die Verknüpfung der öffentlich gestützten Beschäftigung mit Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, ggf. in Form von tätigkeitsbegleitendem Training, zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktchancen.

Auch internationale Erfahrungen zur Reintegration von Hilfeempfängern bieten interessante Ansätze. Obwohl das „Workfare System“ in den USA grundsätzlich eine anderen Zielrichtung verfolgt, könnten auch einzelne Elemente des z.B. mit dem „Wisconsin works“ Modell verbundenen mehrstufigen

---

<sup>547</sup> §§ 18 ff. BSHG

<sup>548</sup> siehe u.a. Schmidt, Zimmermann et al. [2001], Schmid et al. [1999], Schneider, H. et al. [2000], Hagen, Steiner [2000], Fitzenberger, Hujer [2002]

Ansatzes der Reintegration von Leistungsempfängern in Beschäftigung durchaus auch Vorbild für ein gestaffeltes System der Beschäftigung von Hilfeempfängern sein.

## 5.4 Beschäftigungseffekte

### 5.4.1 Betroffener Personenkreis

Zur Umsetzung des Konzeptes müssen eindeutige Kriterien für die Arbeitsfähigkeit definiert werden, um entscheiden zu können, wer von dem Vorschlag zur Umgestaltung der Sozialhilfe überhaupt betroffen ist. Im konkreten Einzelfall kann eine Abgrenzung zu erheblichen Problemen führen.

Theoretisch denkbar wäre auch ein abgestuftes System der Erwerbsfähigkeit in Abhängigkeit von individuellen Einschränkungen. Vorstellbar wäre aber auch, die vorgeschlagenen Maßnahmen auf Personen bis zu einem bestimmten Alter, z.B. bis 55 Jahre zu beschränken, um damit den gegenwärtigen Arbeitsmarktbedingungen Rechnung zu tragen. Allerdings würde damit auch ein falsches Signal im Hinblick auf die angestrebte und aus demographischen Gründen auch zwingend erforderliche Erhöhung der Erwerbsquote Älterer gesendet. Alternativ wäre auch eine schrittweise Erhöhung der Altersgrenze für Sozialhilfeempfänger denkbar.

Letztlich hat der Gesetzgeber darüber zu entscheiden, welche Gründe für Sozialhilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter zur Beurteilung der Beschäftigungsfähigkeit ausschlaggebend sind. So hängt z.B. die Frage der Erwerbsfähigkeit von Alleinerziehenden auch von der Situation bei den Kinderbetreuungseinrichtungen ab.

Für die nachfolgenden Betrachtungen wird auf die Ergebnisse der Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen (siehe 2.1.3.4). Dabei wird unterstellt, dass die dort gefundene Einstufung der rund 1,63 Mio. Sozialhilfeempfänger im Alter von 15 bis 65 Jahren für die Beurteilung der Beschäftigungsfähigkeit maßgebend ist. Da die Angaben zum Teil auf der Grundlage von Selbstausskünften erfolgt, besteht allerdings eine gewisse Unschärfe. Dennoch wird von einem erwerbsfähigen Potential an Sozialhilfeempfängern von rund 954.000 ausgegangen, davon sind etwa 800.000 dem Potential der Geringqualifizierten zuzurechnen.

### 5.4.2 Theoretische Untersuchungen

Zu den möglichen Beschäftigungseffekten einer Absenkung der Sozialhilfe und einer Verminderung der Transferenzugsrate liegen verschiedene mikroökonomisch basierte Schätzungen vor.

Eine Reduktion der Hilfe zum Lebensunterhalt um 10 % führt nach Berechnungen von Kaltenborn auf der Grundlage des SOEP und des von ihm entwickelten Mikrosimulationsmodells SIMTRANS (siehe auch 4.1.1.2) bei fast allen betrachteten Gruppen zu einer Ausweitung des nachfragerestringierten

Arbeitsangebots. Für das Jahr 1995 errechnet Kaltenborn ein zusätzliches Arbeitsangebot von 79.000.<sup>549</sup> In einer weiteren Studie wird für 1996 beim gleichen Szenario ein Effekt von 65.000 ermittelt.<sup>550</sup>

In einem weiteren Gutachten hat Kaltenborn die Auswirkungen einer 10 und 25 %-igen Kürzung des Regelsatzes für das Jahr 2002 untersucht. Danach erhöht eine Regelsatzkürzung um 10 % nach den Berechnungen das Arbeitsangebot um 27.000. Eine Regelsatzkürzung um 25 % führt zu einem zusätzlichen Arbeitsangebot um 63.000.<sup>551</sup> Dabei muss berücksichtigt werden, dass diese Berechnungen mögliche Anpassungseffekte auf der Lohnseite, die in Folge der Absenkung der Sozialhilfe zu erwarten sind, unberücksichtigt lassen.

Nach Berechnungen des ZEW auf der Basis des SOEP führt eine 10 %-ige Reduzierung des Sozialhilfebedarfs zu einer Erhöhung des Arbeitsangebotes um 44.300, die zu knapp zwei Drittel auf in den alten Ländern, meist in Paarhaushalten lebende Männer entfallen.<sup>552</sup>

Das IWH hat bei der Berechnung von Arbeitsangebotseffekten verschiedener Modelle („Einstiegs-geld“, „Mainzer Modell“)<sup>553</sup> alternativ auch eine Kombination dieser Modelle mit einer 10 %-igen Absenkung des Sozialhilfeniveaus verbunden. Für das „Mainzer Modell“ und den Vorschlag des „Einstiegs-geldes“ verdoppeln sich jeweils die Angebotseffekte von 9.160 auf 20.600 bzw. 11.480 auf 20.500.<sup>554</sup>

Auch zu den Arbeitsangebotseffekten einer reduzierten Transferenzugsrate liegen verschiedene Studien vor. Das ZEW hat drei Alternativvarianten untersucht, die sich jeweils durch die absolute Höhe des möglichen Hinzuverdienstes sowie durch eine unterschiedliche Berücksichtigung des Haushaltszusammenhangs unterscheiden. Der Gesamteffekt bei zwei Alternativen, bei denen die Transferenzugsrate oberhalb des Freibetrages (1/4 des Regelsatzes) von 85 % auf 70 % reduziert wurde, ist leicht positiv (5.000 bzw. 10.000), bei einer Alternative ergibt sich sogar ein negativer Effekt von gut 20.000. Dieser ist vor allem durch den relativ starken Rückgang des Arbeitsangebots von in Paarhaushalten lebenden Männern in den alten Ländern bedingt.<sup>555</sup>

Kaltenborn hat auf der Grundlage von Daten des SOEP den Vorschlag der Bundesregierung vom Juni 1998 zur Absenkung der Transferenzugsrate untersucht.<sup>556</sup> Der Verordnungsentwurf zu § 76 BSHG (siehe 3.4.3) sah vor, neben dem bisherigen Freibetrag von 15 % des Eckregelsatzes einen weiteren Freibetrag von 15 % für Einkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu gewähren, der sich mit jedem Kind um weiter 4 % erhöhen sollte. Übersteigendes Nettoeinkommen sollte dann

---

<sup>549</sup> Kaltenborn [1998] S. 48 ff.

<sup>550</sup> Kaltenborn [2000b] S. 156 ff., 179 ff., Kaltenborn [2000a] S. 76

<sup>551</sup> Kaltenborn [2003b] S. 116 ff.

<sup>552</sup> Buslei, Steiner [1999] S. 149 ff.

<sup>553</sup> Zu den Ergebnissen siehe 4.1.1.2, 4.1.2.2 und 4.2.1.2

<sup>554</sup> Schneider et al. [2000] S. 171 f.

<sup>555</sup> Buslei, Steiner [199] S.127 - 136, 149 – 152, Steiner [2000] S. 392 f., siehe auch 4.1.2.2 und 4.2.1.2

<sup>556</sup> Kaltenborn [2000a] S. 76, Kaltenborn [2000b] S. 160, 180, siehe auch 4.1.2.2 und 4.2.1.2

zunächst zu 90 % und dann zu 100 % angerechnet werden. Der Vorschlag ist damals am Widerstand der Länder gescheitert. Die errechneten Beschäftigungseffekte sind mit 900 bis 1.000 äußerst bescheiden.

Das IWH hat den relativ großzügigen Vorschlag eines „Einstiegs geldes“ von Spermann<sup>557</sup>, der in einer ersten Stufe vorsah, dass Transferempfänger 50 % des Erwerbseinkommens ohne Anrechnung auf die Transferleistung behalten kann, bewertet. Bezogen auf die neuen Länder wurde ein Arbeitsangebotseffekt von 11.480 errechnet.<sup>558</sup> Für das gesamte Bundesgebiet kommt das IWH in einer weiteren Studie<sup>559</sup>, bezogen auf den Vorschlag des „Einstiegs geldes“ zu einem Partizipationseffekt von 106.400. In Bezug auf den vorliegenden Vorschlag sind die Ergebnisse allerdings nur bedingt aussagekräftig, da der Spermann-Vorschlag wesentlich großzügiger dimensioniert ist.

Das Ifo-Institut unterstellt für den Vorschlag einer drastischen Reduzierung der Sozialhilfe in Verbindung mit der „Lohnsteuergutschrift“ und der kommunalen Beschäftigungsgarantie einen Beschäftigungseffekt von 2,26 Mio.<sup>560</sup> Das Ifo-Institut geht bei seiner Annahme von einem vollkommen elastischen Arbeitsangebot der bisher nicht Beschäftigten bei dem Marktlohn aus, der den Arbeitsmarkt ausgleicht. Auf der Basis dieser rein hypothetischen Berechnung ist keine Abschätzung der zu erwartenden Beschäftigungseffekte möglich. Abgesehen davon, dass das Ergebnis der Schätzung nicht nachvollzogen werden kann und auch in einem deutlichen Widerspruch zu vorliegenden, auf mikroökonomischer Basis ermittelten Beschäftigungswirkungen, aber auch im Widerspruch zu internationalen Erfahrungen bei der negativen Einkommensteuer stehen, geht der Ifo-Vorschlag ohnehin weit über den hier unterbreiteten Reformvorschlag hinaus (siehe 5.1).

Das DIW hat auf der Basis eines Mikrosimulationsmodells die Effekte eines integrierten Reformvorschlages berechnet, der auch Elemente einer Sozialhilfereform enthält.<sup>561</sup> Der Vorschlag sieht die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf der Grundlage des Sozialhilferechts vor. Dabei soll erwerbsfähigen Hilfeempfängern die Sozialhilfe auf etwa 70 % gekürzt werden, wenn sie keine reguläre oder öffentlich geförderte Vollzeitbeschäftigung mit einem Lohn auf bisherigem Sozialhilfeniveau annehmen. Gleichzeitig soll die Transferentzugsrate abgesenkt werden. Erwerbseinkommen bis zum bisherigen Sozialhilfeniveau soll anrechnungsfrei bleiben. Übersteigendes Erwerbseinkommen wird zu 70 % auf die Sozialhilfe angerechnet. Übersteigt das Erwerbseinkommen die Sozialversicherungspflichtgrenze, erhalten die Hilfeempfänger eine degressiv gestaffelte Lohnsubvention von 20 %, die bei Alleinstehenden bei einem Monatseinkommen von 810 € und bei Verheirateten bei 1.620 € ausläuft. Für Deutschland insgesamt wird mit einer Ausweitung des Arbeitsangebots

---

<sup>557</sup> siehe auch 4.2.1.2

<sup>558</sup> Schneider, H. et al. [2000] S. 166 ff., Schneider, H. [1999]

<sup>559</sup> Kempe, Schneider, H. [2001], Schneider, H. [2001a, 2002a], zu weiteren Ergebnissen der beiden IWH-Studien siehe auch Abschnitt 4.1.1.2 und 4.1.2.2

<sup>560</sup> Sinn, Holzner et al. [2002] S.40 ff.

<sup>561</sup> Steiner [2003]

um 390.000 gerechnet. Auf der Grundlage empirisch geschätzter Nachfrageelastizitäten ergibt sich daraus ein Beschäftigungsanstieg für diesen integrierten Vorschlag von rund 320.000.

#### 5.4.3 Annahmen zu den Beschäftigungseffekten

Aus theoretischer Sicht sind Auswirkungen sowohl in Bezug auf die erwerbsfähigen Leistungsempfänger selbst als auch darüber hinaus allgemeine Beschäftigungseffekte zu erwarten, die sich aus den veränderten Rahmenbedingungen ergeben.

In Bezug auf die Sozialhilfeempfänger dürfen die Erwartungen an Beschäftigungseffekte vor dem Hintergrund der Ergebnisse vorliegender Studien, die bei einer isolierten Betrachtung der vorgeschlagenen Absenkung des Regelsatzes und der verminderten Transferentzugsrate eintreten, nicht übermäßig hoch sein.

Bei den Auswirkungen des Vorschlags auf die Beschäftigung sind drei Aspekte zu beachten. Zum einen führen die Regelsatzkürzung und die Absenkung der Transferentzugsrate an sich zu einem veränderten Arbeitsangebotsverhalten der Hilfeempfänger. Bisher nicht erwerbstätige Leistungsempfänger bieten ihre Arbeitskraft zusätzlich an. Zu den daraus resultierenden Effekten bieten die vorliegenden Schätzungen eine Reihe von Anhaltspunkten.

Zweitens dürfte auch der „Beschäftigungsanspruch“ gegenüber dem Träger der Kommune eine gewisse zusätzliche aktivierende Wirkung auf einen Teil der Hilfeempfänger ausüben, da damit die Möglichkeit besteht, einen Arbeitsplatz ohne „Eigenanstrengungen“ bei der Arbeitssuche zu erhalten. Dies ist insbesondere für langjährige Sozialhilfeempfänger attraktiv, da deren Motivation und Eigeninitiative bei der Suche nach einem Arbeitsplatz auch wegen der Stigmatisierung auf Grund der langen Bezugszeit seitens der Arbeitgeber eher gering ist.

Und drittens steigen zumindest aus theoretischer Sicht in Folge des Abbaus der extremen Transferentzugsrate auch für die rund 140.000 bereits beschäftigten Sozialhilfeempfänger, die zusätzlich zur Sozialhilfe ein Erwerbseinkommen erzielen,<sup>562</sup> die Anreize, das Arbeitsvolumen weiter auszuweiten.

Unter Berücksichtigung der vorliegenden Schätzungen ist zu erwarten, dass der aus der Kombination aus Regelsatzkürzung und Absenkung der Transferentzugsrate resultierende Arbeitsangebotseffekt nicht über 100.000 liegen wird. Unterstellt man, dass sich die Anreize im Zusammenwirken mit dem im Abschnitt 6 vorgeschlagenen Modell einer Subvention der Sozialversicherungsbeiträgen noch einmal deutlich verstärken (siehe 6.3.1), kann aber andererseits erwartet werden, dass das zusätzliche Arbeitsangebot auch nicht wesentlich unter diesem Wert liegen dürfte. Unter Zugrundelegung der verschiedenen Wirkungsanalysen wird daher davon ausgegangen, dass etwa 100.000 bisher nicht erwerbstätige Sozialhilfeempfänger in Folge der anreizstiftenden Maßnahmen eine reguläre Arbeit au-

Berhalb der Sozialhilfe, d.h. im ersten Arbeitsmarkt suchen werden. Da der ergänzende Vorschlag der Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge auch eine arbeitgeberseitige Subvention vorsieht, werden gleichzeitig die Rahmenbedingungen für die nachfrageseitige Absorption dieses zusätzlichen Arbeitsangebotes verbessert.

Gemessen an der Zielgruppe der ca. 950.000 beschäftigungsfähigen Sozialhilfeempfänger, von denen etwa 800.000 als Geringqualifiziert anzusehen sind (siehe 2.1.3.4), bleibt damit der Aktivierungsgrad relativ gering.

Bei den vorliegenden mikroökonomischen Schätzungen wurde überwiegend nicht berücksichtigt, dass die Maßnahmen mit einem aktivierend wirkenden „Beschäftigungsanspruch“ verknüpft werden sollen. Nach Berechnungen des DIW würden im Fall einer Kürzung der Sozialhilfe, die mit einem öffentlichen Beschäftigungsanspruch verbunden wird, in etwa einem Drittel der betroffenen Haushalte Personen eine entsprechende Arbeit aufnehmen, d.h. zwei Drittel der Haushalte würden die Kürzung hinnehmen und keine angebotene Arbeit aufnehmen.<sup>563</sup>

Andererseits sind bereits jetzt nach Hochrechnungen des Deutschen Städtetages jährlich rund 400.000 Sozialhilfeempfänger über Hilfen zur Arbeit nach dem BSHG<sup>564</sup> beschäftigt. Im Umkehrschluss daraus kann man davon ausgehen, dass die grundsätzliche Bereitschaft von Hilfeempfängern, sich im Rahmen von Maßnahmen der Träger der Sozialhilfe zu engagieren, höher ist, als das DIW schätzt. Bei entsprechenden Anstrengungen der Träger der Leistung kann daher erwartet werden, dass die gleiche Anzahl beschäftigungsfähiger Sozialhilfeempfänger auch von dem „Beschäftigungsanspruch“ Gebrauch macht und ein vom Träger der Leistung vermitteltes Beschäftigungsverhältnis zur Kompensation der Regelsatzkürzung aufnimmt. Diese Hilfeempfänger würden demnach bei einem unterstellten Stundenlohn von 7,50 € etwa dreimal im Monat zu einer vom Träger der Leistung bereitgestellten bzw. vermittelten Tätigkeit herangezogen werden.

Zu den 100.000 bisher nicht beschäftigten Sozialhilfeempfängern, die aktiv eine Erwerbstätigkeit außerhalb der Sozialhilfe suchen, treten 400.000 Leistungsempfänger, die zur Kompensation der Regelsatzkürzung eine staatlich bereitgestellte Beschäftigung aufnehmen. Von diesen dürfte sich damit zumindest ein Teil mittel- oder langfristige auf den Weg in eine reguläre, von der Sozialhilfeabhängigkeit lösende Erwerbstätigkeit bewegen.

Welche Auswirkungen die Absenkung der Transferentzugsrate auf die 142.000 erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger hat, die bereits ein Erwerbseinkommen erzielen, ist nur schwer abzuschätzen. Aus theoretischer Sicht müssten die Anreize zur Ausweitung des Arbeitsvolumens zumindest für die rund 82.000 Teilzeiterwerbstätigen eher steigen. Allerdings deuten die durchschnittlichen Nettobedarfe der Bedarfsgemeinschaften, in denen bereits einer Teilzeit- bzw. Vollzeiterwerbstätigkeit nachgegangen

---

<sup>562</sup> Ende 2001 waren 59.653 Bezieher von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt vollzeiterwerbstätig und 82.460 teilzeiterwerbstätig (aus 25 %-Stichprobe der Sozialhilfestatistik 2000 hochgerechnet).

<sup>563</sup> Steiner [2003] S. 314

<sup>564</sup> §§ 19, 20 BSHG

wird, darauf hin, dass die größtmöglichen Absatzbeträge auch unter Zugrundelegung der abgesenkten Transferentzugsrate im Durchschnitt bereits jetzt fast vollständig ausgeschöpft werden (siehe Tabelle 5.4), so dass die Anreize zur Ausweitung des Volumens gering sind, es sei denn, der Anspruch auf Sozialhilfe wird durch große Einkommenssprünge vollständig überwunden. Vor diesem Hintergrund erscheint es vertretbar, diesen theoretisch denkbaren, aber nur schwer quantifizierbaren Effekt unberücksichtigt zu lassen.

Neben den möglichen Beschäftigungseffekten auf den Bestand der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger sind aber auch Auswirkungen zu erwarten, die über die bisherigen Leistungsempfänger hinausgehen und damit die Beschäftigungssituation generell beeinflussen.

Die Sozialhilfe bzw. die neue, aus Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe gebildete gemeinsame Grundsicherungsleistung verliert durch den Vorschlag deutlich an Attraktivität für bisherige Nichtleistungsempfänger. Damit steigen auch die Anreize, sich im Falle einer Notlage schneller und intensiver als bisher um die Erschließung neuer Einnahmequellen, im günstigsten Falle durch die Aufnahme einer regulären Beschäftigung, zu bemühen. Insofern geht von der Reform auch ein wichtiges Signal an alle aus, die bisher keine Sozialhilfe bezogen haben, aber bei der individuellen Nutzenabwägung auch den möglichen Transferbezug in ihre Opportunitätsüberlegungen mit einbeziehen. Die Alternative „Sozialhilfe“ wird im Vergleich zu anderen Optionen für Erwerbsfähige weniger attraktiv, so dass die positiven Beschäftigungseffekte über die Sozialhilfeempfänger hinaus ausstrahlen dürften und das Arbeitsangebot zusätzlich gestärkt wird.

Eine weitere positive gesamtwirtschaftliche Beschäftigungswirkung, die über die Transferempfänger hinausreicht, tritt dann ein, wenn sich das Lohnspektrum in Folge der abgesenkten „Mindestlohnschwelle“ und des verstärkten Arbeitsangebotes an Geringqualifizierten tatsächlich nach unten öffnet und damit zusätzliche Impulse von der Arbeitsnachfrageseite entstehen. Diese Entwicklung wird dadurch unterstützt, dass die Arbeitsnachfrage durch das im Abschnitt 6 vorgeschlagene Modell einer Bezuschussung der arbeitgeber- und arbeitnehmerseitigen Sozialversicherungsbeiträge zusätzlich stimuliert wird.

Damit verbessern sich die Beschäftigungschancen für Personen, deren Produktivität zeitweise oder dauerhaft unterhalb des bisherigen faktischen „Anspruchslohns“ liegt (siehe 3.2). Inwieweit ein solcher Lohnanpassungsprozess tatsächlich stattfindet, hängt nicht zuletzt, zumindest für den tarifgebundenen Bereich, auch von der Bereitschaft der Tarifparteien ab, die neuen Spielräume zu nutzen. Im Kontext mit den in den nachfolgenden Kapiteln vorgeschlagenen Maßnahmen dürften die Chancen für eine Ausweitung des Lohnspektrums nach unten günstig sein.

Langfristig ist zu erwarten, dass die beiden letzteren, über die bisherigen Hilfeempfänger hinausgehenden Effekte bedeutsamer werden, als die kurzfristigen Wirkungen auf den derzeitigen Bestand an erwerbsfähigen Hilfeempfängern.

## 5.5 Fiskalische Auswirkungen

Für die Abschätzung der fiskalischen Auswirkungen des Reformvorschlags zur Sozialhilfe müssen einerseits die unmittelbaren Wirkungen innerhalb der Sozialhilfe und darüber hinaus die gesamtfiskalischen Auswirkungen, die sich aus der generellen Erhöhung der Beschäftigung ergeben, betrachtet werden.

Letztere werden in diesem Abschnitt nicht gesondert untersucht, da die generellen Auswirkungen der zusätzlichen Beschäftigung, die aus der Umsetzung des vorgeschlagenen Maßnahmenpakets unter Einschluss des im Abschnitt 6 entwickelten Lohnsubventionsmodells entstehen, aus systematischen Gründen im folgenden Abschnitt (6.3) näher betrachtet werden.

Bei den fiskalischen Wirkungen des Reformvorschlags auf das System der Sozialhilfe muss zwischen den Effekten unterschieden werden, die ohne die unterstellten Beschäftigungswirkungen und Verhaltensänderungen allein durch die Absenkung des Regelsatzes und der Transferenzugsrate entstehen und den Effekten, die aus der zusätzlichen Aktivierung von Hilfeempfängern resultieren.

Die Sozialhilfe steht innerhalb des Abgaben-Transfer-Systems als subsidiäre Leistung in einem sehr komplexen Zusammenhang zu anderen Sozialleistungssystemen. Gleichzeitig ist die Beurteilung der fiskalischen Auswirkungen von Maßnahmen, die auf einzelne Personen in der Sozialhilfe zielen, besonders schwierig, da die Sozialhilfe an die Bedarfsgemeinschaft und nicht an der einzelnen, der Zielgruppe zuzurechnenden Person anknüpft, so dass häufig Nebeneffekte im Haushaltskontext eintreten können. Für die Beurteilung der fiskalischen Effekte müssen daher vereinfachende Annahmen getroffen werden, um zumindest die ungefähre Größenordnung der möglichen Auswirkungen abschätzen zu können.

### 5.5.1 Auswirkungen auf die Sozialhilfe ohne Beschäftigungswirkungen und Verhaltensanpassungen

#### 5.5.1.1 Ausscheiden von Leistungsempfängern

Zunächst führt die Regelsatzkürzung um 143 € je beschäftigungsfähigen Sozialhilfeempfänger dazu, dass sich ceteris paribus der Bedarf jedes Haushalts,<sup>565</sup> in dem ein beschäftigungsfähiger Leistungsempfänger lebt, um diesen Betrag verringert. Sofern die Bedarfsgemeinschaft, in der der Betroffene lebt, einen Nettobedarf hat, der über dem Kürzungsbetrag liegt, verringert sich die Sozialhilfeleistung um 143 €. Liegt der Nettobedarf unter 143 €, so verliert die Bedarfsgemeinschaft den Anspruch auf Sozialhilfe vollständig.

Auf der Grundlage der Schichtung der Bedarfsgemeinschaften nach dem Nettoanspruch ergibt sich, dass etwa 355.000 Bedarfsgemeinschaften durch die Neuregelung ihren Anspruch auf Hilfe zum Le-

---

<sup>565</sup> Sozialhilferechtlich ist die Bedarfsgemeinschaft im Sinne von § 11 BSHG ausschlaggebend für die Bedarfsermittlung. In bestimmten Konstellationen entspricht die Bedarfsgemeinschaft nicht dem Haushalt. Ein Haushalt kann unter Umständen aus mehreren Bedarfsgemeinschaften (auch Einzelpersonen) bestehen.

bensunterhalt verlieren würden.<sup>566</sup> Die nachfolgende Tabelle weist die ausgewählten Bedarfsgemeinschaftstypen und die entsprechenden Effekte aus.

Tabelle 5.2 Bedarfsgemeinschaften Ende 2001, die ihren Anspruch auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt verlieren und die fiskalischen Effekte<sup>567</sup>

Bedarfsgemeinschaftstyp <sup>568</sup>	Zahl der Bedarfsgemeinschaften insgesamt	Nettobedarf unter 25 €		Nettobedarf von 25 bis 50 €		Nettobedarf von 50 bis 100 €		Nettobedarf von 100 bis 150 €	
		Zahl der Bedarfsgemeinschaften	rechnerische Einsparung <sup>569</sup>	Zahl der Bedarfsgemeinschaften	rechnerische Einsparung	Zahl der Bedarfsgemeinschaften	rechnerische Einsparung	Zahl der Bedarfsgemeinschaften	rechnerische Einsparung
Bedarfsgemeinschaften mit Haushaltsvorstand zusammen	1.235.326	60.874	—	63.089	—	115.244	—	119.066	—
Ehepaare ohne Kinder unter 18 Jahren	105.257	6.696	167.400	7.200	360.000	12.847	1.284.700	9.777	1.398.111
Ehepaare mit Kindern unter 18 Jahren	135.686	6.290	157.250	6.621	331.050	13.002	1.300.200	11.518	1.647.074
Nichteheliche Lebensgem. ohne Kinder unter 18 Jahren	15.562	771	19.275	841	42.050	1.723	172.300	1.601	228.943
Nichteheliche Lebensgem. mit Kindern unter 18 Jahren	28.218	954	23.850	1.244	62.200	2.764	276.400	2.728	390.104
Einzel nachgewiesene Haushaltsvorstände	605.020	37.058	926.450	37.051	1.852.550	61.886	6.188.600	68.263	9.761.609
Haushaltsvorstände mit Kindern unter 18 J.	345.583	9.105	unberücksichtigt	10.132	unberücksichtigt	23.022	unberücksichtigt	25.179	unberücksichtigt
Bedarfsgemeinschaften ohne Haushaltsvorstand zusammen	136.226	4.839	—	9.136	—	25.259	—	25.908	—
Sonst. Bedarfsgem. mit 2 vollj. Haushaltsangehörigen	905	16	400	28	1.400	67	6.700	90	12.870
mit 2 vollj. und mind. einem minderj. Haushaltsangeh.	134	1	25	2	100	1	100	5	715
mit einem vollj. und mind. einem minderj. Hh. angeh.	966	20	unberücksichtigt	22	unberücksichtigt	86	unberücksichtigt	131	unberücksichtigt
Sonst. einzeln nachgewiesene vollj. Haushaltsangeh.	114.935	3.629	90.725	7.552	377.600	19.942	1.994.200	21.365	3.055.195
Sonst. einzeln nachgewiesene minderj. Hh. angeh.	19.286	1.173	unberücksichtigt	1.532	unberücksichtigt	5.163	unberücksichtigt	4.317	unberücksichtigt
Anderweitig nicht erfasste Bedarfsgemeinschaften	44.510	1.369	34.225	1.544	77.200	3.926	392.600	4.839	691.977
Bedarfsgemeinschaften insgesamt	1.416.062	67.082	—	73.769	—	144.429	—	149.813	—
Betroffene Bedarfsgemeinschaften	—	56.784	—	62.083	—	116.158	—	120.186	—
Summe Einsparungen	—	—	1.424.439	—	3.104.150	—	11.615.800	—	17.186.598
Gesamtsumme der monatlichen Minderausgaben:									33.330.987
Gesamtsumme der jährlichen Minderausgaben:									399.971.844
Anzahl der betroffenen Haushalte:									355.211

Durch die Regelsatzkürzung scheiden unter der Annahme, dass in den ausgewählten Bedarfsgemeinschaftstypen jeweils ein beschäftigungsfähiger Hilfeempfänger lebt, rund 355.000 Haushalte aus der Sozialhilfe aus. Das rechnerische jährliche Einsparvolumen aus diesem Effekt beläuft sich auf etwa 400 Mio. €. Die aus der Sozialhilfe ausgeschiedenen erwerbsfähigen Personen, die in Haushalten leben, haben demnach auch keinen Anspruch auf einen durch den Träger der Leistung bereitzustellenden Arbeitsplatz zur Kompensation der Regelsatzkürzung.

<sup>566</sup> Zur Vereinfachung wurde unterstellt, dass in den in Frage kommenden Mehrpersonenhaushalten jeweils eine erwerbsfähige Person lebt.

<sup>567</sup> Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik, Bestand 2001 (Tabelle B 6.1) und eigene Berechnungen

<sup>568</sup> Bei den Bedarfstypen, für die keine rechnerische Einsparung ausgewiesen wurde, wird pauschal davon ausgegangen, dass auf Grund der Familienkonstellation keine erwerbsfähige Person im Haushalt lebt.

<sup>569</sup> Zur Ermittlung der rechnerischen Einsparungen wurde jeweils der Höchstbetrag des Nettoanspruchsbereiches berücksichtigt. Für den Bereich 100 bis 150 € wurde der Kürzungsbetrag von 143 € berücksichtigt.

### 5.5.1.2 Absenkung des Sozialhilfebedarfs

Nach den getroffenen Annahmen scheiden von den etwa 950.000 erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern 355.000 aus dem Leistungsbezug aus. Rein rechnerisch bleiben damit knapp 600.000 erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger weiter anspruchsberechtigt. Allerdings sinkt der monatliche Sozialhilfebedarf um 143 €. Danach ergibt sich für diesen Teil der Betroffenen folgender fiskalischer Effekt.

Tabelle 5.3 Minderausgaben durch die Regelsatzkürzung

Beschäftigungsfähige Sozialhilfeempfänger gesamt	954.366
<i>davon scheiden aus der Sozialhilfe aus</i>	<i>./. 355.211</i>
Im Leistungssystem verbleibende beschäftigungsfähige Hilfeempfänger	599.155
Monatliche Minderausgaben (143 € pro Empfänger) in €	85.679.165
Jährliche Minderausgaben in €	1.028.149.980
<i>Minderausgaben durch Ausscheiden aus der Sozialhilfe</i>	<i>399.971.844</i>
Gesamte Minderausgaben	1.428.121.824

Die Entlastung aus der Regelsatzkürzung belaufen sich in der Summe damit auf rund 1,43 Mrd. € im Jahr.

### 5.5.1.3 Mehraufwendungen durch die abgesenkte Transferenzugsrate

In Folge der Absenkung der Transferenzugsrate stehen den rechnerischen Einsparungen aus der Regelsatzkürzung aber auf der anderen Seite Mehraufwendungen gegenüber, die auch ohne zusätzliche Beschäftigungseffekte eintreten. Diese resultieren daraus, dass viele Hilfeempfänger bereits erwerbstätig sind und damit „automatisch“ von der abgesenkten Transferenzugsrate profitieren, da deren Erwerbseinkommen entsprechend der Intention der Neuregelung in geringerem Maße auf die Sozialhilfe angerechnet wird.

Nach der Sozialhilfestatistik waren Ende 2001 59.653 Hilfeempfänger Vollzeit- und 82.460 Teilzeiterwerbstätig. Deren durchschnittlich auf die Sozialhilfe angerechnetes Einkommen betrug rund 750 bzw. 619 € im Monat. Daraus ergibt sich unter Berücksichtigung der geltenden Anrechnungsregelungen ein durchschnittliches Nettoeinkommen der Vollzeiterwerbstätigen rund 956 bzw. 801 €. Berücksichtigt man die neue Transferenzugsregelung (siehe 5.3.2), so ergeben sich die nachfolgenden fiskalischen Mehraufwendungen. Dabei wurde unterstellt, dass die Beschäftigten ausschließlich in Haushalten leben, die auch nach der Regelsatzabsenkung weiter einen Nettosozialhilfebedarf haben. Ansonsten wären die Mehrausgaben entsprechend geringer, da die Sozialhilfe gänzlich entfallen würde.

Tabelle 5.4 Mehrausgaben durch abgesenkte Transferentzugsrate für bereits beschäftigte Sozialhilfeempfänger<sup>570</sup>

	Vollzeiterwerbstätige		Teilzeiterwerbstätige	
		Absetzbetrag		Absetzbetrag
Zahl der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger	59.653	—	82.460	—
Durchschnittlich angerechnetes Monatseinkommen in €	750,58	—	619,17	—
Rechn. Nettoeinkommen unter Berücks. der Transferentzugsrate 85 %	883,03	—	728,44	—
Rechn. Nettoeinkommen unter Berücks. des Grundabsetzbetrag (73 €)	956,03	—	801,44	—
Rechnerisches Gesamtnettoeinkommen (mindest.) <sup>571</sup>	956,03	—	801,44	—
Summe rechnerisches Monatsgesamteinkommen (mindest.)	57.030.126,48		66.086.787,81	
Summe rechnerisches Jahresgesamteinkommen (mindest.)	684.361.517,74		793.041.453,77	
<b>Alte Regelung</b>				
Einkommen nach Abzug Grundrate (73 €)	883,03	73,00	728,44	73,00
Absetzbetrag für übersteigendes Einkommen (Anrechnungssatz 85 %)	—	132,45	—	109,27
Summe des rechnerischen Absetzbetrages	—	205,45	—	182,27
Gesamtabsetzbetrag (höchstens 146 €)	—	146,00	—	146,00
Summe rechnerische Absetzbeträge im Monat	8.709.338,00		12.039.160,00	
Summe rechnerische Absetzbeträge im Jahr	104.512.056,00		144.469.920,00	
Rechnerische Transferentzugsquote (in v.H.)	84,73		81,78	
<b>Neue Regelung</b>				
Einkommen nach Abzug Grundrate (bis 182,27 € zu 19,9 %)	700,76	143,00	619,17	143,00
Absetzbetrag für übersteigendes Einkommen (Anrechnungssatz 76 %)	—	168,18	—	148,60
Summe des rechnerischen Absetzbetrages	—	311,18	—	291,60
Gesamtabsetzbetrag (höchstens 292 €)	—	292,00	—	291,60
Summe rechnerische Absetzbeträge im Monat	17.418.676,00		24.045.412,87	
Summe rechnerische Absetzbeträge im Jahr	209.024.112,00		288.544.954,41	
Rechnerische Transferentzugsquote (in v.H.)	69,46		63,62	
Differenz Absetzbeträge (Monat)	—	8.709.338,00	—	12.006.252,87
Differenz Absetzbeträge (Jahr)	—	104.512.056,00	—	144.075.034,41
Gesamtdifferenz (Voll- und Teilzeit)			248.587.090,41	

Für bereits beschäftigte Sozialhilfeempfänger erhöht sich durch die abgesenkte Transferentzugsrate der Absetz- bzw. Freibetrag für Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigte zusammen auf etwa 249 Mio. € im Jahr. D.h. von dem rechnerischen Nettogesamteinkommen der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger von 1,477 Mrd. € im Jahr würden zukünftig 497 Mio. € nicht auf die Sozialhilfe angerechnet werden, während bisher unter den gleichen Bedingungen rein rechnerisch nur 248 Mio. € nicht angerechnet wurden. Die durchschnittliche Belastungsquote für die Voll- und Teilzeitbeschäftigten sinkt damit von 83,1 % auf 66,3 %.

#### 5.5.1.4 Gesamtwirkung

Damit stellen sich die fiskalischen Auswirkungen der Reformmaßnahmen auf die Sozialhilfe ohne Berücksichtigung zusätzlicher Beschäftigungswirkungen und Verhaltensänderungen folgendermaßen dar.

<sup>570</sup> Eigene Berechnungen auf der Grundlage der 25 %-Stichprobe der Sozialhilfestatistik 2000 auf 2001 hochgerechnet (Statistisches Bundesamt, Tabelle E 6.1).

<sup>571</sup> Theoretisch kann das Einkommen diesen Betrag übersteigen, was aber wegen der Anrechnungsregelungen, die im Durchschnitt in diesem Bereich bei 100 % liegen, aber eher unwahrscheinlich ist.

Tabelle 5.5 Fiskalische Gesamtwirkung des Reformvorschlags ohne Berücksichtigung von Beschäftigungseffekten pro Jahr in €

Einsparungen durch Verringerung der Zahl der Anspruchsberechtigten in Folge der Regelsatzkürzung	399.971.844
Einsparungen durch die Reduzierung des Regelsatzes	1.028.149.980
Mehrausgaben durch abgesenkte Transferentzugsrate für bereits beschäftigte Sozialhilfeempfänger	./ 248.587.090
Gesamteffekt (Einsparung)	1.179.534.743

Aus der Absenkung der Regelsätze für beschäftigungsfähige Sozialhilfeempfänger in Verbindung mit einer Reduzierung der Transferentzugsrate resultieren danach ohne die Berücksichtigung von Verhaltensänderungen rechnerische Einsparungen in Höhe von rund 1,18 Mrd. €.

### 5.5.2 Auswirkungen der Beschäftigungseffekte und Verhaltensanpassungen

Das eigentliche Ziel des Reformvorschlags besteht nicht darin, fiskalische Einsparungen zu erzielen, sondern Beschäftigungshemmnisse abzubauen und Arbeitsanreize zu stärken. Unterstellt man, dass die in 5.2.5.3 gemachten Annahmen zu den möglichen Beschäftigungseffekten eintreten, resultieren daraus auch entsprechende fiskalische Wirkungen, die sich insbesondere in Mehr- und Minderausgaben und weniger in Mehr- und Mindereinnahmen zeigen.

Bei der Betrachtung der fiskalischen Effekte, die aus den Beschäftigungswirkungen und den denkbaren Verhaltensänderungen resultieren, müssen die Effekte isoliert voneinander betrachtet werden. Erstens werden die Wirkungen aus der Erhöhung der Arbeitsangebots um 100.000 bewertet. Zweitens resultieren aus der Aktivierung von 400.000 Personen im Rahmen des „Beschäftigungsanspruches“ Kosten und drittens sind Annahmen zum freiwilligen Ausscheiden von Hilfeempfängern zu treffen, die sich wegen der geringeren Attraktivität der Sozialhilfe und der stärkeren Konditionierung der Leistung abmelden.

Darüber hinaus besteht theoretisch auch die Möglichkeit, dass bereits beschäftigte Hilfeempfänger ihr Arbeitsvolumen in Folge der veränderten Rahmenbedingungen ausweiten. Der daraus resultierende Effekt wird hier allerdings nicht abgebildet, da plausible Annahmen zu diesem Anpassungsverhalten nur schwer möglich sind. Überdies schöpfen die über 142.000 bereits beschäftigten Sozialhilfeempfänger die größtmöglichen Absatzbeträge auch unter Zugrundelegung der abgesenkten Transferentzugsrate fast vollständig aus (siehe Tabelle 5.4), so dass die Anreize zur Ausweitung des Volumens ohnehin gering sind, es sei denn, der Anspruch auf Sozialhilfe wird durch große Einkommenssprünge vollständig überwunden.

Ebenfalls nicht abgebildet werden können die Effekte, die sich daraus ergeben, dass die Sozialhilfe wegen ihrer gesunkenen Attraktivität zukünftig von bisher nicht Bedürftigen in Anspruch genommen wird. Es ist nicht unrealistisch, davon auszugehen, dass grundsätzlich erwerbsfähige Erwerbslose auf

den Bezug von Sozialhilfe wegen der geringeren Attraktivität von vornherein verzichten und sich stattdessen um die Erschließung anderer Einkommensquellen bemühen.

#### 5.5.2.1 Zusätzliches Arbeitsangebot

Auf der Grundlage der Ergebnisse mikroökonomischer Berechnungen zu Vorschlägen, die in ihrer Dimension mit dem hier entwickelten Vorschlag übereinstimmen, erscheint die Annahme realistisch, dass das Arbeitsangebot aus dem Kreis der Sozialhilfeempfänger um etwa 100.000 steigt, wenn man die Reformmaßnahme im Kontext des Gesamtpakets betrachtet (siehe 6).

Für die grobe Schätzung der fiskalischen Effekte werden zwei vereinfachende Annahmen getroffen, die in der Praxis so unmittelbar kaum eintreten dürften. Erstens wird unterstellt, dass das zusätzliche Arbeitsangebot von 100.000 sofort vollständig vom Arbeitsmarkt absorbiert wird. Dies ist unrealistisch, da der Arbeitsmarkt generell Zeit benötigt, um auf die vermehrte Präsenz zusätzlicher Geringqualifizierter mit entsprechenden Arbeitsplätzen zu reagieren.<sup>572</sup> Die Unternehmen müssen sich erst auf die veränderten Rahmenbedingungen einstellen.<sup>573</sup> Zudem dürfte die Senkung der faktischen Mindestlohnschwelle in Folge der Absenkung des Regelsatzes erst mit zeitlicher Verzögerung zu einer Öffnung der Löhne nach unten und damit auch zu einer verstärkten Arbeitsnachfrage in diesem Segment führen. Andererseits wird die Arbeitsnachfrage durch die im Abschnitt 6 vorgeschlagene Subvention der Sozialversicherungsbeiträge, die auch für den Arbeitgeberanteil gewährt werden soll, zusätzlich stimuliert, so dass eine schnelle Absorption des Arbeitsangebots begünstigt wird.

Und zweitens wird unterstellt, dass die Bedarfsgemeinschaft, in der der aktivierte Hilfeempfänger lebt, durch die Arbeitsaufnahme ein Erwerbseinkommen erzielt, das ausreicht, um die Sozialhilfeabhängigkeit des Haushalts zu beenden. Diese Annahme dürfte nur für einen Teil der Haushalte zutreffen, obwohl damit zurechnen ist, dass vor allem Sozialhilfeempfänger aktiviert werden, die in den Haushalten mit einem geringen Sozialhilfeanspruch leben. Insbesondere in Mehrpersonenhaushalten mit Kindern ist zumindest ein kurzfristiges generelles Ausscheiden aus der Sozialhilfe wegen der hohen Bedarfe eher schwierig (siehe 3.4.1 und 5.5.2.1).

Da die Anreize zur Beschäftigungsaufnahme in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern vergleichsweise gering sind und häufig auch die Rahmenbedingungen eine Beschäftigungsaufnahme behindern (z.B. fehlende Kinderbetreuungseinrichtungen), wird bei den Berechnungen davon ausgegangen, dass der Aktivierungsgrad in Haushalten mit minderjährigen Kindern eher gering ist. Der größte Beschäftigungseffekt wird bei den einzeln nachgewiesenen Haushaltsvorständen unterstellt (40.000).

Für die Schätzung der fiskalischen Auswirkungen der Beschäftigungseffekte muss darüber hinaus eine weitere Annahme zur Verteilung dieses Effekts auf die Bedarfsgemeinschaften vorgenommen werden,

---

<sup>572</sup> Schneider, H. [2002c] S. 13

<sup>573</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [2002] S. 22 f.

die durch die abgesenkten Regelsätze aus der Sozialhilfe ausscheiden und diejenigen, die weiterhin einen Anspruch auf Sozialhilfe haben (siehe 5.5.1.1). Von den rund 0,95 Mio. beschäftigungsfähigen Sozialhilfeempfängern scheidet durch die Absenkung der Regelsätze wegen des geringen Nettobedarfs etwa 0,35 Mio. aus dem Leistungsbezug aus. Die anreizstiftende Wirkung des Vorschlags trifft beide Personengruppen gleichermaßen, so dass sich grundsätzlich auch der Beschäftigungseffekt auf beide Personengruppen erstreckt. Gegen eine proportionale Aufteilung des Effektes spricht aber, dass in vielen Haushalten mit sehr niedrigem Restanspruch auf Sozialhilfe bereits von einer Erwerbstätigkeit auszugehen ist, so dass kein zusätzlicher Arbeitsaufnahmeanreiz besteht. Darüber hinaus entfällt für diesen Personenkreis die Wirkung der abgesenkten Transferentzugsrate als zusätzliches anreizstiftendes Element.

Von daher wird der Beschäftigungseffekt nicht proportional auf beide Personengruppen aufgeteilt,<sup>574</sup> sondern es wird unterstellt, dass 80.000 Personen, die in Bedarfsgemeinschaften leben, die auch nach der Absenkung des Regelsatzes noch einen Restanspruch auf Sozialhilfe haben, ihre Arbeitskraft zusätzlich anbieten und nach den getroffenen Annahmen auch einen Arbeitsplatz finden.

Bezogen auf die 20.000 Personen, die eine Arbeit aufnehmen und gleichzeitig auf Grund der abgesenkten Regelsätze keinen Anspruch auf Sozialhilfe mehr haben, bestehen nach der gewählten Betrachtungsweise keine zusätzlichen Entlastungseffekte für die Sozialhilfe.

Bezogen auf die 80.000 Personen, die zusätzlich eine Arbeit aufnehmen und dadurch mit ihrer Bedarfsgemeinschaft aus dem Sozialhilfebezug ausscheiden, ergibt sich die in der folgenden Tabelle ausgewiesene Einsparung.

---

<sup>574</sup> Danach würde das zusätzlich Arbeitsangebot aus dem Kreis der ausgeschiedenen Personen rein rechnerisch 37.220 betragen und für den übrigen Personenkreis 62.780.

Tabelle 5.6 Einsparungen auf Grund der zusätzlichen Beschäftigung von aktivierten Sozialhilfeempfängern<sup>575</sup>

Bedarfsgemeinschaftstyp	Anzahl	Durchschnittlicher Nettobedarf bisher	Durchschnittlicher Nettobedarf neu	Verteilung des Beschäftigungseffektes	Beschäftigungseffekt absolut	Aktivierungsgrad des Bedarfstyps	Einsparung durch Beschäftigungseffekt
Bedarfsgemeinschaften mit Haushaltsvorstand zusammen	1.235.326	394	–	–	–	–	–
Ehepaare ohne Kinder unter 18 Jahren	105.257	411	265	20 %	16.000	15 %	4.240.000
Ehepaare mit Kindern unter 18 Jahren	135.686	510	364	8 %	6.400	5 %	2.329.600
Nichteheliche Lebensgemeinschaften ohne Kinder unter 18 Jahren	15.562	378	232	4 %	3.200	21 %	742.400
Nichteheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern unter 18 Jahren	28.218	437	291	5 %	4.000	14 %	1.164.000
Einzel nachgewiesene Haushaltsvorstände	605.020	326	180	50 %	40.000	7 %	7.200.000
Haushaltsvorstände mit Kindern unter 18 J.	345.583	459	459	2 %	1.600	0 %	734.400
Bedarfsgemeinschaften ohne Haushaltsvorstand zusammen	136.226	225	–	–	–	–	–
Sonstige Bedarfsgemeinschaften mit 2 volljährigen Haushaltsangehörigen	905	400	254	1 %	800	88 %	203.200
mit 2 volljährigen und mindestens einem minderj. Haushaltsangehörigen	134	526	380	0 %	0	0 %	0
mit einem volljährigen und mind. einem minderj. Haushaltsangehörigen	966	329	329	0 %	0	0 %	0
Sonstige einzeln nachgewiesene volljährige Haushaltsangehörige	114.935	230	87	10 %	8.000	7 %	696.000
minderjährige Haushaltsangehörige	19.286	178	178	0 %	0	0 %	0
Anderweitig nicht erfasste Bedarfsgemeinschaften	44.510	432	286	0 %	0	0 %	0
Gesamt	1.416.062	379	–	100 %	80.000	6 %	17.309.600
Gesamteinsparung im Jahr							207.715.200

Unter der Annahme, dass 100.000 Sozialhilfeempfänger in Folge der anreizwirksamen Maßnahmen eine reguläre Beschäftigung finden und dadurch aus dem Sozialbezug ausscheiden, ergibt sich nach Maßgabe der unterstellten Verteilung des Beschäftigungseffektes auf die unterschiedlichen Bedarfstypen ein jährliche Einsparung von etwa 208 Mio. €.

#### 5.5.2.2 Realisierung des „Beschäftigungsanspruches“

Neben den 100.000 Sozialhilfeempfängern, die eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt finden, wird unterstellt, dass etwa 400.000 von den knapp 600.000 in der Sozialhilfe verbleibenden beschäftigungsfähigen Hilfeempfänger von dem „Beschäftigungsanspruch“ Gebrauch machen werden und einen vom Träger der Leistung angebotenen oder vermittelten Arbeitsplatz annehmen (siehe 5.3.3).

Die Träger der Sozialhilfe wenden bisher jedes Jahr mehr als eine Mrd. € für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt auf.<sup>576</sup> Da nach Angaben des Deutschen Städtetages 2000 etwa 400.000 Sozialhilfe-

<sup>575</sup> Eigene Berechnungen auf der Grundlage der 25 %-Stichprobe der Sozialhilfestatistik 2000 auf 2001 hochgerechnet (Statistisches Bundesamt, Tabelle B 12.1). Die Berechnung wurde auf der Basis der bereits abgesehenen

empfänger über Hilfen zur Arbeit beschäftigt wurden, ergeben sich rechnerisch Aufwendungen von etwa 2.688 € im Jahr bzw. 224 € im Monat je beschäftigtem Hilfeempfänger. Auch wenn eine Übertragung dieses Durchschnittsbetrages auf die erwarteten Beschäftigungsmaßnahmen nicht möglich ist, da keine Informationen über die Zusammensetzung dieser Aufwendungen vorliegen, bietet dieser Wert einen Anhaltspunkt für Größenordnung der möglichen durchschnittlichen fallbezogenen Kosten.

Nach dem Reformvorschlag haben die von der Regelsatzhalbierung betroffenen Hilfeempfänger einen Anspruch auf eine Beschäftigung, die die Kompensation des Einkommensverlustes ermöglicht. Bei der im Eingangsbereich des Tarifverlaufs geltenden Transferentzugsrate von 19,9 % beträgt damit der erforderliche Bruttoverdienst rechnerisch 182,27 €. Da in diesem Bereich noch keine Lohnsteuer und keine Sozialversicherungsbeiträge anfallen, entspricht dies auch dem Nettolohn.

Mit dem Beschäftigungsanspruch entstehen dem Träger der Leistung zwei Arten von Kosten. Erstens müssen die Lohnkosten in Höhe von bis zu 182,27 € je Beschäftigten aufgebracht werden und zweitens verursacht die Bereitstellung bzw. Akquirierung von Beschäftigungsmöglichkeiten selbst Kosten.

Die rechnerischen Lohnkosten für die 400.000 Hilfeempfänger, für die ein entsprechendes Beschäftigungsangebot unterbreitet wird, betragen brutto rund 874 Mio. €. <sup>577</sup> Da die Transferentzugsrate bis zum monatlichen Einkommen von 182,27 € 19,9 % beträgt, liegt die Nettobelastung letztlich auf der Höhe der Regelsatzkürzung, d.h. bei 146 € je Beschäftigten im Monat, so dass die Nettolohnkosten bei rund 700 Mio. € <sup>578</sup> im Jahr liegen.

Zu den reinen Lohnkosten treten die Kosten für die Bereitstellung der Arbeitsplätze und der dafür erforderlichen Infrastruktur. Die Bereitstellung von Arbeitsplätzen in dieser Größenordnung erfordert erheblich Anstrengungen und vor allem auch ein großes Engagement der Träger der Leistung. Zu den möglichen Ausgaben gehören insbesondere die Kosten, die bei den Beschäftigungsgesellschaften bzw. Personalagenturen entstehen und Kosten für die berufliche Qualifikation der Betroffenen.

Auch wenn diese Kosten nicht unterschätzt werden dürfen, muss auf der anderen Seite aber auch berücksichtigt werden, dass diesen Kosten eine Gegenleistung in Form von geleisteter Arbeit durch die beschäftigten Hilfeempfänger gegenübersteht. Im günstigsten Falle besteht entweder die Möglichkeit, die Hilfeempfänger mit Arbeiten zu betrauen, die sonst, z.B. auf Grund knapper Kassen in den Kommunen nicht erledigt worden wären oder im Falle der Arbeitnehmerüberlassung könnte sogar Einnahmen aus dem Verleih der Hilfeempfänger an Unternehmen erzielt werden.

Da es sich bei vielen der Sozialhilfeempfänger aber eher um Personen handelt, deren Beschäftigungsfähigkeit mit der bereitgestellten Beschäftigungsmöglichkeit erst wieder hergestellt werden soll, sollte der Nutzen der geleisteten Arbeit aber nicht im Vordergrund stehen, so dass er die Infrastrukturkosten

---

Regelsätze (Bedarfe) durchgeführt, so dass die in 5.2.5.1 ausgewiesenen Einsparungen aus den abgesenkten Bedarfen (Tabelle 5.3) mit den Einsparungen auf Grund des Beschäftigungseffektes kumuliert werden können.

<sup>576</sup> Statistisches Bundesamt Referat IX E 3, genaue Zahlen: 2000 1.075.392.603 € und 2001 1.027.549.670 €

<sup>577</sup> nachrichtlich: 874.896.000 €

<sup>578</sup> nachrichtlich: 700.800.000 €

bestenfalls aufwiegen dürfte. Als Annahme wird unterstellt, dass zu den Nettolohnkosten für die beschäftigten Hilfeempfänger von 146 € im Monat noch 50 € an Nettokosten für die Bereitstellung des Arbeitsplatzes an sich entstehen. Bei 400.000 Beschäftigten entstehen damit jährliche Kosten in Höhe von 240 Mio. €.

Damit belaufen sich die Gesamtkosten der Realisierung des Beschäftigungsanspruches auf knapp eine Mrd. € im Jahr.

### 5.5.2.3 Freiwilliges Ausscheiden aus der Sozialhilfe

Geht man zusätzlich noch davon aus, dass die Sozialhilfe durch die Neuregelung an sich für beschäftigungsfähige Hilfeempfänger unattraktiver wird, ist es nicht unrealistisch, dass ein Teil der bisherigen Leistungsempfänger freiwillig aus der Sozialhilfe ausscheidet. Dies ist vor allem deshalb zu erwarten, weil mit der Neuregelung der Sozialhilfe die Konditionierung eines Teils der bisherigen Sozialhilfe an die Bedingung geknüpft ist, zumindest eine durch den Träger der Leistung bereitgestellte Beschäftigung mit einem Erwerbseinkommen von 182,27 € anzunehmen, um die Regelsatzkürzung zu kompensieren. Die damit verbundenen intensiveren Anstrengungen der Leistungsträger führen in gewisser Weise dazu, dass der Druck zur Arbeitsaufnahme für beschäftigungsfähige Leistungsempfänger steigt, die Eigenbemühungen zu erhöhen.

Von den 954.000 beschäftigungsfähigen Hilfeempfängern scheiden etwa 355.000 durch die abgesenkten Regelsätze automatisch aus. Weitere 100.000 suchen und finden einen regulären Arbeitsplatz und 400.000 machen von der Möglichkeit, einen Arbeitsplatz im Rahmen eines öffentlich bereitgestellten Beschäftigungsverhältnisses zu besetzen, Gebrauch. Damit bleiben rechnerisch etwa 200.000 beschäftigungsfähige Hilfeempfänger übrig, die in der Sozialhilfe verbleiben, aber trotzdem keine Beschäftigung aufnehmen.

Schätzungen gehen davon aus, dass rund ein Viertel der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger lieber aus der Sozialhilfe ausscheiden, als dass sie sich in entsprechende Beschäftigungsmaßnahmen einbinden lassen.<sup>579</sup> In Folge der für die Träger der Leistung nunmehr bestehenden Verpflichtung, jedem Betroffenen notfalls auch selbst einen Arbeitsplatz anzubieten bzw. zu vermitteln, erhöht sich der Druck auf beschäftigungsfähige Sozialhilfeempfänger, eine Beschäftigung aufzunehmen. Im Ergebnis dieses erhöhten Druckes ist davon auszugehen, dass ein Teil der 200.000 Hilfeempfänger freiwillig aus der Sozialhilfe ausscheidet und sich andere Einkommensquellen erschließt. Für die Schätzung der fiskalischen Implikationen auf die Sozialhilfe wird unterstellt, dass knapp ein Drittel der verbleibenden Hilfeempfänger in Folge der veränderten Rahmenbedingungen aus dem Leistungsbezug freiwillig ausscheidet.

---

<sup>579</sup> Schöb [2002] S. 22 f.

Dabei wird unterstellt, dass sich mit dem Ausscheiden von 65.000 erwerbsfähigen Hilfeempfängern zugleich auch die Zahl der Bedarfsgemeinschaften um diese Zahl verringert. Diese Annahme ist plausibel, weil in erster Linie Alleinstehende betroffen sein dürften, da sie zahlenmäßig ohnehin die größte Gruppe unter den Bedarfsgemeinschaften darstellen (siehe u.a. Tabelle 5.6). Der durchschnittliche monatliche Nettobedarf lag 2001 bei 379 € im Monat.<sup>580</sup> Daraus ergibt sich eine rechnerische Einsparung durch das freiwillige Ausscheiden von 65.000 erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern von rund 296 Mio. € im Jahr.<sup>581</sup>

Damit würden nach den getroffenen Annahmen im Ergebnis letztlich etwa 135.000 erwerbsfähige Hilfeempfänger mit der um einen halben Regelsatz halbierten Sozialhilfe auskommen.

#### 5.5.2.4 Gesamtwirkung

Aus den Einzeleffekten der Beschäftigungswirkung und der Verhaltensänderungen ergibt sich damit als Anhaltspunkt für die daraus resultierenden fiskalischen Wirkungen innerhalb der Sozialhilfe folgendes Bild.

Tabelle 5.7 Fiskalische Gesamtwirkung des Reformvorschlages in Folge der erwarteten Beschäftigungseffekte und Verhaltensänderungen pro Jahr in €

Einsparungen durch das Ausscheiden von 100.000 Leistungsempfängern, die ein reguläre Erwerbstätigkeit aufnehmen	207.715.200
Kosten für die Bereitstellung einer Beschäftigung für 400.000 Leistungsempfänger durch den Träger der Leistung	./ 940.800.000
Einsparungen durch freiwilliges Ausscheiden von 65.000 Sozialhilfeempfängern	295.620.000
Gesamteffekt (Mehrausgaben)	./ 437.464.800

Bedingt durch die Realisierung des Beschäftigungsanspruches resultieren aus den Beschäftigungswirkungen und Verhaltensänderungen nach den getroffenen Annahmen per Saldo jährliche Kosten in Höhe von etwa 437 Mio. €.

Damit ergibt sich unter Berücksichtigung der Einsparungen, die unabhängig von den Beschäftigungswirkungen und Verhaltensanpassungen ergeben, folgendes Gesamtbild.

<sup>580</sup> 25 %-Stichprobe der Sozialhilfestatistik 2000 auf 2001 hochgerechnet (Statistisches Bundesamt, Tabelle B 12.1)

<sup>581</sup> nachrichtlich: 295.620.000 €

Tabelle 5.8 Fiskalische Gesamtwirkung des Reformvorschlages

Minderausgaben durch Reduzierung der Zahl der anspruchsberechtigten Bedarfsgemeinschaften wegen Regelsatzhalbierung um 355.211	399.971.844
Minderausgaben durch Halbierung Regelsatz für 599.155 Bedarfsgemeinschaften mit verbleibendem Restanspruch	1.028.149.980
Mehrausgaben durch abgesenkte Transferenzugsrate für bereits beschäftigte Hilfeempfänger	./. 248.587.090
Minderausgaben durch das Ausscheiden von 100.000 Leistungsempfängern, die ein reguläre Erwerbstätigkeit aufnehmen	207.715.200
Mehrausgaben für die Bereitstellung einer Beschäftigung für 400.000 Leistungsempfänger durch den Träger der Leistung	./. 940.800.000
Minderausgaben durch freiwilliges Ausscheiden von 65.000 Sozialhilfeempfängern	295.620.000
Gesamteinsparung	742.069.934

Der jährlichen Gesamteinsparungen des Reformvorschlages bewegen sich damit in einer Größenordnung von etwa 742 Mio. € im Jahr.<sup>582</sup> D.h. die Umsetzung des Vorschlages würde im Ergebnis die Träger der Leistung nach den getroffenen Annahmen zu den Beschäftigungseffekten und ihrer Verteilung jährlich in einer Größenordnung von einer dreiviertel Mrd. € entlasten.

## 5.6 Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der im dritten Abschnitt diskutierten möglichen Ursachen für die enormen Arbeitsmarktprobleme Geringqualifizierter wird aus theoretischer Sicht deutlich, dass nachhaltige Beschäftigungswirkungen nur erreicht werden können, wenn die dem bestehenden Abgaben-Transfer-System innewohnenden Fehlanreize abgebaut werden.

Die im vierten Abschnitt beleuchteten theoretisch diskutierten und praktisch erprobten Ansätze zur Verbesserung der Beschäftigungschancen sind für sich genommen bisher kaum geeignet, einen nennenswerten Beitrag zur Lösung der Strukturprobleme am Arbeitsmarkt zu leisten. Eine wesentliche Ursache dafür besteht darin, dass die bestehenden Fehlanreize des Abgaben-Transfer-Systems nicht oder nur unzureichend abgebaut werden. Damit wird deutlich, dass selbst großzügig ausgestaltete Subventionsmodelle ohne ergänzende Reformen im Bereich der Grundsicherung kaum erfolgreich sein dürften.

Eine gesamtwirtschaftlich sinnvoller Ansatz zur Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnsektor erfordert auch Reformen, die die beschäftigungshemmende Wirkung der faktischen „Mindestlohnwirkung“ der Sozialhilfe und die bestehende „Armut- und Beschäftigungsfalle“ abmildern. Dabei bezieht sich der Vorschlag auf das derzeit noch geltende System der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt). Die Grundprinzipien des Reformvorschlages, d.h. die moderate Absenkung der „Mindestlohnschwelle“ und eine fiskalisch vertretbare Absenkung der Transferenzugsrate gelten auch für die neue Leistung, in der zukünftig die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger

<sup>582</sup> nachrichtlich: 742.069.943 €

ger zusammengefasst werden („Arbeitslosengeld II“). Aus Sicht der Beschäftigungsanreize wäre ohnehin eine Zusammenlegung beider Systeme auf dem Niveau der Sozialhilfe anzustreben, da sich sonst die Fehlanreize eher wieder verstärken.<sup>583</sup>

Bei der Entwicklung des Reformvorschlag sind einige objektive und selbstgesteckte Bedingungen zu beachten, die den Gestaltungsspielraum der Reform relativ weit eingrenzen. Erstens muss der Charakter der Sozialhilfe als Grundsicherungselement vor dem Hintergrund des Sozialstaatsprinzips beachtet werden. Zweitens soll dem ohnehin bereits im Sozialhilferecht verankerten Grundgedanken der Subsidiarität Nachdruck verliehen werden. Drittens darf die Reform nicht zu unverträglich hohen Kosten führen, die unter Umständen dazu führen könnten, dass die positiven Beschäftigungswirkungen auf der Mikroebene unter Berücksichtigung kreislaufwirtschaftlicher Effekte wieder aufgezehrt werden. Und viertens sollte die Reform nicht dazu führen, dass die Zahl der anspruchsberechtigten Leistungsempfänger steigt, da damit nicht nur fiskalische Risiken verbunden sind, sondern auch falsche Signale in Bezug auf die Arbeitsangebotsanreize ausgesendet werden.

Die Berücksichtigung aller vier Eckpunkte schränkt die Reformoption relativ stark ein, macht sie aber nicht unmöglich. Insofern unterscheidet sich der hier entwickelte Vorschlag auch von den in jüngster Zeit vorgestellten Konzepten des Ifo-Instituts, des Beirats und des Sachverständigenrates zur Reform der Sozialhilfe, die zum Teil eine wesentlich deutlichere Absenkung des Leistungsniveaus vorsehen. Gleichzeitig würde die Umsetzung der Konzepte aber auch dazu führen, dass die jeweiligen Grundsicherungssysteme zukünftig eine zum Teil wesentlich größere Zahl von Personen erfasst.

Als erstes Element wird die Absenkung der „Mindestlohnschwelle“ durch eine Reduzierung des sozialhilferechtlichen Bedarfs für erwerbsfähige Leistungsempfänger vorgeschlagen, in dem der Regelsatz für diese Personen halbiert, d.h. um 146 € reduziert wird. Alle übrigen Bestandteile der Hilfe zum Lebensunterhalt bleiben unberührt, so dass die Bedarf in Abhängigkeit vom Bedarfstyp auf rund 77 bis 90 % abgesenkt wird. Damit wird die „Mindeststundenlohnschwelle“ theoretisch bei einer monatlichen Arbeitszeit von 150 Stunden um knapp einen € abgesenkt und die Sozialhilfe wird für erwerbsfähige Sozialhilfebezieher deutlich unattraktiver.

Um die Chancen für beschäftigungsfähige Hilfeempfänger zu verbessern, sich durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit aus der Transferabhängigkeit sukzessive zu befreien, wird die bisher prohibitiv wirkende Transferentzugsrate abgesenkt. Dabei wird vorgeschlagen, einen zweistufigen „Tarif“ für die Transferentzugsrate einzuführen, der in der ersten Zone einen Anrechnungssatz in Höhe des 2002 und 2003 geltenden Eingangssteuersatzes von 19,9 % vorsieht. Dieser Anrechnungssatz findet bis zu einem Nettoerwerbseinkommen von 182,27 € Anwendung, so dass die von der Regelsatzkürzung betroffenen Hilfeempfänger die Möglichkeit haben, die „Einkommenskürzung“ in Höhe von 146 € im Monat mit einem relativ geringen Arbeitseinsatz wieder zu kompensieren. Da sich die Zahl der Hilfeempfänger im Ergebnis der Reform nicht ausweiten soll, muss der Anrechnungssatz, der auf das überstei-

---

<sup>583</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [2002] S. 20 ff. und 388 ff.

gende Einkommen Anwendung findet, so bemessen sein, dass der Sozialhilfebedarf für einen Alleinlebenden wie bisher bei einem Nettoerwerbseinkommen von 1.040 € im Monat ausläuft. Danach ist in der zweiten „Tarifzone“ ein Anrechnungssatz von 76 % notwendig.

Mit der Neuregelung bleibt die Transferenzugsrate im oberen Bereich im Vergleich zur Grenzbelastung eines Durchschnittsverdieners, die bei etwa 60 % liegt,<sup>584</sup> zwar immer noch hoch. Im Vergleich zur geltenden Regelung, wo die Transferenzugsrate ab einem Erwerbseinkommen von 73 € auf 85 % und dann ab einem Bruttoeinkommen von 710 € sogar auf 100 % steigt, liegt jedoch eine signifikante Absenkung vor, so dass die Wirkung der „Armut- und Beschäftigungsfalle“ deutlich abgebaut und die Arbeitsanreize damit gestärkt werden.

Als drittes Element des Reformvorschlags wird für die Hilfeempfänger, denen es aus eigener Kraft nicht gelingt, die Regelsatzkürzung zu kompensieren, ein staatlicher „Beschäftigungsanspruch“ eingeräumt. Damit wird die bereits nach geltendem Recht bestehende Verpflichtung zum Einsatz des Arbeitsvermögens, die mit entsprechenden Sanktionsinstrumenten verknüpft ist, weiterentwickelt.

Aus einer anderen Perspektive betrachtet, bedeutet dies im Grunde, dass zukünftig ein geringer Teil der Sozialhilfe konditioniert wird, in dem der erwerbsfähige Hilfeempfänger diesen Teil der Leistung nur erhält, wenn er bereit ist, notfalls eine durch den Träger der Leistung angebotene oder vermittelte Arbeit anzunehmen. Damit wird im Ergebnis ein geringer Teil der bisherigen Sozialhilfe von einer Entgeltersatz- in eine Entgelteergänzungsleistung umgewandelt.

Der Beschäftigungsanspruch, der vom zukünftigen Träger der neuen Grundsicherung realisiert werden muss, ermöglicht es denjenigen, die bereits sehr lange aus dem Arbeitsprozess ausgeschieden sind, sukzessive ihre Beschäftigungsfähigkeit wieder zu erhöhen und damit ihre Arbeitsmarktchancen zu verbessern. Darüber hinaus kann die faktische Konditionierung eines Teil der Sozialhilfe auch einen, wenn auch eher geringen Beitrag zur Bekämpfung der Schwarzarbeit leisten.

Auf der anderen Seite ist die Realisierung des Beschäftigungsanspruches auch mit erheblichen Aufwendungen für den Träger der Leistung verbunden, die den Nutzwert der Arbeit im Regelfall wohl übersteigen. Im Vordergrund dieser Beschäftigungsform steht allerdings das Interesse an einer generellen Verbesserung der Beschäftigungschancen für die Betroffenen, so dass die Aufwendungen bei einem effizienten und effektiven Mitteleinsatz aus beschäftigungspolitischer Perspektive gerechtfertigt sein können.

Das Ziel dieser Reformmaßnahmen besteht darin, die Beschäftigungschancen der Leistungsempfänger durch zusätzliche Anreize zu stärken. Aus theoretischer Sicht müssen dabei die erwarteten Effekte innerhalb und außerhalb der Sozialhilfe unterschieden werden.

In Bezug auf die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger sind verschiedene Reaktionen zu erwarten. Erstens führt die Regelsatzkürzung und die Absenkung der Transferenzugsrate an sich zu einem verän-

---

<sup>584</sup> Sinn, Holzner et al. [2002] S. 39

dernten Arbeitsangebotsverhalten der Hilfeempfänger. Bisher nicht erwerbstätige Leistungsempfänger bieten ihre Arbeitskraft zusätzlich an. Zur Größenordnung der möglichen Effekte bieten vorliegende mikroökonomisch basierte Schätzungen einige Anhaltspunkte. Unterstellt man, dass sich die Anreize im Zusammenwirken mit den anderen das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage stimulierenden Maßnahmen des Pakets (siehe Abschnitt 6) verstärken, kann erwartet werden, dass ein zusätzliches Arbeitsangebot von etwa 100.000 bisher nicht erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern entsteht, die eine reguläre Arbeit außerhalb der Sozialhilfe, d.h. im ersten Arbeitsmarkt suchen und nach den getroffenen Annahmen auch finden werden.

Zweitens geht auch von dem „Beschäftigungsanspruch“ gegenüber dem Träger der Kommune eine gewisse zusätzliche aktivierende Wirkung auf einen Teil der Hilfeempfänger aus. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass nach Hochrechnungen des Deutschen Städtetages bereits heute jährlich rund 400.000 Sozialhilfeempfänger über Hilfen zur Arbeit nach dem BSHG beschäftigt werden, kann angenommen werden, dass die grundsätzliche Bereitschaft von Hilfeempfängern, sich im Rahmen von Maßnahmen der Träger der Sozialhilfe zu engagieren, auch unter den neuen Bedingungen ein vergleichbares Ausmaß annehmen dürfte. Es wird daher unterstellt, dass 400.000 betroffene Hilfeempfänger von der Möglichkeit Gebrauch machen werden, die Regelsatzhalbierung durch eine vom Träger der Leistung bereitgestellte oder vermittelte Arbeit zu kompensieren.

Und drittens steigen zumindest aus theoretischer Sicht in Folge des Abbaus der extremen Transferentzugsrate auch für die rund 140.000 bereits erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger die Anreize, das Arbeitsvolumen weiter auszuweiten. Allerdings deuten die durchschnittlichen Nettobedarfe der Bedarfsgemeinschaften, in denen bereits einer Erwerbstätigkeit nachgegangen wird, darauf hin, dass die größtmöglichen Absetzbeträge auch unter Zugrundelegung der abgesenkten Transferentzugsrate im Durchschnitt bereits jetzt fast vollständig ausgeschöpft werden. Damit sind die Anreize zur Ausweitung des Arbeitsvolumens eher gering und dieser ohnehin nur schwer quantifizierbare Effekt kann vernachlässigt werden.

Neben den Effekten, die bei den Hilfeempfängern unmittelbar eintreten, sind darüber hinaus zwei weitere Wirkungen zu erwarten, die langfristig bedeutsamer sein dürften, als die Kurzfristeffekte beim Bestand der Hilfeempfänger.

Zum einen ist zu erwarten, dass die Sozialhilfe bzw. die neue, aus Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe gebildete gemeinsame bedarfsabhängige Grundsicherungsleistung deutlich an Attraktivität für bisherige Nichtleistungsempfänger verliert. Damit steigen auch die Anreize, sich im Falle einer Notlage schneller und intensiver als bisher um die Erschließung neuer Einnahmequellen, im günstigsten Falle durch die Aufnahme einer regulären Beschäftigung, zu bemühen, so dass neue „Sozialhilfekarrieren“ von vornherein vermieden werden und das Arbeitsangebot auch außerhalb der bisherigen Sozialhilfeempfänger gestärkt wird.

Eine weitere positive gesamtwirtschaftliche Beschäftigungswirkung ist dadurch zu erwarten, dass sich das Lohnspektrum in Folge der abgesenkten „Mindestlohnschwelle“ und des verstärkten Arbeitsangebotes an Geringqualifizierten zumindest auf mittlere Sicht nach unten öffnet und somit zusätzliche Impulse von der Arbeitsnachfrageseite entstehen.

Die Umsetzung des Reformvorschlags würde zu erheblichen fiskalischen Auswirkungen innerhalb der Sozialhilfe führen. Dabei muss einerseits zwischen den Wirkungen unterschieden werden, die ohne Beschäftigungseffekte und Verhaltensänderungen allein durch die Absenkung der Regelsätze und der Transferentzugsrate auf den Bestand entstehen. Und andererseits resultieren aus den unterstellten Beschäftigungswirkungen und Verhaltensänderungen zusätzliche fiskalische Effekte.

Unter Zugrundelegung der vorhandenen Daten und verschiedener plausibler Annahmen ist zu erwarten, dass durch die Einführung der Reform ohne Berücksichtigung von Beschäftigungs- und Verhaltensänderungen jährliche Einsparungen in einer Größenordnung von etwa 1.428 Mio. € erwartet werden können. Diese Einsparungen resultieren daraus, dass durch die Absenkung des Sozialhilfebedarfes automatisch etwa 355.00 Bedarfsgemeinschaften aus dem Leistungsbezug ausscheiden und das sich für die im Leistungsbezug verbleibenden Bedarfsgemeinschaften mit erwerbsfähigen Hilfeempfängern der Bedarf um jeweils 146 € im Monat verringert. Berücksichtigt wurde auch, dass sich die Hinzuverdienstmöglichkeiten für die bereits beschäftigten 142.000 Sozialhilfeempfänger „automatisch“ verbessern würden, so dass dadurch „automatisch“ Mehrkosten entstehen.

Aus den unterstellten Beschäftigungseffekten und Verhaltensänderungen resultieren per Saldo wegen der kostspieligen Realisierung des „Beschäftigungseffektes“, welcher die Einspareffekte aus der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt und dem freiwilligen Ausscheiden aus dem Leistungsbezug überwiegt, jährliche Zusatzkosten von etwa 437 Mio. €.

Damit wird das System der Sozialhilfe nach den getroffenen Annahmen insgesamt jährlich im Ergebnis der Reform in einer Größenordnung von 742 Mio. € entlastet. Die gesamtfiskalischen Auswirkungen, die sich aus der Erhöhung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung an sich ergeben, werden im folgenden Abschnitt berücksichtigt.