

TRANSMISSION 05

Wege aus dem Abseits:
Sanktionen und Anreize in der Sozialpolitik

MIT BEITRÄGEN VON:
STEPHAN LEIBFRIED
STEPHAN RIXEN
ARMIN FALK
GEORG MILBRADT

TRANSMISSION 05

Wege aus dem Abseits:

Sanktionen und Anreize in der Sozialpolitik

Inhalt

Zum Geleit <i>von Mark Speich</i>	4
Der Wohlfahrtsstaat: Ursprünge, Entwicklungen und Herausforderungen. Eine vergleichende Hinführung auf heutige Probleme <i>von Stephan Leibfried</i>	8
Fordern oder Fördern? Rechtliche Grenzen der Arbeitsmarktpolitik durch Sanktionen <i>von Stephan Rixen</i>	32
Ungetestete Medikamente der Politik <i>Interview mit Armin Falk</i>	58
Ökonomische Überlegungen bei der Ausgestaltung der Hilfen für Arbeitslose <i>von Georg Milbradt</i>	70
Über die Autoren	106
Über die Vodafone Stiftung	112

Zum Geleit

von Mark Speich

Deutschlands Wirtschaft wächst – während andere Industrienationen sehr viel stärker mit den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise ringen und neue Krisen fürchten, behauptet sich Deutschland als ökonomisches Kraftzentrum Europas. Im Schatten dieser eindrucksvollen, durch Reformen, Disziplin und Lohnzurückhaltung ermöglichten Entwicklung verharren aber nach wie vor fast drei Millionen Erwerbslose und einige Hunderttausende mehr, die durch diesen Begriff statistisch nicht erfasst werden, in der beruflichen Perspektivlosigkeit.

Ihr zentrales Thema der sozialen Mobilität hat die Vodafone Stiftung Deutschland bislang vor allem mit Blick auf Kinder, Jugendliche und deren schulische Umgebung verfolgt, aber es liegt auf der Hand, dass eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten gesellschaftlichen Aufstiegs auch den Menschen Aufmerksamkeit widmen muss, denen nach oder weit nach der Schulzeit Mobilitätsperspektiven versagt zu sein scheinen.

Wie so viele nach einem bestimmten statistischen Merkmal herausgegriffene Gruppen sind jenseits dieses Merkmals auch die Erwerbslosen eine höchst heterogene Gruppe – und eben hier setzen die Probleme jeder Aktivierungsstrategie an. Denn jenen, die um nahezu jeden Preis arbeiten wollen, aber aufgrund fehlender Qualifikation selbst unter den Bedingungen eines dynamischen Aufschwungs mit den Härten einer „Mismatch-Situation“ konfrontiert sind, stehen andere gegenüber, die sich in einer Umgebung sozialstaatlicher Transfers eingerichtet haben und nicht bereit sind, diesen Status kärglich gepolsterter Perspektivlosigkeit für eine Handvoll Euros mehr gegen die fordernde Struktur täglicher Arbeit einzutauschen.

An diese beiden hier natürlich nur holzschnittartig skizzierten und gegenübergestellten Gruppen knüpft mit großer Plausibilität die Formel des „Fördern und Forderns“ an, die nicht erst seit den sogenannten Hartz-Reformen ein gängiges sozialpolitisches Bild ist. In der polemisch vergifteten Diskussion dieser Formel werfen sich die Exponenten vor, tatsächlich jeweils nur einen Teil dieser zweigesichtigen Formel verfolgen zu wollen. Das macht es schwer – aber auch erforderlich –, sich mit der gebotenen Nüchternheit der Frage anzunehmen, wie sich Fördern und Fordern, wie sich Anreize und Sanktionen in ein vernünftiges Verhältnis bringen lassen, welche neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse es hierzu gibt und welche Rahmenbedingungen dafür notwendig oder möglicherweise bereits vorhanden sind. Wir bilden uns nicht ein, dieser Aufgabe mit dem vorliegenden Band vollumfänglich nachkommen zu können. Aber die hier versammelten Beiträge, die auf eine kleine Veranstaltungsreihe unserer Stiftung in Berlin zurückgehen, versuchen doch, ausgehend von einer historischen Einführung über die rechtlichen

Rahmenbedingungen und neue verhaltensökonomische Impulse bis hin zu einem politischen Handlungsprogramm Denkanstöße zu geben, die eine nüchterne Diskussion über Anreize und Sanktionen in der Sozialpolitik begünstigen. Wir sind jedenfalls zutiefst davon überzeugt, dass diese Diskussion notwendig ist. Allen Beteiligten, die diese Publikation ermöglicht haben – zuerst und vor allem den Autoren –, sind wir in großem Dank verbunden, und wie immer freuen wir uns auf Rückmeldungen und Anregungen.

Dr. Mark Speich

ist Geschäftsführer der Vodafone Stiftung Deutschland.

Der Wohlfahrtsstaat: Ursprünge, Entwicklungen und Herausforderungen. Eine vergleichende Hinführung auf heutige Probleme

von Stephan Leibfried*

„ ... in the twentieth [century], citizenship and the capitalist class system have been at war ... the wars of religion have been succeeded by the wars of social doctrine ...“ (T.H. Marshall 1949/1950)⁰¹

Wenn man über „Anreize und Wirkungen“ von Sozialpolitik vertieft nachdenken möchte, dann macht das eigentlich nur Sinn, wenn man etwas mehr über den großen Tanker weiß, zu dem der Wohlfahrtsstaat seit Mitte des 19. Jahrhunderts geworden ist. Sein Kommen beruht auf großen tektonischen Verschiebungen – und dass er, trotz vieler Vorhersagen seines Ablebens seit den 1970er-Jahren, nur gewachsen, aber nicht geschrumpft ist, zeigt auch, dass man seinen Grundlinien näher nachgehen muss, wenn man wissen möchte, wohin die Reise geht. Gerade heute, wo wir in der Krisenkumulation seit 2008 eine grundlegendere Neuzeichnung der Grundlinien von Staatlichkeit erleben, dürfte eine Vergewisserung, in der wir einige Schritte zurücktreten, besonders nottun.

Der Sozialstaat ist eine europäische Erfindung, die unter Bezeichnungen wie *welfare state*, *l'état providence* oder *folkhemmet* in Europa und dann in der Neuen Welt ihre größte Verbreitung fand. Inzwischen ist er zwar global verbreitet, aber die OECD-Welt ist immer noch sein Kerngebiet.

Es finden sich viele Bestimmungsversuche des Begriffs, auch und gerade in Deutschland.⁰² Aber ich möchte hier, um mich der Sache breiter zu nähern, einen weitverbreiteten englischen Ansatz nehmen: Der britische Historiker Asa Briggs charakterisiert den Wohlfahrtsstaat 1961 als einen Staat,

“in which organized power is deliberately used [...] in an effort to modify the play of market forces in at least three directions – first, by guaranteeing individuals and families a minimum income [...]; second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain ‘social contingencies’ (for example, sickness, old age and unemployment) [...]; and third, by

Gerade heute, wo wir in der Krisenkumulation seit 2008 eine grundlegendere Neuzeichnung der Grundlinien von Staatlichkeit erleben, dürfte eine Vergewisserung, in der wir alle einige Schritte zurücktreten, besonders nottun.

* Dieser Text wurde von mir – ausgehend von einem im Druck befindlichen englischen Lexikonartikel von Stephan Leibfried, Herbert Obinger, Edith Gindulis und Melike Wulfgramm – für einen Vortrag bei der Vodafone Stiftung und dann noch einmal für die schriftliche Fassung fortgeschrieben und weiterentwickelt. Für eine Hinführung auf die heutigen Grundprobleme schien der lexikalische Einstieg der Sinnvollste zu sein.

01 Zu finden in: „Citizenship and Social Class“, in: ders. (Hrsg.), *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday, Garden City, NY 1964, S. 65-122 (84) und ders., „International Comprehension in and through Social Science“, ebd., S. 42-61 (61).

02 Vergleiche umfassend Franz-Xaver Kaufmann, *Sozialpolitisches Denken: Die deutsche Tradition*, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 2003.

ensuring that all citizens [...] are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services.”⁰³

Ich möchte nun seine Ursprünge, seine Entwicklung seit 1945, dann Kritik am und Herausforderungen an den Sozialstaat und schließlich einige heutige Reformtrends umreißen. Für ein vertiefendes Nachlesen darf ich auf unser gerade erschienenen Buch *The Oxford Handbook of the Welfare State* verweisen.⁰⁴

Ursprünge

Die Anfänge des Sozialstaats wie wir ihn heute kennen reichen mindestens in das letzte Viertel des 19. Jahrhunderts zurück, und sie fanden im Zusammenhang tiefgreifender wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Umwälzungen statt (natürlich kann man einzelne Elemente des heutigen Sozialstaats noch viel weiter zurückverfolgen). Wesentliche Elemente dieser „Großen Transformation“ – so der Titel des 1994 auf einem weiteren Höhepunkt sozialpolitischer Umwälzungen erschienenen Klassikers von Karl Polanyi⁰⁵ – waren Industrialisierung, Urbanisierung, Bevölkerungswachstum, Säkularisierung und die Herausbildung eines kapitalistischen Wirtschaftssystems. Die traditionellen Formen und Institutionen sozialer Sicherung wie Familie, Zünfte, Feudalordnung, Gemeinden, Kirchen oder philanthropische Einrichtungen verloren vor diesem Hintergrund entweder an Bedeutung, konnten die massiven sozialen Folgeprobleme dieser Großen Transformation nicht mehr bewältigen oder wurden, in Einzelemente zerlegt, in die neue Herangehensweise an die „soziale Frage“ integriert.

Zugleich ebneten die Bildung von Nationalstaaten und die Demokratisierung des Wahlrechts den Weg dafür, dass sich die sozialen Missstände auch politisch artikulieren konnten. Ad-

ressat dieser Forderungen wurde nun der Staat, der nicht zuletzt wegen der durch die Industrialisierung bedingten Produktivitätsfortschritte nun auch über die finanziellen Ressourcen verfügte, um diese Bedürfnisse zu stillen, beziehungsweise sich diese Ressourcen nun erschließen konnte. (Die Lernprozesse für das Erschließen bildeten oft die Kriegszeiten, vor allem der Erste und der Zweite Weltkrieg und für die USA zudem der Bürgerkrieg).

Obwohl diese Transformation Europa und die Neue Welt in ähnlicher Weise erfasst hatte, fielen die politischen Reaktionen auf die aufkeimende Soziale Frage höchst unterschiedlich aus.

Obwohl diese Transformation Europa und die Neue Welt in ähnlicher Weise erfasst hatte, fielen die politischen Reaktionen auf die aufkeimende Soziale Frage höchst unterschiedlich aus. Die Pioniere staatlicher Sozialpolitik waren die autokratischen europäischen Monarchien, in denen angesichts einer wachsenden, politisch aber entrechteten Arbeiterbewegung die ersten Sozialgesetze bereits in den 1880er-Jahren von den konservativen Eliten zum Zweck der Herrschaftssicherung geschaffen wurden. Deutschland und Österreich sind Beispiele dafür, wie der Sozialstaat zunächst an die Stelle von Demokratisierung

03 Asa Briggs, „The Welfare State in Historical Perspective“, in: European Journal of Sociology, Nr. 2 (1961) S. 221-258.

04 Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger und Chris Pierson (Hrsg.), The Oxford Handbook of the Welfare State, Oxford University Press, Oxford 2010.

05 Karl Polanyi, The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time, Rinehart, New York 1944 und Beacon Press, Boston, MA1957.

tritt.⁰⁶ Demgegenüber bildete sich der Sozialstaat in den Demokratien der Neuen Welt und in der Schweiz zeitlich weit versetzt und als Bottom-up-Prozess, also von unten nach oben, aus. Außerdem bot die Neue Welt im 19. Jahrhundert lange nachwirkende Ausweichoptionen – „Go West, young man“ – vor der europäischen Sozialen Frage, die schon Werner Sombart (1906) beschrieben hat.⁰⁷

Diese verschiedenen Entwicklungspfade wurzeln in nationalen Unterschieden im Staats- und Nationsbildungsprozess, in unterschiedlichen klassenspezifischen, ethnischen und religiösen Konfliktlinien sowie in kulturellen Besonderheiten, insbesondere dem öffentlichen Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit des Staates. Diese Prozesse erklären die verschiedenen institutionellen Ausprägungen der neu geschaffenen sozialen Sicherungssysteme, die sich in der Finanzierung, dem erfassten Personenkreis und in der Form und der Generosität der Leistungen erheblich voneinander unterschieden haben.

Die Entstehung der ersten Sozialprogramme wurde von zeitgenössischen Sozialwissenschaftlern als unmittelbare Folge der Industrialisierung und ihrer Folgeprobleme interpretiert. So prognostizierte der Kathedersozialist Adolph Wagner 1893 vor dem Hintergrund der Großen Transformation stetig wachsende Staatsausgaben und eine Transformation des Staates von einem Nachwächterstaat hin zu einem „Cultur- und Wohlfahrtsstaat“, vom „Rechts- und Machtzweck“ hin zum „Cultur- und Wohlfahrtszweck“.⁰⁸

Die Entwicklung im 20. Jahrhundert sollte Wagner Recht geben. Im Jahr 1890 entfielen 25 Prozent aller öffentlichen Ausgaben auf das Militär, während der Anteil der Sozialausgaben lediglich vier Prozent betrug. Dieses Verhältnis ist am Beginn

des 21. Jahrhunderts völlig auf den Kopf gestellt worden: In den entwickelten Demokratien belaufen sich die Verteidigungsausgaben im Schnitt gegenwärtig nur auf vier Prozent der öffentlichen Ausgaben, während allein die Sozialtransfers 40 Prozent der Gesamtausgaben der öffentlichen Hand beanspruchen.

Das Wagner'sche Gesetz wachsender Staatstätigkeit und damit steigender Staatsausgaben sowie die darauf aufbauenden funktionalistischen Theorien der 1950er- und 1960er-Jahre führen sozialstaatliche Interventionen in erster Linie auf sozio-ökonomischen Strukturwandel zurück. Die hier eigentlich unterstellte sozialpolitische Konvergenz ähnlich entwickelter Länder blieb allerdings aus: So betrug im Jahr 2005 die Sozialleistungsquote in Schweden (trotz großer Kürzungen in den 1990er-Jahren) fast 30 Prozent, während die Vereinigten Staaten nur knapp 16 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für öffentliche Sozialpolitik aufwendeten.

Die Entstehung der ersten Sozialprogramme wurde von zeitgenössischen Sozialwissenschaftlern als unmittelbare Folge der Industrialisierung und ihrer Folgeprobleme interpretiert.

06 Peter Flora und Jens Alber, „Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States“, in: Peter Flora und Arnold J. Heidenheimer (Hrsg.), *Western Europe. The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick, NJ/London 1981, S. 37-80; Jens Alber, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Campus, Frankfurt a.M. 1982.

07 Werner Sombart, *Warum gibt es in den Vereinigten Staaten keinen Sozialismus?*, Mohr, Tübingen 1906.

08 Adolph Wagner, *Grundlegung der politischen Ökonomie. Erster Theil. Grundlagen der Volkswirtschaft*, Winter, Leipzig 1893.

Die nächsten Theoriegenerationen rückten daher politisch-institutionelle Faktoren in den Vordergrund, um diese beträchtliche Variation zu erklären. So betont die Machtressourcentheorie von Walter Korpi (1983) die Verteilung der politischen Kräfteverhältnisse, um die Unterschiede in Umfang und Gestaltung wohlfahrtsstaatlicher Politik zu erklären.⁰⁹ Institutionelle Erklärungsansätze verwiesen hingegen auf unterschiedliche sozialpolitische Handlungsspielräume für politische Akteure. Aber keine dieser Theorien kann für sich allein beanspruchen, die Varianz von Wohlfahrtsstaatlichkeit zu erklären, denn mit Peter Baldwin gilt: "Industrialisation, free trade, capitalism, modernisation, socialism, the working class, civil servants, corporatism, reformers, Catholicism, war – rare is the variable that has not been invoked to explain some aspect of [welfare state] development."¹⁰

Nach der Konsolidierung der frühen Sozialstaaten zwischen 1880 und 1914 folgte nach dem Ersten Weltkrieg eine erste kräftige Expansionsphase des Sozialstaates. Gleichzeitig bildete die Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) im Jahr 1919 den Auftakt für eine erste Internationalisierung der Sozialpolitik, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg fortsetzt (WHO usw.). Der Zusammenbruch der europäischen Monarchien und die damit verbundene Demokratisierung ermöglichten es großen Teilen der Bevölkerung erstmals, ihre sozialen Anliegen politisch zu artikulieren. In vielen Staaten gelangten folglich zum ersten Mal sozial- und christdemokratische Parteien an die Macht, die diese Forderungen politisch auch umsetzten.

Die Weltwirtschaftskrise bildet hier eine Zäsur: Einige Länder reagierten auf den massiven wirtschaftlichen Einbruch zum ersten Mal mit sozialstaatlichen Leistungskürzungen. In

anderen, wie etwa den USA, bildete die Krise hingegen den Auftakt für die erste umfassendere Durchsetzung sozialstaatlicher Sicherungsnetze.¹¹

Entwicklung seit 1945

Der Zweite Weltkrieg und der daran anschließende Versuch, eine stabile und friedliche Nachkriegsordnung zu errichten, beeinflusste die weitere wohlfahrtsstaatliche Entwicklung nachhaltig. Zunächst ist daran zu erinnern, dass der Zweite Weltkrieg auch um den „Sozialstaat“ geführt wurde: „Freedom from fear and want“ war die Parole von Franklin D. Roosevelt, und zwei der acht Kriegsziele der Atlantikcharta vom 14. August 1941, die Roosevelt und Churchill formulierten, galten dem Sozialstaat und der Arbeitspolitik.¹² Die Systemkonkur-

09 Walter Korpi, *The Democratic Class Struggle: Swedish Politics in Comparative Perspective*, Routledge & Kegan Paul, London 1983.

10 Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, S. 36f.

11 Die USA hatten rund um das Militär im Gefolge des Bürgerkriegs durchaus erste sozialstaatliche Ansätze gezeigt, die es zwar vom Ausgabenvolumen mit der deutschen Entwicklung um 1900 aufnehmen konnten, nicht aber von der Breite des Vorgehens her (vgl. Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1992). Dieser Ansatz war aber eine Sackgasse für die dortige wohlfahrtsstaatliche Entwicklung, denn nach der Wende zum 20. Jahrhundert verlor dieser „Wohlfahrtsstaat für Veteranen“ zunehmen an Bedeutung. Er ging vor allem an mangelnder bürokratischer Durchgestaltung und Korruptionsvorwürfen, kurz: an der mangelnden Staatsbildung in den USA zugrunde.

12 Punkt 5: „Securing, for all, improved labor standards, economic advancement and social security“; Punkt 6: “that all men in all the lands may live out their lives in freedom from fear and want”.

Der Zeitraum zwischen 1945 und 1975, die sogenannten „trente glorieuses“, standen dann auch überall im Zeichen einer nie da gewesenen Expansion und Universalisierung staatlicher Sozialpolitik, die nicht zuletzt aufgrund exzeptionell hoher Wachstumsraten finanziert werden konnte und die auch die USA erfasste.

renz drückte sich damals darin aus, dass zwei große sozialstaatliche Reformpläne – der Beveridge-Plan und der Reformplan der Nationalsozialisten¹³ – mitten im Krieg ausgearbeitet wurden und beide als Verheißungen für die Zeit nach dem Sieg gedacht waren.¹⁴ Heute haben wir nicht nur die NS-Reformpläne vergessen, sondern auch, dass der

Zweite Weltkrieg wesentlich auch ein Krieg war, bei dem es um die Sozialstaatsgestaltung ging – und bei dem die USA noch die maßgebliche Sozialstaatsmacht war.

Der Zeitraum zwischen 1945 und 1975, die sogenannten *trente glorieuses*, standen dann auch überall im Zeichen einer nie da gewesenen Expansion und Universalisierung staatlicher Sozialpolitik, die nicht zuletzt aufgrund exzeptionell hoher Wachstumsraten finanziert werden konnte und die auch die USA erfasste, wenn auch etwas verzögert. Dabei ging es nicht nur um „mehr“ vom Gleichen, sondern auch darum, soziale Sicherung für alle Bürger zu schaffen. Der massive Ausbau des Wohlfahrtsstaates befestigte die in vielen Ländern (wieder) errichtete Demokratie und stabilisierte gleichzeitig die kapitalistische Wirtschaftsordnung, während eine seit 1957 institutionell durch die EWG angestrebte stärkere Verflechtung der westeuropäischen Volkswirtschaften Europa künftig Frieden bescheren sollte. Die Teilung des Kontinents und der dadurch stimulierte Wettbewerb zweier Regimeblöcke bildete eine weitere Antriebskraft für den Ausbau der sozialen Sicherungssysteme, zumal der Ostblock gerade mit sozialer Sicherheit (statt Demokratie)

punkten konnte und das in geteilten Ländern, wie Deutschland, besonders stark durchschlug.

Rückblickend gesehen erfolgte die Expansion des Sozialstaates jedoch in noch relativ geschlossenen Volkswirtschaften.¹⁵ Da die Exit-Optionen für Unternehmen und Kapital entsprechend beschränkt waren, besaßen sozialstaatsfreundliche Regierungen einen hinreichend großen Spielraum, um Umverteilungspolitik auch durchsetzen zu können. Dementsprechend wurde der Sozialschutz auf neue Bevölkerungsgruppen wie die Landwirte oder die Selbstständigen ausgedehnt und das Leistungsspektrum erweitert, indem Leistungen erhöht, die Anspruchsbedingungen für ihren Bezug gelockert und neue Programme eingeführt wurden.

Trotz des wachsenden wirtschaftlichen Wohlstandes und des massiven Ausbaus des Sozialstaates blieben die historisch gewachsenen Unterschiede in den wohlfahrtsstaatlichen Strukturen des Westens jedoch bestehen – sie wurden sogar noch größer. Aus den zahlreichen Versuchen zur Klassifizierung der

13 Marie-Luise Recker, *Nationalsozialistische Sozialpolitik im Zweiten Weltkrieg*, Oldenbourg, München 1985.

14 Das Reichsarbeitsministerium erstellte binnen weniger Wochen eine ministeriumsinterne Übersetzung des Beveridge-Plans, die als (geheimes) Buch gedruckt wurde.

15 Man kann sich durchaus fragen, ob es nicht gerade die umfassende Durchsetzung des Sozialstaats in den 1950er- und 1960er-Jahren war, die eine Marktöffnung durch Europäische Integration und durch das GATT in der OECD-Welt überhaupt erst gefahrlos ermöglichte (vgl. Elmar Rieger und Stephan Leibfried, *Limits to Globalization: Welfare States and the World Economy*, Polity, Cambridge, UK 2003). Das wirft die Frage auf, inwieweit das spätere Verringern solcher Puffer und wachsender Protektionismus etwa in den USA nicht ebenso in einem Entsprechungsverhältnis stehen könnten.

Vielfalt wohlfahrtsstaatlicher Arrangements ragt Gøsta Esping-Andersens Sozialstaatstypologie heraus.¹⁶ Er unterscheidet zwischen drei Idealtypen von Wohlfahrtsregimes. Diese drei Welten des Sozialstaats unterscheiden sich wiederum in drei Dimensionen, nämlich

1. dem Grad der Dekommodifizierung, also darin, inwieweit soziale Sicherung vom Arbeitsmarkt entkoppelt ist;
2. dem Grad der Stratifizierung, also inwieweit der Wohlfahrtsstaat Statusunterschiede und Ungleichheiten in den Erwerbsbiografien verlängert beziehungsweise verschärft oder verringert; und schließlich
3. in der Rolle von Staat, Markt und Familie in der Herstellung von Wohlfahrt (siehe nachstehende Tabelle).

Die Ausdifferenzierung dieser Regimes erklärt Esping-Andersen mit den Machtressourcen der Arbeiterbewegung und deren Fähigkeit, klassenübergreifende Koalitionen zu schmieden, der Rolle der katholische Kirche im Prozess der Sozialstaatskonsolidierung und mit der historischen Erblast von autoritärer Sozialpolitik – er mischt also die Machtressourcentheorie und die institutionalistische Theorie.

¹⁶ Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity, Cambridge, UK und Princeton University Press, Princeton, NJ 1990. Der deutschsprachige Typisierungsversuch von Franz-Xaver Kaufmann (*Varianten des Wohlfahrtsstaats: Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 2003) ist ebenso interessant und historisch gesättigter. Da in der Sozialpolitik die Wissenschaftssprache aber seit den 1980er-Jahren Englisch ist, hat er sich international nicht durchsetzen können.

DIE DREIFALTIGKEIT DER WESTLICHEN WOHLFAHRTSREGIMES NACH ESPING-ANDERSEN

	REGIMETYP		
	Liberal	Konservativ-korporatistisch	Sozialdemokratisch
Gesellschaftliche Leitwerte	Individualismus, Eigenverantwortung, Voluntarismus	Paternalismus, Status, Korporatismus	Universalismus, Solidarität, Gleichheit
Zugang zum Sozialsystem	Bedürftigkeit	Beschäftigung, Ehe (Mitversicherung)	Wohnsitz, Staatsbürgerschaft
Programmtyp	Bedarfsgeprüfte Leistungen, Privatversicherung, betriebliche Leistungen	Berufsgruppenspezifisch fragmentierte Sozialversicherung	Universelle und einheitliche Programme (z. B. Volksversicherung, National Health System)
Vorherrschende Finanzierungsart	Steuern	Beiträge	Steuern
Leistungsart	Niedrige Geldtransfers	Hohe Geldtransfers, abhängig von Einkommen und Berufsstatus	Geldtransfers mit hoher Umverteilungswirkung, Dienstleistungen, aktive Arbeitsmarktpolitik
Trägereinrichtung	Staat, Betrieb	Sozialpartner, Staat	Staat, Gewerkschaften
„Dekommodifizierung“	Gering	Mittel	Hoch
Stratifizierung	Hohe Schichtungswirkung durch Public-Private-Mix	Hoch durch berufsspezifische Unterschiede und Beitrags-„Äquivalenz“	Gering
Vorherrschender Wohlfahrts-„Produzent“	Markt	Familie	Staat
Länderbeispiele	USA, Kanada, Australien, Neuseeland	Deutschland, Frankreich, Italien	Schweden, Norwegen, Dänemark

Kritik und Herausforderungen

Das Goldene Zeitalter ging in den frühen 1980er-Jahren zu Ende. Beginnend mit den beiden Ölpreisschocks und dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems in den 1970er-Jahren haben sich seither die internationalen und nationalen Rahmenbedingungen wohlfahrtsstaatlicher Politik grundlegend und nachhaltig verändert. Die Verschlechterung der wirtschaftlichen Performanz und die Unfähigkeit vieler Regierungen, stagflationäre Entwicklungen und die steigende Arbeitslosigkeit einzudämmen, führten zu wachsender Kritik an einer nun überzogen scheinenden Einmischung des Staates in soziale und wirtschaftliche Angelegenheiten. Schließlich geriet der Wohlfahrtsstaat von allen Seiten des politischen Spektrums unter Beschuss.

Die nachhaltigste Wirkung hinterließen aber die Befürworter des Neoliberalismus und eines moralisch aufgeladenen Neo-Konservatismus. Das gilt vor allem für das Ursprungsland vieler dieser Kritiker, die USA: Während die USA sich bis zum Ende der Präsidentschaft von Richard Nixon (1969-1974) langsam auf den von Roosevelt verlegten „gesamtwestlichen“ Sozialstaatsgleisen vorwärts bewegten, sind sie seitdem, und vor allem seit Ronald Reagan (1981-1989), für mehrere Jahrzehnte entgleist und verstehen sich nun als ein Land, das sich (schon immer) auf einem Sonderweg befindet und nur irrtümlich einer europäischen Sozialstaats-Illusion angehangen sei.¹⁷ Hohe Geldleistungen und sozialstaatliche Regulierungen würden den Anreiz zur Erwerbstätigkeit und Eigenverantwortung untergraben, Investitionen verringern und so die Wirtschaftsentwicklung hemmen. Daraus wurde die Forderung abgeleitet, der Staat solle sich auf seine Kernfunktionen zurückziehen; eine

Forderung, die im Weiteren nicht zuletzt mit Veränderungen in der Internationalen Politischen Ökonomie gestützt wurde. Technologischer Wandel, fortschreitende Handelsintegration und die Deregulierung der Finanzmärkte schufen die Grundlage für einen globalen Standortwettbewerb. Die höheren Exit-Optionen für Unternehmen und Kapital trugen nicht nur dazu bei, die Kräfteverhältnisse zwischen Arbeit und Kapital zu verschieben, sondern sie ermöglichten es zudem, die internationalen Gefälle in den Faktorpreisen auszuschöpfen, wodurch nationale Sozialstandards und Steuern erheblich unter Druck geraten sind.

In Europa bedeutete die Schaffung des Binnenmarktes und der Währungsunion praktisch das Ende des keynesianischen Nachkriegskompromisses, da die Nationalstaaten durch die Schaffung des Gemeinsamen Marktes erhebliche Autonomie- und Souveränitätsverluste in der Geld- und Fiskalpolitik erfahren haben. Gleichzeitig wurden die europäischen Sozialstaaten Teil eines sozialpolitischen Mehrebenensystems, dem es bislang

In Europa bedeutete die Schaffung des Binnenmarktes und der Währungsunion praktisch das Ende des keynesianischen Nachkriegskompromisses, da die Nationalstaaten durch die Schaffung des Gemeinsamen Marktes erhebliche Autonomie- und Souveränitätsverluste in der Geld- und Fiskalpolitik erfahren haben.

17 Nathan Glazer, „The American Welfare State: Exceptional No Longer?“, in: Henry Cavanaugh (Hrsg.), *Challenges to the Welfare State: Internal and External Dynamics for Change*, Edward Elgar, Cheltenham 1998, S. 7-20. Nixon war, so gesehen, der letzte Sozialstaats-Präsident der USA und bemerkenswerterweise in dieser Hinsicht sogar herausragend. Erst unter ihm wurden – in Koalition mit vielen Demokraten – die Renten dynamisiert und auch einige Armutsprogramme ausgebaut. Ob die Einführung einer Krankenversicherung 2010 durch Obama eine klare Pfadänderung wird bewirken können, muss sich erst noch erweisen.

jedoch nicht gelungen ist, die sozial- und wirtschaftspolitischen Autonomieverluste der Nationalstaaten auf europäischer Ebene hinreichend auszugleichen.¹⁸

Zu den Herausforderungen durch Globalisierung und Europäisierung traten in den reifen Wohlfahrtsstaaten der OECD-Welt eine Reihe endogener Herausforderungen, die sich aus gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Modernisierungsprozessen ergaben. Der Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft führte wegen der geringeren Produktivitätssteigerung im Dienstleistungssektor zu einer Abflachung von Wirtschaftswachstum und Lohnentwicklung und schmälerte so die Einnahmenbasis des Steuerstaates. Beschäftigungszuwächse im tertiären Sektor können bei den personennahen Dienstleistungen nur zum Preis höherer Lohnungleichheit und höherer Arbeitsmarktflexibilität erzielt werden, sofern der öffentliche Sektor als Arbeitgeber nicht eine ausgleichende Funktion einnimmt. Einige Beobachter sehen daher ein „Trilemma der Dienstleistungsökonomie“, demzufolge in post-industriellen Gesellschaften ein unlösbarer Zielkonflikt zwischen Beschäftigungswachstum, Einkommensgleichheit und gesunden Staatsfinanzen besteht.¹⁹

Gesellschaftliche Modernisierungsprozesse wie die steigende Erwerbstätigkeit von Frauen, Veränderungen in der Arbeitswelt (zum Beispiel die Verbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse) und die Pluralisierung von Lebensformen (zum Beispiel die Zunahme von Singlehaushalten) führten zu einem Auseinanderdriften der Leitbilder wohlfahrtsstaatlicher Regulierung (wie dem Normalarbeitsverhältnis und der männlichen Versorgerehe) und der gesellschaftlichen Realität. Gemeinsam ist all diesen Prozessen, dass sie neue sozialpolitische Bedarfslagen und soziale Risiken erzeugt haben, indem die Wohlfahrts-

produktion des familialen Unterstützungsverbands ausgehöhlt wurde oder indem sich, so als Folge prekärer Beschäftigungsverhältnisse, Armutsrisiken erhöht haben. Hinzu kamen massive Verschiebungen an beiden Enden des demografischen Spektrums: Die Ergrauung der Gesellschaft belastet die Kranken- und Alterssicherungssysteme, die gemeinsam den Löwenteil der Sozialausgaben ausmachen, während infolge der abnehmenden Fertilitätsraten die Kosten der Finanzierung des Wohlfahrtsstaates auf den Schultern von immer weniger Beitrags- und Steuerzahlern ruhen, deren steigende Steuer- und Abgabenbelastung für die wirtschaftliche Dynamik nicht folgenlos bleibt. Schließlich sind die europäischen Gesellschaften durch Migration auch ethnisch heterogener geworden, woraus manche Beobachter vor dem Hintergrund der US-amerikanischen Erfahrung auf eine abnehmende Solidaritätsbereitschaft schließen.²⁰ Kurzum: Den veränderten Rahmenbedingungen entsprechen auch die neuen sozialen Konfliktlinien, die weit über den traditionellen Klassenkonflikt hinausgehen.

18 Stephan Leibfried und Herbert Obinger, „Nationale Sozialstaaten in der Europäischen Union: Zukünfte eines ‚sozialen Europas‘“, in: Martin Höpner und Armin Schäfer (Hrsg.), *Die politische Ökonomie der europäischen Integration*, Campus, Frankfurt a.M. 2008, S. 335-365.

19 Torben Iversen und Anne Wren, „Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy,“ in: *World Politics* 50, Nr. 4 (1998), S. 507-546.

20 Alberto Alesina und Edward L. Glaeser (Hrsg.), *Fighting Poverty in the US and Europe. A World of Difference*, Oxford University Press, Oxford 2004; dagegen u. a. Peter Taylor-Gooby, „Is the future American? Or, can left politics preserve European welfare state from erosion through growing ‘racial’ diversity?“, in: *Journal of Social Policy* 34, Nr. 4 (2005), S. 661-672.

Reformtrends

Allerdings variiert auch der beschriebene Problemdruck, und zwar abhängig von den unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Strukturen der Länder. Die Wohlfahrtsstaatstypen weisen unterschiedliche Problemzonen auf, sie haben auch unterschiedliche „Achillesfersen“, sodass die Länder jeweils unterschiedliche Reformpfade gegangen sind. Obgleich die Politikinstrumente, die die Länder gewählt haben, unterschiedlich sind, können auf einer abstrakten Ebene gesehen auch zahlreiche gemeinsame Reformtrends beobachtet werden. Zwar kam es wegen der hohen Popularität des Wohlfahrtsstaates nirgendwo zu einem sozialpolitischen Kahlschlag, trotzdem wurden in allen entwickelten Ländern bestimmte Sozialleistungen gekürzt. Dennoch sind die öffentlichen wie privaten Sozialausgaben fast überall weiter angewachsen. Dies ist nur scheinbar ein Widerspruch und erklärt sich daraus, dass infolge steigender Arbeitslosigkeit und demografischer Veränderungen die Zahl der Unterstützungsempfänger erheblich angestiegen ist. Der Bedarf nach sozialer Sicherung ist also stärker gewachsen, als die Kürzungsscheren schneiden konnten.

Im Einzelnen betrachtet kann im Bereich der Alterssicherung ein Siegeszug der Säulensysteme beobachtet werden. Betriebliche und private Vorsorgeformen haben überall an Bedeutung gewonnen, während gleichzeitig die öffentlichen Systeme zum Teil grundlegend reformiert worden sind.²¹ In der Arbeitsmarktpolitik wurde insofern ein Paradigmenwechsel eingeleitet, als die Höhe und Dauer von Geldleistungen gekürzt wurden,²² während man gleichzeitig aktive und aktivierende Maßnahmen ausbaute und arbeits(zeit)rechtliche Schutzvorschriften abbaute beziehungsweise flexibilisierte.²³ Die Gesund-

heitspolitik stand ganz im Zeichen der Kostendämpfung und der Behebung von Problemlagen, die in jedem Regime anders ausfallen; so die Versorgungsengpässe im britischen National Health System. Zu diesem Zweck wurden jeweils systemfremde Steuerungsinstrumente in die nationalen Gesundheitssysteme integriert: So haben beispielsweise Länder mit einem staatlichen Gesundheitsdienst mit Quasi-Märkten experimentiert, während in liberalen, stark privatwirtschaftlich geprägten Systemen die staatliche Regulierung ausgedehnt wurde.²⁴ Andere Bereiche des Wohlfahrtsstaates waren eher von Ausbau geprägt: Dies gilt für den Pflegebereich²⁵ und vor allem für die Familienpolitik, deren Leistungen überall ausgedehnt wurden. Dies gilt aber auch für Elternzeitregelungen,

Zwar kam es wegen der hohen Popularität des Wohlfahrtsstaates nirgendwo zu einem sozialpolitischen Kahlschlag, trotzdem wurden in allen entwickelten Ländern bestimmte Sozialleistungen gekürzt. Dennoch sind die öffentlichen wie privaten Sozialausgaben fast überall weiter angewachsen.

21 Karl Hinrichs und Julia F. Lynch, „Old Age Pensions“, in: Castles u.a. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford 2010, S. 353-366.

22 Ola Sjöberg, Joakim Palme und Eero Carroll, „Unemployment Insurance“, ebd., S. 420-434.

23 Lane Kenworthy, „Labour Market Activation“, ebd., S. 435-447.

24 Richard Freeman und Heinz Rothgang, „Health“, in: Castles u.a. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford 2010, S. 367-377; Heinz Rothgang, Mirella Cacace, Simone Grimmeisen und Claus Wendt, *The Changing Role of the State in OECD Health Care Systems. From Heterogeneity to Homogeneity*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010 (im Druck).

25 August Österle und Heinz Rothgang, „Long-Term Care“, in: Castles u.a. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford 2010, S. 378-390.

Geldtransfers und Steuerbegünstigungen sowie das Angebot an institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen.²⁶

Diese Gemeinsamkeiten haben die Unterschiede zwischen den vielen historisch gewachsenen Regimes verringert, aber nicht eingeebnet. Zwar bestehen bei den *Nettoaufwendungen* im internationalen Vergleich heute kaum große Abweichungen,²⁷ nach wie vor aber gibt es zwischen den entwickelten Demokratien große Unterschiede bei der Finanzierung, dem Public-Private-Mix in der Wohlfahrtsproduktion oder bei der Generosität von Sozialleistungen.

Diese Unterschiede spiegeln sich auch in den zentralen sozialpolitischen Resultaten wider. Zwar ist die Einkommensungleichheit in den letzten beiden Jahrzehnten fast überall angestiegen, dennoch ist sie in den nordischen und den meisten kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaatsstaaten deutlich geringer ausgeprägt als in den liberalen Regimes der Neuen Welt, wo private Vorsorgeformen eine größere Rolle spielen, sodass marktvermittelte Ungleichheiten direkter auf soziale Versorgungsniveaus durchschlagen.²⁸ Tatsächlich entsprechen Esping-Andersens drei Welten des Sozialstaates einem ganz unterschiedlich hohen Ausmaß sozialer Ungleichheit. In den 2000er-Jahren wiesen die USA einen Gini-Koeffizienten²⁹ von 0,38 auf, während er in Deutschland 0,30 betrug und Schweden mit einem Koeffizienten von 0,23 die relative egalitärste Einkommensverteilung aufwies.

Seit 2008 muss im Rahmen der Finanzmarkt-, Staatsschulden- und Eurokrise auch über die Reformtrends im Sozialstaat neu nachgedacht werden. Dieser Krisenreigen war insofern ein Strukturbruch, als er den Trend „weg vom Staat“, wie er in den 1970er-Jahren einsetzte und sich immer weiter ausweitete,

schlagartig gestoppt hat. Dass der Nationalstaat, gegebenenfalls samt der EU, das letzte Refugium von Sicherheit ist – diese Botschaft scheint vielerorts vollständig angekommen zu sein.

Obgleich sich diese Länder nun alle einem Sparzwang ausgesetzt sehen, so sind sie alle doch sehr vorsichtig geworden, dabei primär die „sozialen Puffer“ anzugehen. Es könnte also sein, dass wir uns mitten in einem neuen Strukturbruch befinden, in dem „Staat“ in all seinen Facetten neu bewertet wird und werden muss. Das Gleiche gilt, wenn auch weit abgeschwächer, für das Verhältnis vom „domestic“ und „international politics“, könnte allerdings in der EU durchschlagende Ergebnisse zeitigen. Das wird auch den Sozialstaat neu positionieren. Neither Friedman nor Keynes? Weder Weltstaat noch Container-Staat? Was denn dann?

Dass der Nationalstaat, gegebenenfalls samt der EU, das letzte Refugium von Sicherheit ist – diese Botschaft scheint vielerorts vollständig angekommen zu sein.

26 Jonathan Bradshaw und Naomi Finch, „Family Benefits and Services“, ebd., S. 462-478.

27 Herbert Obinger und Uwe Wagschal, „Social Expenditures and Revenues“, ebd., S. 333-352.

28 Peter Saunders, „Inequality and Poverty“, ebd., S. 526-538.

29 Der Gini-Koeffizient oder auch Gini-Index ist ein statistisches Maß, das zur Darstellung von Ungleichverteilungen entwickelt wurde. Der Koeffizient kann beispielsweise als Kennzahl für die Ungleichverteilung von Einkommen oder Vermögen eingesetzt werden. Gini-Koeffizienten können beliebige Werte zwischen 0 (das Einkommen in einem Staat ist auf alle Bewohner gleichmäßig verteilt) und 1 (das gesamte Einkommen in einem Land fällt nur bei einem einzigen Bewohner an) annehmen. Je näher der Gini-Koeffizient bei 1 liegt, desto größer ist die Ungleichheit.

Weiterführende Literatur

Alber, Jens und Neil Gilbert (Hrsg.), *United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

Banting, Keith und Will Kymlicka (Hrsg.), *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Ebbinghaus, Bernhard und Philip Manow (Hrsg.), *Comparing Welfare Capitalism. Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*. London, New York: Routledge, 2001.

Garrett, Geoffrey, *Partisan Politics in a Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Hall, Peter A. und David Soskice (Hrsg.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Huber, Evelyne und John D. Stephens, *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

Iversen, Torben und Thomas R. Cusack, „The Causes of Welfare State Expansion: Deindustrialization or Globalization?“, in: *World Politics* 52, Nr. 3 (2000), S. 313-349.

Iversen, Torben und John D. Stephens, „Partisan Politics, the Welfare State, and the Three Worlds of Human Capital Formation“, in: *Comparative Political Studies* 41, Nr. 4/5 (2008), S. 600-637.

Leibfried, Stephan und Steffen Mau (Hrsg.), *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*. 3 Bände, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008.

Leibfried, Stephan und Paul Pierson (Hrsg.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington DC: Brookings Institution, 1995.

Lindert, Peter H., *Growing Public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*. 2 Bände, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Obinger, Herbert, Stephan Leibfried und Francis G. Castles (Hrsg.), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD, 2008.

Pierson, Paul (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Rimlinger, Gaston V., *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*. New York: John Wiley & Sons, 1971.

Scharpf, Fritz W., “The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options,” in: *European Journal of Public Policy* 7, Nr. 2 (2000), S. 190-228.

Swank, Duane, *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Fordern oder Fördern?

Rechtliche Grenzen der Arbeitsmarktpolitik durch Sanktionen

von Stephan Rixen

Wie alles politische Handeln unterliegt auch die Sozialpolitik rechtlichen Grenzen. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Bemessung des Existenzminimums in der Grundsicherung für Arbeit Suchende (offiziell: Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II –, bekannter unter dem Namen „Hartz IV“) hat dies für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik in Erinnerung gerufen.⁰¹ Das Grundgesetz enthält keinen Bauplan, der detailliert vorgäbe, wie soziale Sicherungssysteme konfiguriert sein müssen, denn Sozialpolitik ist mehr als Verfassungs-

vollzug. So hat das Bundesverfassungsgericht immer wieder betont, das Wesentliche zur Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips müsse der Gesetzgeber leisten.⁰² Dem sozialpolitischen Gesetzgeber verbleibt ein Gestaltungsspielraum, den er nach

Dem Grundgesetz lassen sich durchaus normative Grenzen der Sozialpolitik entnehmen. Sie haben allerdings weniger die Inhalte sozialpolitischer Gesetze als vielmehr die Qualität ihres prozeduralen Zustandekommens im Blick.

Maßgabe des im „Hartz IV“-Urteil aufgestellten Folgerichtigkeitsgrundsatzes empirisch fundiert und konzeptionell konsequent ausfüllen muss.⁰³

Dem Grundgesetz lassen sich also durchaus normative Grenzen der Sozialpolitik entnehmen. Sie haben allerdings weniger die Inhalte sozialpolitischer Gesetze als vielmehr die Qualität ihres prozeduralen Zustandekommens im Blick. Die Folgerichtigkeit sozialpolitischer Gesetze fokussiert auf ein hohes Niveau der Gesetzgebungsrationalität. Gesetzgebungskunst wird – als Pflicht zum guten, folgerichtigen Gesetz – zum Verfassungsgebot. Die altehrwürdige, auf Niklas Luhmann zurückgehende Formel von der „Legitimation durch Verfahren“ macht einen evolutiven Sprung: Legitimation durch transparentes Gesetzgebungsverfahren.

Rechtliche Grenzen – Grenzen des Rechts

Rechtliche Grenzen der Sozialpolitik ergeben sich nicht nur aus dem Verfassungsrecht, soweit es die Korridore gesetzgeberischer Kreativität definiert. Um rechtliche Grenzen geht es auch dann, wenn man danach fragt, was sich eigentlich mit-

01 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 9.2.2010 (1 BvL 1/09, 3/09, 4/09), in: Neue Juristische Wochenschrift (2010), S. 505-518.

02 Beginnend mit Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 19. 12. 1951 (1 BvR 220/51), BVerfGE (Amtliche Entscheidungssammlung) Bd. 1, S. 97 (105): „Das Wesentliche zur Verwirklichung des Sozialstaates (...) kann nur der Gesetzgeber tun“.

03 Stephan Rixen, „Was folgt aus der Folgerichtigkeit? ‚Hartz IV‘ auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts“, in: Die Sozialgerichtsbarkeit - SGB (2010), S. 240-245; ders., „Verfassungsrecht ersetzt Sozialpolitik?, ‚Hartz IV‘ auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts“, in: Sozialrecht aktuell (2010), S. 81-87.

hilfe von Rechtsnormen wie Steuern lässt.⁰⁴ Es gibt Grenzen der Steuerung durch Rechtsnormen, und diese Grenzen sind insbesondere bei sogenanntem regulativen Recht in Rechnung zu stellen. Regulatives Recht gewährt Leistungen, es ist nicht *self-executing*, vollzieht sich also nicht von selbst. Es bedarf eines organisatorisch-institutionellen Umfelds, das die Gewährung von Leistungen – seien es lebensunterhaltssichernde, seien es arbeitsmarktintegrative Leistungen – operativ umsetzt.

Auf diese faktischen Bedingungen der Rechtsverwirklichung beziehen sich Normtexte und die in ihnen gespeicherten Normprogramme. Sie benennen nicht nur die Rechte und Pflichten derjenigen, die Leistungen nach dem SGB II beanspruchen; sie bestimmen zugleich auch die administrativen Abläufe und das Verhalten derer, die bei den Leistungsträgern im Einzelfall Leistungen gewähren oder verwehren. Sozialpolitik darf sich nicht im Bedrucken von Gesetzblättern erschöpfen, sondern muss die realen Bedingungen der Effektivität von Rechtsnormen mit bedenken – auch solcher Normen, die Sanktionen anordnen.

Sanktionen – nur ein, nicht der einzige Aspekt problemadäquater Arbeitsmarktpolitik

Sanktionen spielen in der medial vermittelten Arbeitsmarktpolitik eine große Rolle. Sie können allerdings immer nur ein Aspekt problemangemessener Arbeitsmarktpolitik sein. So stellt das SGB II den „Grundsatz des Forderns“ (so die amtliche Überschrift des § 2 SGB II) neben den „Grundsatz des Förderns“ (amtliche Überschrift des § 14 SGB II). Wenn das „Fördern“ im Gesetz erst später genannt wird als das „Fordern“, dann ist das gewiss nicht nur ein regelungstechnischer Zufall: Das „Fordern“

unterstreicht, dass die Behebung der persönlichen Notlage, die Erwerbslosigkeit bedeutet, vom erwerbsfähigen Einzelnen prinzipiell selbst gelöst werden muss.

Die Vorschrift des § 2 SGB II wiederholt in immer wieder neuen Wendungen die Pflicht, von der Selbstverantwortung Gebrauch zu machen. Dahinter steht ersichtlich die Sorge, dass die „Eigenverantwortung“ – das Wort findet sich explizit in § 1 Absatz 1 Satz 1 SGB II – nicht zu kurz kommen darf. Zugleich wird das nicht eben an Überdifferenzierung leidende Menschenbild erkennbar, das dem SGB II zugrundeliegt.⁰⁵ Der Einzelne ist zwar fähig zur Selbstverantwortung, aber immer wieder versucht, unter seinen (Selbsthilfe-)Möglichkeiten zu bleiben. Er muss also durch den „aktivierenden Sozialstaat“ aktiviert werden. Das erklärt auch, wieso zumindest im politisch-medialen Verstärkerkreislauf immer wieder darüber nachgedacht wird, Sanktionen zu verschärfen; jene Sanktionen nämlich, die „Hartz IV“-Hilfebezieher zu gewärtigen haben, wenn sie nicht die gebotene Eigenverantwortung zeigen. Beispielfhaft sei hier das Dauerthema „Sanktionen und Hartz IV“ an einigen provozierenden Äußerungen aus politisch prominentem Munde

Die Vorschrift des § 2 SGB II wiederholt in immer wieder neuen Wendungen die Pflicht, von der Selbstverantwortung Gebrauch zu machen. Dahinter steht ersichtlich die Sorge, dass die „Eigenverantwortung“ nicht zu kurz kommen darf.

04 Stephan Rixen, "Taking Governance Seriously. Metamorphosen des Allgemeinen Verwaltungsrechts im Spiegel des Sozialrechts der Arbeitsmarktregulierung", in: Die Verwaltung, Bd. 42 (2009), S. 309-338.

05 Ulrich Becker, „Sozialmodell und Menschenbild in der 'Hartz IV'-Gesetzgebung", in: Okko Behrends und Eva Schumann (Hrsg.), Gesetzgebung, Menschenbild und Sozialmodell im Familien- und Sozialrecht, 2008, S. 39-76.

illustriert, die hier nur insoweit interessieren sollen, als sie bestimmte Defizite des geltenden Rechts – (Effektivitäts-)Grenzen seiner Programmierung und Implementierung – unterstellen.

Ineffektive Sanktionen – warum?

„Es kann (...) kein funktionierendes Arbeitslosenhilfe-System geben, das nicht auch ein Element von Abschreckung enthält.“⁰⁶ „Die Arbeitsverwaltung muss verpflichtet werden, Sanktionen auch einzusetzen. Viele Jobcenter schrecken heute angesichts der zahlreichen Prozesse vor den Sozialgerichten vor Sanktionen zurück. Sie wollen sich nicht noch mehr Klagen einhandeln. Das hat offensichtlich auch etwas mit rechtlichen Unsicherheiten zu tun.“⁰⁷ Wegen der vielen „Verzögerungsmöglichkeiten bei der Durchsetzung der Sanktionen (...) sowie die regelmäßig zu beobachtende Aufhebung der (...) Sanktionen durch die Sozialgerichte“ entsteht bei den Mitarbeitern der Leistungsträger „der Eindruck, der Gesetzgeber lasse sie allein. Hier muss Abhilfe geschaffen werden, (...). Dies muss Teil der ohnehin anstehenden Reform des Gesetzes sein.“⁰⁸ Also zusammengefasst: Abschreckung gehört dazu, Abschreckung funktioniert nicht, verantwortlich dafür sind rechtliche Unsicherheiten und eine Justiz, die die Abschreckung ins Leere laufen lässt, der Gesetzgeber muss das ändern. Was ist von diesen Gründen zu halten?

Historisch betrachtet ist es durchaus richtig, dass Hilfesysteme, die Arbeitslosigkeit beheben wollen, bislang nicht ohne „Abschreckung“ – oder freundlicher ausgedrückt: ohne (negative) Sanktionen durch Vorenthaltung von Hilfe – angekommen sind.⁰⁹ Ob das, je nach sozialpolitischer Perspektive, so sein muss oder sein darf, ist eine normative, keine historisch-

empirische Frage. Man kann darüber streiten, ob und inwieweit „Abschreckung“ sein soll. Der Streit über das richtige Verhältnis von Hilfe und Kontrolle, von Fördern und Fordern ist so alt wie das neuzeitlich-moderne Fürsorgesystem oder, wie es zunächst hieß, das Armenwesen. Wer sich die sozialpolitische Diskussion der Weimarer Zeit oder des späten 19. Jahrhunderts ansieht, also die Gründungs- und Konsolidierungsphase des modernen Sozialstaats in den Blick nimmt, der fühlt sich an die heutigen Diskussionen erinnert. Sie lassen sich bis in die frühe Neuzeit zurückverfolgen – die Zeit der Armenordnungen der erstarken Städte, die als Kommunen neben den Kirchen immer mehr zu Trägern des Armenwesens wurden.

Dass seit dieser Zeit kein Hilfesystem ohne „Abschreckung“, ohne Sanktionen ausgekommen ist, ist ein historisches Faktum, hinter dem offensichtlich sehr nachhaltige Vorstellungen vom richtigen Leben stehen. Sie kreisen wesentlich um die Erwerbsarbeit als Pflicht zur lebenserhaltenden Mühsal, der sich all jene nicht entziehen dürfen, die gesundheitlich in der Lage sind, die Pflicht zu erfüllen. Spätestens seit der frühen Neuzeit

Spätestens seit der frühen Neuzeit wird nach Instrumenten gesucht, die „falschen“ Armen von den „guten“ Armen zu unterscheiden, denen also, die der Hilfe würdig sind, und jenen, die Hilfe als vorgeblich „Arbeitsscheue“ nicht verdient haben.

06 Roland Koch in einem Interview mit der „Wirtschaftswoche“ vom 16.1.2010.

07 Roland Koch in einem Interview mit der „Welt“ vom 19.1.2010.

08 Roland Koch in einem Beitrag für die FAZ vom 22.1.2010.

09 Christoph Sachße und Florian Tennstedt, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. 1998; Bd. 2, 1988, Bd. 3, 1992; außerdem dies., Bettler, Gauner und Proleten. Armut und Armenfürsorge in der deutschen Geschichte, 1998.

wird nach Instrumenten gesucht, die „falschen“ Armen von den „guten“ Armen zu unterscheiden, denen also, die der Hilfe würdig sind, und jenen, die Hilfe als vorgeblich „Arbeitsscheue“¹⁰ nicht verdient haben – ein Wort übrigens, das trotz seiner brutalen Instrumentalisierung in der NS-Zeit noch bis vor Kurzem in der Rechtsprechung vor allem der früher für die Sozialhilfe zuständigen Verwaltungsgerichte so verwandt wurde, als habe es nichts Problematisches.¹¹

Zur *longue durée* des sozialpolitischen Unwürdigkeitsdiskurses

An diese heute kaum noch reflektierten ideen- und mentalitätsgeschichtlichen Sedimente des kulturellen Bewusstseins schließen die regelmäßig wiederkehrenden Debatten über Sinn und Unsinn von Sanktionen wirkungsvoll an. Sie zeigen, dass es auch im sozialpolitischen Feld untergründig-dauerhafte Strukturen gibt; eine *longue durée* sozialpolitischer Unwürdigkeitsdiskurse, in denen sich der gesellschaftliche Bedarf nach Abgrenzung durch Abwertung, nach Selbstwertsteigerung durch innergesellschaftliche „Feindmarkierung“ spiegelt.¹² Das Thema der Sanktionen erweist sich als eine Art Platzhalter für die gesellschaftliche Suche nach der richtigen Balance von primärer Selbstverantwortung und subsidiärer Solidarität. Solche „Faulenzer“-Debatten, wie sie in der sozialwissenschaftlichen Arbeitsmarktforschung heißen, gehören so verlässlich zum sozialpolitischen Diskurs wie Regenwetter nach Schottland.¹³ Es geht um Prozesse der normativen Selbstverständigung einer Gesellschaft, die als solche unvermeidbar sind. Sie lassen sich durch die Mobilisierung von Moral nicht verhindern, weil moralische Argumente (die sich häufig in ein verfassungsrechtliches Gewand hüllen) selbst Teil des Selbstverständigungsprozesses

sind. Zu dessen sichtbaren Resultaten gehören gesetzliche Sanktionsvorschriften, die dem sozialpolitischen Weltgeist mit der vorläufigen Endgültigkeit des positiven Rechts eine für Sozialbehörden und Sozialgerichte administrierbare Gestalt geben.

Der sozialpolitische Weltgeist im Streit:

die Sanktionsvorschriften des SGB II

Gesetzestechisch wird der Sanktionsgedanke – genauer: der Gedanke negativer Sanktionen (theoretisch kann auch positiv sanktioniert, also belohnt werden) – in § 31 SGB II umgesetzt. Der Gesetzgeber versucht hier, den Gedanken der „Abschreckung“ in Normtexten zu konkretisieren. Unterschieden nach unter 25-jährigen (U25) und anderen Hilfebedürftigen wird „der

-
- 10 Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 26.1.2000 (6 P 2/99), BVerwGE (Amtliche Entscheidungssammlung) Bd. 110, S. 287 (290): „Arbeits scheue, Nichtseßhafte oder Landstreicher“ (im Rahmen einer Entscheidung zu der Frage, ob der Personalrat beteiligt werden muss, wenn Sozialhilfebezieher zu gemeinnütziger Arbeit herangezogen werden).
 - 11 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 23.9.1999 (5 C 22/99), BVerwGE Bd. 109, S. 331 (333); daran anschließend Sozialgericht Gotha, Urteil vom 2.6.2008 (S 14 SO 3481/06), in: ZFSH/SGB - Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch (2008), S. 690 (693). Verwandt wird jeweils als Substantiv das Wort „Arbeits scheu“; dieses Wort verwendet (unter Anknüpfung an das Vorbild des Bundesverwaltungsgerichts) auch das Landessozialgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10.7.2007 (L 5 B 410/07 AS ER, L 5 B 410/07), Randnr. 3 (abrufbar in der Rechtsdatendank „juris“, www.juris.de).
 - 12 Variiert wird hier die Formulierung „Selbstdefinition durch Feindmarkierung“ des Historikers Hagen Schulze, Gibt es überhaupt eine deutsche Geschichte?, 1989, S. 28.
 - 13 Frank Oschmiansky, Günther Schmid und Silke Kull, „Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen und Strukturprobleme der Missbrauchsdebatte“, in: Leviathan – Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Bd. 31 (2003), S. 3-31.

Geldhahn nach und nach stärker zugelehrt“, und manchmal, bei den U25, versiegt er praktisch sofort.¹⁴ In der Verwaltungs- und Gerichtspraxis bereiten vor allem die gesetzestextlich ausbuchstabierten Gründe, die eine Sanktion gestatten sollen, Probleme, denn wie alle Texte haben sie mit semantischer Vagheit zu kämpfen. Nur einige Beispiele:

Von zentraler Bedeutung ist das Merkmal „zumutbar“, das näher in § 10 des SGB II geregelt ist. Diese Vorschrift ist von Juristen als Einladung verstanden worden, ihren sprichwörtlichen Scharfsinn auszuleben.¹⁵

In der Verwaltungs- und Gerichtspraxis bereiten vor allem die gesetzestextlich ausbuchstabierten Gründe, die eine Sanktion gestatten sollen, Probleme, denn wie alle Texte haben sie mit semantischer Vagheit zu kämpfen.

Juristisch ist es danach gar nicht mehr so einfach, etwas nicht als unzumutbar zu bewerten. Aber auch Verstöße gegen Eingliederungsvereinbarungen können sanktioniert werden, etwa wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige (so nennt das Gesetz die Betroffenen) nicht „in

ausreichendem Umfang Eigenbemühungen“ nachweist.¹⁶ Was aber ist ein ausreichender Umfang? Das zwingt die Sozialgerichte zu Konkretisierungen, die das Gesetz selbst nicht vorsieht.

Ein anderes Beispiel: Die Hilfebedürftigen müssen über die Rechtsfolgen belehrt werden, also über die Folgen, die es hat, wenn man zum Beispiel eine zumutbare Arbeit oder Integrationsmaßnahme ablehnt.¹⁷ Die Anforderungen sind aber derart hoch, dass eine fehlerhafte Belehrung kaum zu vermeiden ist. Hinzu tritt noch eine Reihe weiterer Probleme, etwa die Frage, wie verschiedene Verstöße bei der Sanktionierung sich zueinander verhalten, was eine „wiederholte“ Pflichtverletzung ist oder wie sich Sanktionen nach dem SGB II zu solchen des allgemeinen Arbeitsförderungsrechts verhalten.¹⁸ All das sind nicht

abschließende Beispiele für jene „rechtlichen Unsicherheiten“, die aus Politikersicht dazu führen, dass „Abschreckung“ nicht funktioniert.

Sanktionen verschärfen – aber wie?

Die geplanten Änderungen des SGB II könnten eine Gelegenheit sein, die genannten rechtlichen Unsicherheiten aus der Welt zu schaffen. Der Arbeitsentwurf des zuständigen Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) befasst sich zwar mit § 31 SGB II, also der Vorschrift, die sich den Sanktionen widmet.¹⁹ Aber es handelt sich weithin um Placebo-Änderungen. Das heißt, die Änderungen schaden nicht wirklich, aber sie nützen auch nichts. Sie bieten viel dekoratives Klein-Klein, aber keine grundsätzlichen Neujustierungen, die die rechtlichen Unsicherheiten korrigieren würden. Dass die geplanten Änderungen des § 31 SGB II eher symbolisch gemeint sind, zeigt

Die geplanten Änderungen des SGB II könnten eine Gelegenheit sein, die genannten rechtlichen Unsicherheiten aus der Welt zu schaffen.

14 § 31 Absatz 3 Satz 2, Absatz 5 Satz 2 SGB II.

15 Die Kommentierung des § 10 SGB II in dem für die Rechtspraxis wohl maßgeblichen Kommentar zum SGB II (herausgegeben von Wolfgang Eicher und Wolfgang Spellbrink, 2. Aufl. 2008) umfasst mehr als fünfzig eng bedruckte Seiten (Autor ist Stephan Rixen).

16 § 31 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe b) SGB II.

17 § 31 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1, Nr. 2, Absatz 2 Satz 1 SGB II.

18 Dazu Stephan Rixen, in: Wolfgang Eicher und Wolfgang Spellbrink (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 2. Aufl. 2008, § 31 Randnr. 45 ff., S. 812 ff.

19 Arbeitsentwurf der Bundesregierung (Stand: 25.1.2010).

beispielsweise dies: In § 31 SGB II der Entwurfsfassung wird das Wort „Absenkung“ (gemeint ist die Absenkung von Geldleistungen, die zum Arbeitslosengeld II [ALG II] gehören)²⁰ konsequent durch das Wort „Minderung“ ersetzt. Die Leistungen werden also künftig nicht mehr abgesenkt, sondern gemindert. So etwas ist Placebo-Gesetzgebung.

Sanktionen verschärfen – (fast) alles ist möglich.

Ein Blick in den rechtstechnischen Instrumentenkasten

Was könnte die Effektivität der Sanktionen steigern? Nachfolgend seien einige Vorschläge genannt, über deren politische Durchsetzbarkeit man ebenso diskutieren kann wie über ihre instrumentelle Tauglichkeit. Allem Diskussionsbedarf zum Trotz: Manchem wird dies nicht wie ein Blick in den rechtstechnischen Instrumentenkasten, sondern wie eine Liste juristischer „Grausamkeiten“ erscheinen, und je nach sozialpolitischem Vorverständnis ist letztere Einschätzung durchaus vertretbar. Nur geht es hier nicht um die Frage, ob bestimmte rechtstechnische Gestaltungsoptionen gewählt oder vermieden werden *sollten*, sondern zunächst einmal nur darum, darzustellen, welche Optionen zur Verfügung stehen. Aufgabe von Rechtswissenschaftlern, die sich bewusst sind, dass Rechtswissenschaft als „legislative Rechtswissenschaft“ (Hugo Sinzheimer) auch eine auf die Veränderung des positiven Rechts abzielende Dimension hat, ist es nicht, die Güte sozialpolitischer Werturteile zu benoten. Allerdings sollten die, die sozialpolitisch werten und entscheiden, wissen, welche Optionen überhaupt in Betracht kommen, wenn sie sich entscheiden.

Alle nachfolgend skizzierten Gestaltungsoptionen können – dies darf nicht vergessen werden – an einem Grundproblem

nichts ändern: am Grundproblem der defizitären Normumsetzung mangels geeigneten Personals und insuffizienter Arbeitsabläufe bei den Leistungsträgern.²¹ Solange Probleme der Personalwirtschaft und des Ablaufmanagements nicht wirklich gelöst sind – es gibt keinen Bereich im System der sozialen Sicherung, wo die Probleme derart groß sind –, können auch Änderungen des SGB II allenfalls tendenziell Besserung bewirken, ein Allheilmittel sind sie nicht. Jemand, der die Wasserqualität steigern will, indem er Brunnen-, Pump- und Kläranlagen ausbessert, wird scheitern, wenn die Leitungen, die das Wasser befördern, Risse haben, durch die alles versickert.

Dessen eingedenk bieten sich Änderungen des Gesetzes auf der Ebene der Normprogramme, der Ebene des Verwaltungsvorgangs und der Ebene des gerichtlichen Rechtsschutzes an.

Änderungen der Normprogramme im SGB II

Zu denkbaren Änderungen auf Ebene der Normprogramme einige nicht abschließende Beispiele:

→ § 31 SGB II sanktioniert denjenigen, der sich zumutbaren Arbeitsangeboten oder arbeitsmarktbezogenen Integrationsmaßnahmen entzieht. Was zumutbar ist, wird in § 10 SGB II geregelt. Dort sind einige Gründe aufgeführt, die unter anderem klarstellen, was eine solche Maßnahme oder Arbeit nicht unzu-

²⁰ Was zum Arbeitslosengeld II gehört, wird in § 19 Satz 1 SGB II definiert.

²¹ Immer noch aufschlussreich der „Bericht des Sozialgerichts Berlin über Probleme in der Zusammenarbeit mit den JobCentern“, abgedruckt in: Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht - info also (2007), S. 143 f.

mutbar macht. Dieser Katalog sollte ausgebaut und verfeinert werden. Warum? Weil man dadurch dem Trend, sehr schnell zur Unzumutbarkeit zu kommen, entgegenwirken kann. Zu diesem Zweck müsste man insbesondere die zwar noch überschaubare, aber doch aussagekräftige Rechtsprechung zur Zumutbarkeit auswerten und Wertungstendenzen, die diese Rechtsprechung prägen, korrigieren.

→ § 31 SGB II sieht vor, dass die Minderung des ALG II im Einzelfall begrenzt werden „kann“, wenn der Hilfebedürftige „sich nachträglich bereit erklärt, seinen Pflichten nachzukommen“. Wohlgemerkt: Damit sich diese Chance eröffnet, reicht es, dass der Hilfebedürftige allein sagt: „Künftig will ich mich an das Gesetz halten!“. Dann bleibt dem Leistungsträger zwar noch Ermessen (er kann, muss nicht handeln). Aber das Ermessen nicht zugunsten des Hilfebedürftigen anzuwenden, ist wie jede Ermessensausübung – zumal, wenn diese mit dem Existenzminimum zu tun hat – wiederum mit beträchtlichen rechtlichen Unsicherheiten verbunden. Im geplanten Gesetzentwurf soll das Ermessen sogar wegfallen. Dann ist die Absenkung zwingend abzumildern, wenn jemand nachträglich seinen guten Willen äußert. Ist es aber nicht vertretbar, von jemandem, der das Gesetz zuerst nicht beachtet, dann aber sagt: „War nicht so gemeint, jetzt beachte ich es wieder!“, *mehr* zu erwarten – mehr zu fordern – als Absichtserklärungen? Abgesehen davon: Die im Einzelfall korrigierbare Sanktion muss, wie das Gesetz und der Gesetzentwurf hervorheben, „unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls“ erfolgen. Aber was gibt es noch zu ermitteln, wenn der Gesetzentwurf sagt: die Absenkung „muss“ zugunsten des Hilfebedürftigen nach oben korrigiert werden?

Das klingt widersprüchlich und könnte Juristinnen und Juristen dazu einladen, dem möglicherweise nicht hinreichend bedachten Gesetzestext einen spezifischen Sinn zuzuordnen, etwa indem sie die These vertreten, die neue Gesetzesfassung wolle die Anforderungen an die Sachverhaltsaufklärung der Behörde steigern. Das würde zu Mehrarbeit in den Behörden führen und zu Streit darüber, worin die erhöhten Anforderungen denn nun genau bestehen. Man sieht: Gesetzgebung ist zu einem nicht geringen Teil Risikofolgenabschätzung, nämlich Abschätzung des Risikos, welche Folgen es hat, wenn sich Juristinnen und Juristen unklarer Gesetzestexte bemächtigen.

→ Ein drittes Beispiel für Änderungen des materiellen Rechts betrifft die Beweislastverteilung; auch Regeln der Beweislastverteilung gehören zum materiellen Recht. Bislang enthält § 31 Absatz 1 Satz 2 SGB II die Regel, dass der Hilfebedürftige das Vorliegen eines wichtigen Grundes, der ihm die Einhaltung von Pflichten unmöglich gemacht hat, nachweisen muss. Gegen den eigentlich klaren Wortlaut legen die Sozialgerichte dies im Sinne einer ähnlichen Vorschrift im allgemeinen Arbeitsförderungsrecht aus, die es der Verwaltung im Ergebnis doch abverlangt, selbst gegebenenfalls aufwendig zu ermitteln, ob ein wichtiger Grund – sozusagen ein Entschuldigungsgrund – vorlag.²² Das ließe sich durch Klarstellungen im Gesetzestext und der Gesetzesbegründung korrigieren; wie man überhaupt prüfen kann,

²² Stephan Rixen, in: Wolfgang Eicher und Wolfgang Spellbrink (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 2. Aufl. 2008, § 31 Randnr. 38 ff., S. 808 f.

Beweislasten (etwa durch Vermutungsregeln)²³ mehr auf die Hilfebedürftigen zu verlagern.

Änderungen des Sozialverwaltungsverfahrens

Auf der Ebene des Verwaltungsverfahrens, das der Konstruktion der relevanten Realität (Tatsachen) dient, sind folgende Änderungen denkbar:

→ Zunächst könnte man die Mitwirkungsobliegenheiten der Hilfebedürftigen ausbauen.²⁴ Bei der allgemeinen Mitwirkungspflicht des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch, das das Sozialverwaltungsverfahren regelt, handelt es sich um eine relativ „weiche“ Pflicht: „Die Beteiligten sollen bei der Ermittlung des Sachverhalts mitwirken.“²⁵ Das könnte man über stärker formalisierte Anforderungen an die Antragstellung erreichen, aber auch dadurch, dass man im Verwaltungsverfahren eine Art Präklusion einführt, wie wir sie aus anderen Rechtsgebieten kennen.²⁶ Tatsachen oder Beweismittel, die beispielsweise nicht schon im Antrag genannt werden, können im weiteren Verlauf des Verfahrens nicht mehr eingebracht werden, und sie dürften auch im gerichtlichen Verfahren nicht nachgeschoben werden. Sie sind ausgeschlossen (präkludiert). Die Amtsermittlungspflicht der Sozialgerichte (vgl. § 103 Sozialgerichtsgesetz) wäre ebenfalls entsprechend einzuschränken, weil ansonsten die Gefahr droht, dass die Gerichte den Präklusionseffekt unterlaufen.²⁷

→ Man sollte zudem über eine Vorschrift nachdenken, die Verstöße gegen die Belehrungspflicht für unbeachtlich erklärt. Bislang wird die Belehrungspflicht als materiell-rechtliche Voraussetzung eines Sanktionsbescheids qualifiziert.²⁸ Unterläuft

der Verwaltung hier ein Fehler, ist der ganze Sanktionsbescheid alleine deshalb schon rechtswidrig. Stattdessen könnte man die Belehrungspflicht als eine das Verfahren bloß flankierende Ordnungsvorschrift einordnen. Das wäre keine rechtstechnische Novität, sondern nähme das Beispiel des § 42 SGB X auf, wonach Verstöße gegen bestimmte Verfahrens- und Formfehler schon jetzt unbeachtlich sein können. Dass die Funktion des Verwaltungsverfahrensrechts, die Verwaltung im Interesse sachlich richtiger Entscheidungen zu disziplinieren, in Frage gestellt würde, liegt auf der Hand. So fragwürdig dies rechts- und sozialpolitisch betrachtet erscheinen mag, so wenig dürfte eine solche Regelung schon verfassungswidrig sein.²⁹

23 Beispiel: § 7 Absatz 3a SGB II zur Frage, ob in einem Haushalt Zusammenlebende eine Bedarfsgemeinschaft bilden.

24 Neben dem Zehnten Buch Sozialgesetzbuch (SGB X) sind Vorschriften des Ersten Buches Sozialgesetzbuch (§§ 60 ff. SGB I) zu berücksichtigen.

25 § 21 Absatz 2 Satz 1 SGB X.

26 Beispiele: § 364b Absatz 2 Satz 1 Abgabenordnung (AO); außerdem: § 73 Absatz 4 Satz 3 Bundes-Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), § 10 Absatz 3 Satz 5 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG).

27 Die bislang in § 106a Sozialgerichtsgesetz (SGG) mögliche Präklusion, die § 87b Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und § 296 Zivilprozessordnung (ZPO) ähnelt, reicht dazu nicht aus.

28 Stephan Rixen, in: Wolfgang Eicher und Wolfgang Spellbrink (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 2. Aufl. 2008, § 31 Randnr. 44, 44c, S. 810 f.

29 Dagmar Felix, „Die Relativierung von Verfahrensrechten im Sozialverwaltungsverfahren. Kritische Anmerkungen zur Neufassung der §§ 41 und 42 SGB X“, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht - NZS (2001), S. 341-347.

Änderungen beim gerichtlichen Rechtsschutz

Denkbar sind auch Änderungen beim gerichtlichen Rechtsschutz. Es handelt sich vielleicht um den heikelsten Punkt möglicher Reformen, weil das Bundesverfassungsgericht schon recht bald nach Erlass des SGB II betont hat, dass der einstweilige Rechtsschutz, der Eilrechtsschutz, für ein existenzsicherndes

System ganz entscheidend ist.³⁰ Es ist daher mit Blick auf das verfassungsrechtliche Gebot effektiven Rechtsschutzes (Artikel 19 Absatz 4 Satz 1 Grundgesetz) extrem riskant für den Gesetzgeber, den Rechtsschutz zu beschneiden. Führt man sich die im Vergleich mit anderen Verwal-

Führt man sich die im Vergleich mit anderen Verwaltungszweigen enorm hohe Erfolgsrate von Klagen vor Augen, dann ist effektiver Rechtsschutz durch die Sozialgerichte bitter nötig.

tungszweigen enorm hohe Erfolgsrate von Klagen vor Augen,³¹ dann ist effektiver Rechtsschutz durch die Sozialgerichte bitter nötig, um die Defizite der behördlichen Rechtsanwendung zu kompensieren.

Abgesehen davon steht auch die Rechtssubjektivität der Hilfesuchenden zur Debatte. Als Rechtsperson erfahren sie sich nur, wenn die Durchsetzung ihrer Interessen real möglich ist, nämlich durch effektiv arbeitende Gerichte. Dass die Menschen häufig nur vergleichsweise kleine Geldbeträge einklagen, ändert meist nichts an der individuellen Relevanz des fehlenden Geldbetrages, der, wenn er zum Beispiel monatlich vorenthalten wird, so marginal auch nicht mehr ist. Wer Bagatellgrenzen einführen will, sollte zum einen bedenken, dass es um die Durchsetzung des in Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz verankerten grundrechtlichen Anspruchs auf Gewährleistung des Existenzminimums geht; die Nähe zur Menschenwürde setzt dem Versuch, den

Rechtsschutz zu minimieren, Grenzen. Zum anderen muss man unter Aspekten der Gleichbehandlung (Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz) fragen, was (vermeintliche) Bagatellen im SGB II von Bagatellen etwa im Beihilferecht der Beamten unterscheidet, wo häufig auch nur um geringe Euro-Beträge gestritten wird. Dass ausgerechnet Klagen und Anträge auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes im Bereich des SGB II die Funktionsfähigkeit der Sozialgerichtsbarkeit gefährden sollen und dass hier nur durch Bagatellgrenzen Abhilfe möglich erscheint (also dadurch, dass das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz, Artikel 19 Absatz 4 Satz 1 Grundgesetz, beschnitten wird), dafür fehlt jeder auch nur halbwegs valide empirische Anhaltspunkt.

Der Sozialstaat ist eben auch Rechtsstaat, und damit ist auch die unabhängige und nur an das Gesetz gebundene Justiz ein wichtiger sozialpolitischer Akteur, was häufig übersehen wird. Dass Gerichte kreativ mit jedem Gesetz umgehen können und zum Teil auch als eine Art nachholender Gesetzgeber fungieren, ist bekannt. Arbeitsteilung bei der Rechtsverwirklichung ist unabdingbar, weil der Gesetzgeber nicht alle Details vorhersehen kann. Andererseits gibt es 69 Sozialgerichte, 14 Landessozialgerichte und ein Bundessozialgericht. Da kann bei der Bewertung der rechtlichen Unsicherheiten schon einmal etwas auseinanderlaufen; vor allem kann viel Zeit vergehen, bis Rechtssicherheit entstanden ist. Deshalb ist jüngst vorgeschlagen worden, übrigens von Verwaltungspraktikern, ein speziel-

30 Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 12.5.2005 (1 BvR 569/05), in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht - NVwZ (2005), S. 927 (928).

31 Bundesagentur für Arbeit, Geschäftsbericht 2009, S. 35.

les Vorabentscheidungsverfahren einzuführen. Danach können Fragen von grundsätzlicher Bedeutung direkt dem Bundessozialgericht vorgelegt werden. Für dieses Vorlageverfahren gibt es bereits den ausformulierten Entwurf eines Gesetzestextes.³² Es handelt sich um den sinnvollen Versuch, die Rechtsprechung etwas klarer auszurichten, was nicht zuletzt den Sozialleistungsträgern zügiger verlässliche Orientierung gäbe und dazu beitrüge, die administrativen Abläufe effizienter und effektiver zu machen.

Verfassungsrechtliche Grenzen:

„Kollateralschäden“ des Konstrukts der „Bedarfsgemeinschaft“

Wo liegen Grenzen der verfassungsrechtlich zulässigen Effektivität? Genannt seien hier zwei Beispiele, die mit ihrer juristischen „Sprengkraft“ noch kaum wahrgenommen werden. Zum einen geht es um das Problem der sogenannten personenübergreifenden Sanktionsfolgen. Es gibt Situationen, in denen familienbezogene SGB-II-Leistungen bei einer Sanktion angegriffen werden, etwa der Alleinerziehenden-Zuschlag (§ 21 Absatz 3 SGB II), der der Bestreitung der Mehrausgaben für Kinderziehung und Betreuung dient. Vereinfacht ausgedrückt müssen dann die Kinder für das Verschulden ihrer Eltern mit Geld einstehen, das eigentlich nur für die Kinder gedacht ist. Hierbei handelt es sich gewissermaßen um einen „Kollateralschaden“ des Konstrukts der „Bedarfsgemeinschaft“, der alle in ihr verbundenen (Familien-)Mitglieder zu einer finanziellen Schicksalsgemeinschaft verbindet. Nachhaltig animiert durch den ausführlichen Beitrag eines erfahrenen Sozialrichters³³ beginnen die Sozialgerichte, Auslegungsstrategien zu entwickeln, die solche Kollateralschäden möglichst vermeiden. Mit Blick

etwa auf das Fördergebot zugunsten der Familie aus Artikel 6 Absatz 1 Grundgesetz sind diese Kollateralschäden verfassungsrechtlich sehr bedenklich.

Die Gretchenfrage des SGB II

Die Neuregelung der Bemessung der Regelsätze, die das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber bis zum 31. Dezember 2010 aufgegeben hat, setzt den Gesetzgeber unter großen Druck. Trotz der vergleichsweise knapp bemessenen Zeit empfiehlt es sich gleichwohl für den Gesetzgeber, zu prüfen, ob die Absenkungsregeln des § 31 SGB II dem Grundrecht auf Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums Stand halten. Hierbei sind zwei Fragen zu unterscheiden.

Zum einen geht es um die Frage: „Darf die Sanktion so weit gehen, dass das Existenzminimum nicht mehr gesichert ist?“ Immer mehr Sozial- und Landessozialgerichte greifen dieses Argument auf.³⁴ Das Urteil des Bundesverfassungsge-

³² Tobias Schlaeger und Norman Lenger, „Vorschlag zur Verebbung der Hartz IV-Klagewelle“, in: ZFSH/SGB - Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch (2010), S. 73-77.

³³ Udo Geiger, „Wie sind personenübergreifende Sanktionsfolgen auf der Grundlage der geltenden Fassung von § 31 SGB II zu verhindern?“, in: Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht - info also (2010), S. 3-8.

³⁴ Bayerisches Landessozialgericht, Beschluss vom 14.5.2009 (L 8 AS 215/09 B ER), Randnr. 23; Landessozialgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 3.8.2009 (L 8 B 216/09), Randnr. 11; Sozialgericht Berlin, Gerichtsbescheid vom 30.8.2009 (S 26 AS 5380/09), Randnr. 30 f.; Landessozialgericht Baden-Württemberg, Urteil vom 16.9.2009 (L 3 AS 6013/08), Randnr. 23; Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 23.11.2009 (L 19 B 262/09 AS), Randnr. 15; Sozialgericht Kassel, Beschluss vom 21.1.2010 (S 6 AS 373/09 ER), Randnr. 44 (alle Entscheidungen sind abrufbar in der Rechtsdatenbank „juris“, www.juris.de).

Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 hat das Gericht nur die Fragen der Bemessung der Regelsätze entschieden.

Es hat gerade nicht entschieden, wo genau die Grenze des Existenzminimums verläuft.

richts vom 9. Februar 2010 hilft hier nicht weiter, weil das Gericht dort nur die Fragen der Bemessung der Regelsätze entschieden hat. Es hat gerade *nicht* entschieden, wo genau die Grenze des Existenzminimums verläuft. Die Regelleistungen seien,

so das Gericht, nur „nicht evident unzureichend“. Wenn aber die Leistungen durch eine Sanktion nach § 31 SGB II „auf Null“ abgesenkt werden,³⁵ dann ist evident nichts mehr da, dann ist das Existenzminimum nicht beziehungsweise kaum noch gesichert; sieht man einmal davon ab, dass der Leistungsträger nach Ermessen noch bestimmte Leistungen erbringen kann, etwa bei den unter 25-Jährigen für Unterkunft und Heizung.³⁶

Das Problem ist deshalb so interessant, weil es hier um die Gretchenfrage des SGB-II-Systems geht: „Wie hältst Du es mit der Eigenverantwortung?“ In der älteren Rechtsprechung wird die Pflicht zur Sicherung des Existenzminimums bejaht, egal aus welchem Grund die Not eingetreten ist. Das „Sozialstaatsprinzip (verlangt) staatliche Vor- und Fürsorge“ für Menschen (wortwörtlich: „Gruppen der Gesellschaft“), „die auf Grund persönlicher Schwäche oder *Schuld*, Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert sind (...).“³⁷ Die Rechtsprechung betont aber auch: „Art. 1 Abs. 1 GG schützt die Würde des Menschen, wie er sich in seiner Individualität selbst begreift und seiner selbst bewusst wird. Hierzu gehört, dass der Mensch über sich selbst verfügen und sein Schicksal eigenverantwortlich gestalten kann.“³⁸ Die „Eigenständigkeit der Person“³⁹ – seine „Selbstverantwortlichkeit“⁴⁰ – ist wesentlicher Aspekt der

Würde des Menschen (Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz), der eine „mit der Fähigkeit zu eigenverantwortlicher Lebensgestaltung begabte ‚Persönlichkeit‘“⁴¹ ist.

Genau genommen geht es also um zwei in Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz, der Menschenwürde-Garantie, angelegte Aspekte: einerseits um den aus Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz folgenden grundrechtlichen Anspruch auf Gewährleistung des Existenzminimums, andererseits um die ebenfalls aus Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz folgende normative Charakterisierung des Individuums, das Hilfe in Anspruch nimmt, eines Individuums, dessen Hilfebedürftigkeit in Beziehung gesetzt werden muss zu seiner Fähigkeit, selbst- beziehungsweise eigenverantwortlich zu handeln, also auch selbst- und eigenverantwortlich Hilfebedürftigkeit zu vermeiden. Insofern lassen sich die Absenkungsregeln des § 31 SGB II als Ausbalancierung dieser beiden Aspekte des Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz deuten. Der Gesetzgeber

³⁵ Vgl. § 31 Absatz 3 Satz 2, Absatz 5 Satz 2 SGB II.

³⁶ § 31 Absatz 3 Satz 6, Absatz 5 Satz 5 SGB II.

³⁷ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 5.6.1973 (1 BvR 536/72), BVerfGE (Amtliche Entscheidungssammlung) Bd. 35, S. 202 (236) – Hervorhebung hinzugefügt.

³⁸ Bundesverfassungsgericht, BVerfGE Bd. 49, S. 286 (298).

³⁹ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 21.6.1977 (1 BvL 14/76), BVerfGE Bd. 45, S. 187 (228).

⁴⁰ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 12.11.1958 (2 BvL 4, 26, 40/56, 1, 7/57), BVerfGE Bd. 8, S. 274 (329).

⁴¹ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 17.8.1956 (1 BvB 2/51), BVerfGE Bd. 5, S. 85 (204); s. auch Beschluss vom 17.12.1975 (1 BvR 63/68), BVerfGE Bd. 41, S. 29 (50); Urteil vom 24.9.2003 (2 BvR 1436/02), BVerfGE Bd. 108, S. 282 (300).

täte gut daran, dies (etwa in der Gesetzesbegründung eines SGB II-Änderungsgesetzes) noch mehr als bislang geschehen zu verdeutlichen.

Was folgt aus der „Folgerichtigkeit“ für die Sanktionen?

Zum anderen geht es bei § 31 SGB II um die Frage, ob die Absenkungsregeln im Hinblick auf die Absenkungsstufen folgerichtig sind. Wie kommt der Gesetzgeber zu den Prozentzahlen, die bei der ersten und bei einer wiederholten Pflichtverletzung maßgeblich sind (vgl. § 31 Absatz 1 bis 3 SGB II)? Und welche empirisch fundierte, gegebenenfalls erziehungswissenschaftlich abgesicherte Einschätzung hat den Gesetzgeber zu der Einsicht kommen lassen, dass die Leistungen nach erstmaliger Pflichtverletzung bei unter 25-Jährigen massiv gemindert werden dürfen (vgl. § 31 Absatz 5 Satz 1 SGB II) und bei wiederholter Pflichtverletzung sogar eine Absenkung „auf Null“ erfolgt (vgl. § 31 Absatz 5 Satz 2 SGB II)?

Vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 mit seinen Ausführungen zur Folgerichtigkeit hatte es zu den Vorschriften, die sich auf die unter 25-Jährigen beziehen,

mit einem gewissen polemischen Unterton geheißen, „der gut gemeinte Respekt des Bundesverfassungsgerichts vor der Gestaltungsverantwortung des sozialpolitischen Gesetzgebers“ mutiere „zu einem verfassungsrechtlichen Freibrief, praktisch jede

Man muss das „Hartz IV“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts so verstehen, dass es generell eine gesteigerte empirische Validität von Realitätsunterstellungen verlangt.

pseudopädagogische Stammtisch-Weisheit in Gesetzesform zu gießen“.⁴² Das wird man im Lichte der aus der Folgerichtigkeit sich ergebenden Darlegungs- und Begründungslasten, wie sie im

Urteil vom 9. Februar 2010 entwickelt wurden, so nicht mehr sagen können.

Das Folgerichtigkeitskonzept schließt im Übrigen nicht aus, überhaupt darüber nachzudenken, auf welcher empirischen Basis der Gesetzgeber sich bewegt, wenn er Sanktionen eine Wirkung unterstellt. Dass Sanktionen die erwünschten Ziele bewirken – nämlich eine stärkere Bereitschaft, von der eigenen Selbstverantwortung Gebrauch zu machen –, mag nicht unplausibel klingen. Aber Empirie, die mehr ist als Alltagstheorie, also eine gesteigerte Form von Kaffeesatzleserei, Vermutung und entsichertem Vorverständnis, kennen wir in Deutschland dazu nicht. Man muss das „Hartz IV“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts so verstehen, dass es generell eine gesteigerte empirische Validität von Realitätsunterstellungen verlangt.

Fordern ohne Fördern? –

Keine Option, sondern eine sozialpolitische Sackgasse

Über bessere Arbeitsmarktpolitik durch verbesserte Sanktionen nachzudenken, ist legitim. Es wäre nämlich ein allen Erfahrungen widersprechender anthropologischer Optimismus, zu glauben, Elemente des Forderns seien völlig verzichtbar. Wer Sanktionen allerdings mit dem Etikett „Abschreckung“ versieht, entpuppt sich – und sei es auch nur für Zwecke der politisch-medialen Aufmerksamkeitsgenerierung – als Anhänger eines anthropologischen Pessimismus, der das gesetzgeberische Augenmaß ebenfalls nicht schärft. Man sollte nicht vergessen, dass

⁴² Stephan Rixen, in: Wolfgang Eicher und Wolfgang Spellbrink (Hrsg.), SGB II, Kommentar, 2. Aufl. 2008, § 31 Randnr. 53, S. 815.

Sanktionen nach § 31 SGB II hauptsächlich wegen Verstößen gegen die Meldepflicht ausgesprochen werden.⁴³ Das wirft die Frage nach den Motiven auf, die Menschen dazu bringen, ihren Pflichten nach dem SGB II nicht nachzukommen. Der Eindruck, dass das „Fördern“ in ihrem konkreten Fall nicht recht wirkt, spielt hierbei eine entscheidende Rolle.⁴⁴

Je erfolgreicher die Arbeitsmarktintegration ist (und je wirkungsvoller die Erfolge in der Öffentlichkeit dargestellt werden und das Bewusstsein auch Hilfesuchender verändern), desto weniger müssen negative Sanktionen ausgesprochen oder gar verschärft werden. Die Diskussion über Sanktionen – so wichtig sie ist, wenn sie differenziert geführt wird –, darf also nicht zur sozialpolitischen Ersatzhandlung werden, die das „Fordern“ deshalb in den Vordergrund rückt, weil erfolgreiches „Fördern“ eine so schwierige Aufgabe ist, die Betroffenen wie Behördenmitarbeitern einiges an Frustrationstoleranz abverlangt. Sanktionen strahlen die Aura von Härte, Eindeutigkeit und Steuerungsgenauigkeit aus. Es ist vordergründig einfacher, jemandem als „Strafe“ etwas vorzuenthalten, als ihm oder ihr eine Fördermaßnahme zuteil werden zu lassen, deren Wirkung sich häufig nicht vorhersehen lässt. Aber man macht ein Fußballspiel nicht dadurch besser, dass man das Hochhalten der roten Karte optimiert. Die Fähigkeiten der Spieler zu stärken,

ist da schon sinnvoller. Entscheidend ist und bleibt der kluge Mix aus Maßnahmen des Fördern und Forderns, also ein komplementärer sozialpolitischer Regulierungsansatz, wie er dem SGB II (in gewiss ausbaufähiger Form) zugrunde liegt.

Die Diskussion über Sanktionen darf nicht zur sozialpolitischen Ersatzhandlung werden, die das „Fordern“ deshalb in den Vordergrund rückt, weil erfolgreiches „Fördern“ eine so schwierige Aufgabe ist.

Sozialpolitisch klüger durch wissenschaftliche Beratung?

Sozialpolitische Klugheit lässt sich nicht gesetzlich regeln und auch nicht verfassungsrechtlich gebieten. Der Ball liegt, nicht nur beim Thema „Sanktionen und Hartz IV“, bei denen, die um ihre Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik nicht immer zu beneiden sind: den Politikerinnen und Politikern. Wissenschaftliche Beratung macht sie leider nicht zwingend klüger. Überhaupt sollte wissenschaftliche Beratung nicht überschätzt werden. Alle auf Sozialpolitik bezogene Wissenschaft hängt von Vorverständnissen und Deutungen ab. „Hartes“ Wissen ist in diesem Feld kaum verfügbar. Es geht um strukturell „schwaches“ Wissen, um „Meinungswissen“, wissenschaftliche Beobachtungen, Vorschläge, Korrekturanmerkungen. Realistisch betrachtet kann Wissenschaft im sozialpolitischen Feld also nur wenig leisten: den denkerischen Freistil pflegen, der bewusst von den Handlungszwängen des politischen Betriebs absieht; verfremdende und mitunter auch befremdende Kontraste entstehen lassen; Möglichkeitsräume aufreißen, die für ein Denken jenseits des Herkömmlichen und scheinbar Alternativlosen werben. Wenn das dazu beiträgt, die rechtlichen Grenzen der Arbeitsmarktpolitik durch Sanktionen genauer zu markieren und die Effektivitätsgrenzen des Rechts ernster zu nehmen, wäre schon viel gewonnen.

43 Bundesagentur für Arbeit, SGB II-Jahresbericht 2008, S. 51.

44 Anne Ames, „Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II“, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge - NDV (2010), S. 111-117.

Ungetestete Medikamente der Politik

Armin Falk über Boni für Arbeitslose, empirieferne Sozialpolitik und die deutsche Angst vor Ungleichbehandlung

**Herr Professor Falk,
setzt der deutsche Sozialstaat zu wenige Anreize?**

So pauschal wird man das kaum sagen können. Jede sozialstaatliche Leistung setzt ja bestimmte Anreize. Die Frage ist nur: Sind es die richtigen? Die richtigen wären solche, die motivieren – zur Aufnahme von Arbeit, zu langfristigen Investitionen in Bildung und die eigene Zukunft. Diese Wirkungsabsichten haben sicherlich auch bei der Hartz-IV-Gesetzgebung eine Rolle gespielt, und zum Teil sind die aktuellen Instrumente auch richtig und vernünftig. Man müsste sich nun aber jede der hierzulande installierten sozialpolitischen Maßnahmen im Detail anschauen. Anreize entfaltet schließlich jede sozialpolitische Regelung, auch wenn nicht „Anreiz“ draufsteht. Kindergeld, BAföG, Arbeitslosengeld I oder II, Frühverrentungsprogramme: alles sehr unterschiedliche sozialpolitische Maßnahmen, die irgendwelche Anreizwirkungen haben. Manches ist hier sehr sinnvoll, manches total fehlgeleitet.

Könnte man, um es konkreter zu fassen, sagen: Es gibt hierzulande zu wenig mobilisierende Instrumente, die positiv incentivieren, statt auf Eigeninitiative abzustellen? Sie haben uns kürzlich ein Modell aus den USA vorgestellt, wonach Arbeitssuchende einen Bonus erhalten, wenn sie schnell wieder in Arbeit kommen. Denken wir über derlei Dinge zu wenig nach?

Das würde ich unterschreiben. Grundsätzlich glaube ich schon, dass die sozialpolitischen Programme in Deutschland in der Regel stärker an Umverteilungsaspekte anknüpfen und zu wenig an die mobilisierende Wirkung, die sie entfalten. Das wäre eine Forderung an die Sozialpolitik: Nicht nur darauf zu schauen, was jemand im Vergleich zu anderen bekommt, was also die Umverteilungswirkungen von Programmen sind, sondern darauf, welche Auswirkungen sie auf die Bereitschaft haben, bestimmte Zustände zu verlassen – zum Beispiel, Arbeitslosigkeit zu verlassen oder in Bildung zu investieren; sich selber „fit“ zu machen. Hier muss wahrscheinlich mehr incentiviert werden, weil es derzeit vielfältige Barrieren gibt; zum Teil legen die sozialstaatlichen Programme diese Barrieren selbst fest.

Inwiefern?

Je großzügiger die Alimentierung eines bestimmten Zustands ist, desto geringer fällt auch die Bereitschaft aus, diesen zu verlassen. Zudem gibt es in Deutschland eine gewisse Aversion gegen Ungleichbehandlung. Mit dem genannten Bonus-System für Arbeitssuchende hätte man es hierzulande wohl schwerer: Nach diesem Modell bekäme derjenige, der ein bestimmtes „Wohlverhalten“ zeigt, den Bonus – und damit mehr als jemand, der dieses Verhalten nicht gezeigt hat. Bestimmte Instrumente führen also eventuell auch zu Ungleichheit. Eigen-

initiative wird meines Erachtens die Wirkung solcher Anreizmodelle aber nicht aufwiegen können.

Die Androhung von Kürzungen, also ein Malus statt eines Bonus, ist nicht wirkungsvoll?

Doch, natürlich. Die Harz-IV-Regelungen etwa beinhalten ja seit einiger Zeit die Verpflichtung, sich zu bewerben; wer sich nicht bewirbt, kann Kürzungen erleben. Das ist eine konkrete Anreizkomponente. Wer keine Bereitschaft zeigt, eine Arbeit aufzunehmen, hat einen Nachteil.

Betrachten wir aber im Vergleich dazu noch einmal das Bonus-Modell: Wer schneller in Arbeit kommt, erhält einen Vorteil, bekommt Geld. Würde hier nicht zu Recht ein Aufschrei durchs Land gehen? Denn was hier belohnt wird, wäre ja nicht das Verhalten, sondern das Ergebnis, wobei am Ergebnis abgelesen wird, dass scheinbar ein bestimmtes „Wohlverhalten“ vorlag, nämlich die hinreichend engagierte Suche nach einem Arbeitsplatz.

Wo ist das Problem?

Die alleinerziehende Mutter in einer strukturschwachen Region in Ostdeutschland hat schlechterdings nicht dieselben Chancen, das Ergebnis zu erreichen, auch wenn sie sich redlich bemüht. Bei unterschiedlichen Ausgangssituationen hinsichtlich der Erreichbarkeit erwünschter Ergebnisse wird der Bonus zum unfairen Instrument.

Unfair ist ja nicht der Bonus an sich, sondern der Umstand ungleicher Ausgangsbedingungen. Ein Bonus muss natürlich auf die spezifischen und regional unterschiedlichen Bedingungen angepasst und geschickt ausgestaltet sein. Für jede Region

gilt jedoch, dass ein solcher Bonus die Anreize, eine Arbeit zu finden, erhöht. Worum geht es uns denn? Wir wissen aus der Forschung, dass die Zufriedenheit, die Stabilität von Partnerschaften, die Anfälligkeit für Krankheiten und viele weitere lebensbestimmende Aspekte davon abhängen, ob man eine Arbeit hat oder nicht. Und wir wissen zudem, dass es neben strukturellen Problemen sehr viele psychologische Barrieren bei der Arbeitssuche gibt.

Die wären?

Wir wissen, dass die Menschen oftmals unterschätzen, was sie durch ihre Arbeitsanstrengung erreichen können. Man kann zeigen, dass Menschen zu früh davon ausgehen, dass es keinen Effekt hat, wenn sie sich anstrengen, was eben oft nicht stimmt. Wir sprechen von myopischem Verhalten, wenn es Menschen an der Fähigkeit mangelt, sich auch über einen längeren Zeitraum für eine bestimmte Sache zu engagieren und im Hier und Jetzt Kosten auf sich zu nehmen, um später einen Ertrag zu haben. Anreize können helfen, dieses Verhalten psychologisch zu überwinden. Ich meine: Wenn ein Instrument dazu beiträgt, dass unterm Strich mehr Menschen in Arbeit kommen als vorher, ist es ein gutes Instrument, auch wenn die Ausgangsbedingungen natürlich von Fall zu Fall unterschiedlich sind. Aber die Startvoraussetzungen sind doch schon jetzt nicht überall die gleichen.

„Wir sprechen von myopischem Verhalten, wenn es Menschen an der Fähigkeit mangelt, sich auch über einen längeren Zeitraum für eine bestimmte Sache zu engagieren und im Hier und Jetzt Kosten auf sich zu nehmen, um später einen Ertrag zu haben. Anreize können helfen, dieses Verhalten psychologisch zu überwinden.“

Was aber wäre ein „intelligent“ gestalteter Bonus?

Grundsätzlich gilt bei einem etwaigen Bonus in der Sozialpolitik dasselbe Prinzip wie in Unternehmen: Man will Anstrengung incentivieren, möglichst unabhängig von Glück und Pech. Das heißt, je stärker ein Ergebnis vom Glück oder Pech abhängt, desto schwächer sollten auch die Anreize ausfallen. Man sollte also insbesondere dort incentivieren, wo der Beitrag der Arbeitsleistung, der individuellen Anstrengung für das ultimative Ergebnis besonders groß ist. Ich bin überzeugt, dass es sich auch lohnen würde, die Leistungsbereitschaft von Arbeitssuchenden durch positive Anreize zu erhöhen. Das genannte Bonus-Modell aus den USA zeigt aber auch, dass es immer Leute gibt, die sich angestrengt haben und es trotzdem nicht geschafft haben. Und es gibt solche, die es geschafft haben, obwohl sie sich nicht angestrengt haben. Diese Fälle wird es trotz Bonuszahlungen immer geben. Im Großen und Ganzen kann so ein Modell aber dennoch zu mehr Beschäftigung führen – und damit für die meisten zu einem erheblichen Zuwachs an Lebensqualität. Einen Versuch wäre es also allemal wert.

Sie haben in Ihren Forschungsarbeiten aber auch gezeigt, dass mancher gut gemeinte Bonus ungewollte Effekte haben kann. Könnte ein Bonus für schnelles In-Arbeit-Kommen auf die Alleinerziehende in strukturschwacher Region, die sich zimal vergebens beworben hat, nicht zynisch oder demoralisierend wirken, eben weil ein Bonus immer mangelnde Bereitschaft signalisiert? Die Dame würde sagen: „500 Euro, wenn ich schneller einen Job bekomme? Na, vielen Dank! Was denken die, was ich die ganze Zeit versuche?“

Denken wir uns mal ein vereinfachtes Modell: Ich kann mich entweder anstrengen oder nicht anstrengen. Angenom-

men, es gäbe nur diese beiden Zustände. Wenn Ihre Analyse stimmt und sich die meisten anstrengen, weil die bestehenden Anreize des Systems stark genug sind, dann wäre ein Bonus in der Tat rausgeschmissenes Geld. Hier wäre ein zusätzlicher Bonus vielleicht schädlich, genau wie Sie es beschreiben. Wenn diese Analyse aber nicht stimmt, wenn also die Wahrscheinlichkeit, einen Job zu finden, selbst in schwierigen Regionen auch davon abhängt, dass ich mich *mehr* anstrenge und ich mich mehr anstrenge, wenn es eben bezahlt wird, dass ich *frühzeitig* in Arbeit komme, dann würde sich der Bonus für die Menschen lohnen.

Der Bonus könnte also vor allem beschleunigend wirken?

In der Tat ein Aspekt, der unterschätzt wird: Es ist eben sehr wichtig, schnell in Arbeit zu kommen und nicht erst irgendwann mal zu suchen, sondern sofort am ersten Tag. Dies ist der Effekt, auf den das genannte Programm in besonderer Weise abzielt. Die Bonus-Option geht nach einer gewissen Zeit wieder verloren. Damit bündelt der Bonus Energie zu Beginn der Beschäftigungslosigkeit, dort, wo noch keine Stigma-Effekte zu beobachten und das „Humankapital“ noch in keiner Weise abgeschrieben ist. Weil sie regionale Strukturnachteile ansprechen: Ein Bonus könnte sich möglicherweise auch positiv auf die Mobilitätsbereitschaft auswirken.

Jede Gesellschaft muss sich fragen: Was kostet ein solches Programm und was nutzt es uns am Schluss? Diese Frage ist letztlich nur empirisch zu beantworten.

Also einfach ausprobieren?

Man müsste den Mut haben, sozialpolitische Maßnahmen im Rahmen wissenschaftlicher Studien dem kontrollierten

„Wenn ich dasselbe Medikament an unterschiedliche Patienten verabreiche, dann wird es vielleicht für viele gut sein, bei manchen wird es keinen Effekt haben, für einige wird es auch schlecht sein. Das ist in der Sozialpolitik ganz ähnlich.“

Praxistest zu unterziehen. Manche dieser Instrumente werden sich als fatale Fehler herausstellen, weil sie nichts bringen oder sogar kontraproduktiv sind. Zugleich müssen wir sehen: Was im Großen und Ganzen sinnvoll ist, kann im Ein-

zelfall ungewollte Nebenwirkungen entfalten. Wenn ich dasselbe Medikament an unterschiedliche Patienten verabreiche, dann wird es vielleicht für viele gut sein, bei manchen wird es keinen Effekt haben, für einige wird es auch schlecht sein. Das ist in der Sozialpolitik ganz ähnlich. Was zählt, ist ob sich die Maßnahmen unterm Strich lohnen. Um dies zu ermitteln, müssen wir insgesamt empiriefreudiger werden.

Welche sozialpolitischen Maßnahmen würden Sie am liebsten in einem großen Feldversuch erproben, wenn Sie morgen anfangen könnten?

Leistungssteigernde Anreize für die Arbeitssuche wären sicher ein guter Kandidat. Ein anderes Feld ist die frühkindliche Förderung. Wir wissen ja, dass Arbeitslosigkeit oft die späte Folge von problematischen Bildungsbiografien ist. Deshalb ist es so wichtig, Anreize zur Investition in Bildung sehr früh zu setzen, auch schon im Vorschulalter, und dies insbesondere bei benachteiligten Familien. Hier sollten wir bei der Erprobung neuer Anreizmodelle zur Wahrnehmung frühkindlicher Bildungsangebote sehr viel mutiger sein.

Die deutsche Sozialpolitik ist dagegen eher empirieresistent. Anstatt nüchtern zu überprüfen, was aus verhaltensökonomischer Sicht effektiv ist, wird die Diskussion fast immer ideologisch.

So ist es leider wirklich. Ein wesentliches Problem, vor dem ich als empirischer Wirtschaftsforscher stehe, ist ein falsch verstandener Gleichheitsbegriff. Dass ein Experiment zumindest temporär zwei Gruppen mindestens einmal unterschiedlich behandelt, ist unausweichlich. Das liegt im Wesen des Experiments und ist Voraussetzung für den Erkenntnisgewinn. Man braucht kontrollierte Variation. Und diese Variation wird im Experiment exogen hergestellt. Wenn dies von Seiten des Staates geschieht, haben wir es also mit staatlicherseits induzierter Ungleichheit zu tun. Und das widerspricht vielleicht bestimmten hergebrachten Vorstellungen vom Gleichheitsgrundsatz.

Zu Unrecht?

Nun ja, Experimente stellen temporär Ungleichheit her, aber wenn man das einmal mit dem vergleicht, was de facto in unserer nichtevaluierten deutschen Politik gemacht wird – nämlich Gleiches auf alle zu applizieren, egal ob man weiß oder vermutet, dass es gut oder schlecht, wirkungsvoll oder sinnlos ist –, halte ich das für viel problematischer. Wir reden hier ja nicht über invasive Maßnahmen, die Leib und Leben gefährden. Es geht um sozialpolitische Maßnahmen, die einer bestimmten Gruppe gegenüber dem Status Quo etwas mehr bringen, andere aber gar nicht unbedingt benachteiligen. Man könnte aus derlei Experimenten politisch hoch relevante Erkenntnisse ableiten. De facto ist es für die Gesellschaft viel teurer, die falschen Programme in großem Stil über Jahrzehnte schlecht oder gar nicht evaluiert laufen zu lassen. Was aber „richtige“ oder zumindest bessere Maßnahmen wären, kann ich eben nur herausfinden, wenn ich sie im Großversuch erprobe.

Aber Herr Falk, es ist doch nicht erstaunlich, dass der Gedanke einer sozialpolitischen Versuchsanordnung abschreckend wirkt.

Viele assoziieren diesen Begriff des Experiments mit illegitimen, obendrein staatlich angeordneten „Menschenversuchen“. Ein psychologisch verständlicher Reflex, der sich bei genauem

„Nicht das sozialpolitische Experiment ist der moralische Skandal, sondern dessen Unterlassung. Unmoralisch ist das ungetestete Anwenden von Maßnahmen auf alle Bürger.“

Hinsehen jedoch als verfehlt erweist. Denken Sie zum Beispiel mal daran, was für einen Aufschrei wir erleben würden, wenn man Medikamente ungetestet ins Feld geben würde. Das würde man wohl, vollkommen zu Recht, als unfassbaren

„Menschenversuch“ anprangern – aber in der Sozialpolitik erleben wir seit jeher genau das. Nicht das sozialpolitische Experiment ist der moralische Skandal, sondern dessen Unterlassung. Unmoralisch ist das ungetestete Anwenden von Maßnahmen auf alle Bürger. Zudem ist es vollkommen ineffizient.

Machen andere Länder das denn anders?

Ja, es gibt experimentierfreudigere Länder. Für die skandinavischen Nationen, Holland oder die USA lassen sich zahlreiche Beispiele solcher wissenschaftlich evaluierten Erprobungen anführen. Hierzulande werden einem derlei Untersuchungen mit Verweis auf den Datenschutz unmöglich gemacht. Die datenschutzrechtlichen Bedenken rühren sich in Deutschland reflexartig schon bei dem kleinsten Versuch, im Rahmen einer empirischen Erhebung die vorliegenden Daten miteinander zu verknüpfen. Diese Barrieren sind mit ernsthaftem Datenschutz nicht zu erklären. Andere Länder, in denen die Möglichkeit der Datenverknüpfung besteht, sind uns hier weit voraus.

Weil ...?

...die Wissenschaftler dort die Möglichkeit haben, Datensätze zur Sozialversicherung, Erwerbsbiografie, Persönlichkeitsindikation, Einkommenssteuererklärung und so weiter miteinander in Beziehung zu setzen. Dies wäre in Deutschland undenkbar, ist aber extrem aufschlussreich, wenn man wirklich etwas über das Sozialverhalten lernen will. Und im Übrigen wird der Datenschutz überhaupt nicht beeinträchtigt, weil die auszuwertenden Daten natürlich streng anonymisiert sind. Es besteht keine Möglichkeit, persönliche Rückschlüsse zu ziehen. Die gängigen Methoden der Verschlüsselung sind hoch entwickelt. Die Vorbehalte sind umso unverständlicher, wenn man bedenkt, dass wir mit Kameras durch die Straßen fahren und Tausende Menschen jeden Tag persönlichste Dinge ins Internet stellen.

Unlängst regte sich der Widerstand der Datenschützer gegen die Volkszählung ...

Das halte ich für völlig absurd. Eine gute, solide Datengrundlage ist die Voraussetzung für gute, wissenschaftliche, empirisch abgesicherte Arbeit im Sinne einer qualifizierten Sozialpolitik. Wir erforschen den Staub auf dem Mars, aber die Klärung naheliegender und dringender Fragen, etwa welche sozialpolitischen Regelungen wirksam sind, um Familien und ihren Kindern zu helfen, ist uns zu teuer. Oder eine gründliche Untersuchung wird mit Verweis auf Datenschutz oder Gleichheitsgrundsätze abgewiesen. Das ist aus meiner Sicht absolut nicht nachvollziehbar.

Bewegt sich die Sozialpolitik nicht dennoch in die richtige Richtung, etwa mit der Bildungs-Chipcard für Hartz-IV-Familien?

Grundsätzlich finde ich es sehr begrüßenswert, dass man von der Vorstellung wekommt, man könne den Kindern durch eine Erhöhung des Kindergeldes wirklich helfen. Ich fürchte, das widerspricht einfach der Lebenswirklichkeit. Ich bin also dafür, dass Sachleistungen an die Stelle von Geldzahlungen treten. Wenn die Inanspruchnahme der Sachleistungen aber technisch so kompliziert ist, dass gleich wieder ein Negativanreiz gesetzt wird, muss an der Umsetzung der Idee weiter gefeilt werden. Bedauerlich ist aber, dass eine grundsätzlich innovative Maßnahme zurzeit durch die politische Diskussion um das Wie gleich wieder ausgebremst zu werden droht.

Aber nicht nur die Bereitschaft der Konsumenten, auch das Angebot muss stimmen ...

Genau, deshalb finde ich auch die Idee der Bildungsgutscheine großartig, und zwar konsequent zu Ende gedacht: Gut ist, wenn die Menschen mit den Füßen entscheiden, sagen, was sie wollen, und so mitbestimmen, wo Angebote entstehen. Das ist dann ein handfester Anreiz für die Bildungsinstitutionen,

insbesondere für die Schulen. Die hocken ja auf ihrem festen Budget, bekommen immer dasselbe Geld, auch wenn sie zum Teil über Jahre schlechte Dienstleistungen bringen. Aber wenn wir es mit der langfristigen Mobilisierung benachteiligter

„Wenn wir es mit der langfristigen Mobilisierung benachteiligter Familien ernst meinen, müssen wir nicht nur über Anreize, sondern auch über verbindliche Standards und Strukturfragen reden.“

Familien ernst meinen, müssen wir nicht nur über Anreize, sondern auch über verbindliche Standards und Strukturfragen reden: Über Kindergartenpflicht und gute Kindergartenplätze für alle, über gut ausgebildetes und bezahltes Personal, auch

Männer übrigens. Das wäre sicherlich effektiver als ein paar Euro mehr oder weniger an Sozialleistungen, über die gerne erbittert gestritten wird.

Herr Professor Falk, wir danken Ihnen für das Gespräch.

Das Interview führte Dr. David Deißner, Vodafone Stiftung Deutschland.

Ökonomische Überlegungen bei der Ausgestaltung der Hilfen für Arbeitslose

von Georg Milbradt

1. Traditionelles deutsches System

Das traditionelle System der sozialen Absicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit und des damit in der Regel verbundenen Fehlens eines Erwerbseinkommens vor den sogenannten Hartz-Reformen umfasste drei Elemente:⁰¹

→ **Arbeitslosengeld.** Diese Sozialleistung wurde aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert und hing in ihrer Höhe vom letzten versicherungspflichtigen Einkommen ab, differenzierte aber nach Familienstand. Eine vorhergehende Mindestarbeitszeit in einer versicherungspflichtigen Beschäftigung war also eine zwingende Voraussetzung. Es handelte sich um eine Versicherungsleistung,⁰² die zeitlich befristet den erreichten Lebensstandard mit gewissen Einschränkungen sicherte, und nicht um eine klassische rein bedarfsorientierte Sozialleistung. Sie sollte dem Arbeitslosen ermöglichen, sich in Ruhe eine neue Arbeit zu suchen, ohne aufgrund ökonomi-

schen Drucks die erstbeste Arbeit zu ungünstigen Bedingungen annehmen zu müssen. Die Arbeitslosenversicherung sollte also die notwendige und ökonomisch sinnvolle Sucharbeitslosigkeit finanziell mit einer Lohnersatzleistung abdecken. Die zeitliche Befristung wurde entsprechend gewählt, wobei auch die Länge der versicherungspflichtigen vorherigen Beschäftigung und das Lebensalter eine Rolle spielten.

→ **Arbeitslosenhilfe.** Da in Zeiten hoher allgemeiner Arbeitslosigkeit, insbesondere in wirtschaftlichen Krisenzeiten, nicht alle Arbeitslosen in der begrenzten Zeit des Arbeitslosengeldes Arbeit und Einkommen fanden, wurde zusätzlich zur bestehenden Sozialhilfe eine weitere, auch steuerfinanzierte Sozialleistung eingeführt, die im Anschluss an das Arbeitslosengeld zunächst wiederum zeitlich befristet, später unbefristet gezahlt wurde; Vorbild war eine Krisenunterstützung, die in der Weimarer Republik als Ausnahmeregelung eingeführt worden war. Auch diese Hilfe war an das vor der Arbeitslosigkeit erzielte Einkommen gebunden, was wegen der fehlenden Beitragsfinanzierung systemwidrig war; allerdings waren die Zahlungen gegenüber dem Arbeitslosengeld abgesenkt. Es gab im Gegensatz zum Arbeitslosengeld eine Bedürftigkeitsprüfung, die aber großzügiger ausfiel als bei der Sozialhilfe. Die Arbeitslosenhilfe war wiederum gestaffelt nach dem Familienstand. Auch für diese Leistung

01 Es werden im Folgenden nur die Grundzüge der Leistungen dargestellt. Eine ausführliche Darstellung würde den Rahmen eines Vortrags sprengen.

02 Es handelt sich allerdings hier nicht um eine Versicherung im ökonomischen Sinne, bei der die Beiträge nach Risikogesichtspunkten festgelegt werden, sondern um eine staatlich organisierte, obligatorische Sozialversicherung, die auf dem Äquivalenzprinzip basiert.

war also eine frühere versicherungspflichtige Versicherung notwendig. Die Mittel für das Arbeitslosengeld wurden vom Bund bereitgestellt. Die Arbeitslosenhilfe ermöglichte eine – wenn auch deutlich eingeschränkte – Sicherung des erreichten Lebensstandards und ging über eine reine Bedarfsdeckung hinaus. Sie begünstigte insbesondere Hilfeempfänger mit zuvor höheren Arbeitsverdiensten – bei früheren Geringverdienern konnte die Situation entstehen, dass die Leistungen aus der Arbeitslosenhilfe unter der Sozialhilfe lagen, sodass die Sozialhilfe ergänzend einspringen musste.

→ **Sozialhilfe.** Diese steuerfinanzierte Sozialleistung stellte als Grundsicherung das letzte soziale Auffangnetz dar und sollte auch bei völliger Mittellosigkeit ein menschenwürdiges Leben in der Gesellschaft ermöglichen. Die Bar- und Sachleistungen waren an eine strikte Bedarfsprüfung des Einzelfalls gebunden. Die Sozialhilfe war streng subsidiär. Nur soweit familienrechtliche Unterhaltsansprüche nicht bestanden oder nicht durchsetzbar waren und keine anderen sozialen Sicherungssysteme griffen, setzte die Sozialhilfe ein. Soweit Unterhaltsansprüche für den Hilfebedürftigen nicht durchsetzbar waren oder ihm das nicht zugemutet werden konnte, konnte die Behörde die Ansprüche an sich überleiten und selbst durchsetzen. Das Niveau der Leistungen orientierte sich am Lebensstandard der Erwerbstätigen mit einem niedrigen Einkommen, unter Berücksichtigung eines angemessenen Abstandes zu dieser Gruppe (Lohnabstandsgebot). Die Zuständigkeit und Zahllast lag bei den Gemeinden. Diese Absicherung war ursprünglich nicht als normale Absicherung von Folgen der Arbeitslosigkeit gedacht, sondern als Hilfe an Nichterwerbsfähige, die über keine sonstigen Mittel und Unterhaltsansprüche verfügten. Häufige Fallsituationen waren

zum Beispiel Witwen mit kleinen Kindern, die über keine oder nur geringe Rentenansprüche verfügten, oder Frauen im Rentenalter, die wegen fehlender oder geringer früherer Erwerbstätigkeit keine oder nur kleine eigene Rentenansprüche und auch über den verstorbenen Ehemann keine oder nur geringe abgeleitete Rentenansprüche hatten. Der Sozialhilfe haftete nicht zuletzt wegen der scharfen Einzelfallprüfung eine gewisse soziale Stigmatisierung an, sodass vermutet wurde, dass ein Teil der Hilfeberechtigten diese Leistung deshalb nicht in Anspruch nahm (verschämte Armut). Im Übrigen funktionierte noch eine Art sozialer Kontrolle über die Nachbarschaft.

Es gab bis in die 1970er-Jahre meist ein ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen, auch im Bereich niedriger Qualifikationen. Die Sozialhilfe war wegen ihrer sozialen Stigmatisierung und des Lohnabstandsgebots relativ unattraktiv. Missbrauchsfälle waren selten.

Dieses für die Zeit der Vollbeschäftigung konzipierte System funktionierte zunächst befriedigend, da die erzwungene Dauerarbeitslosigkeit von Erwerbsfähigen ein Ausnahmefall war. Es gab bis in die 70er-Jahre meist ein ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen, auch im Bereich niedriger Qualifikationen. Die Sozialhilfe war wegen ihrer sozialen Stigmatisierung und des Lohnabstandsgebots relativ unattraktiv. Missbrauchsfälle waren selten.

Der Ausbau des Sozialstaats in den 1970er- und 1980er-Jahren führte zu einer Verlängerung der Bezugszeiten von Arbeitslosengeld und -hilfe und einer relativen Erhöhung der Sozialhilfe, insbesondere auch durch eine großzügigere Anerkennung von Sonderbedarfen. Parallel dazu stieg die Zahl der Arbeitslosen und Hilfebedürftigen ständig an und belastete über die Sozialhilfe insbesondere die kommunalen Kassen. Gleichzei-

tig versuchten die Gewerkschaften aus sozialen Gründen über Tarifverträge mit Sockelerhöhungen anstelle oder zusätzlich zu proportionalen Lohnerhöhungen die Löhne im unteren Bereich tendenziell überproportional zu steigern. Dadurch verringerte sich wiederum das Angebot der Unternehmen an Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich.

2. Unzulänglichkeiten des traditionellen Systems

Spätestens in den 1990er-Jahren nach der Wiedervereinigung wurde offenkundig, dass das traditionelle System immer weniger den sich ändernden wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen entsprach. Die zunehmende europäische Integration, die Öffnung der mittel- und osteuropäischen Märkte, die bevorstehende EU-Osterweiterung und insbesondere die neuen Möglichkeiten in Asien führten dazu, dass die Zahl der Arbeitnehmer, die in die weltweite Arbeitsteilung einbezogen waren,

insbesondere für niedrige Qualifikationen dramatisch stieg, die Zahl der Höherqualifizierten und das Volumen an Kapital jedoch nicht im gleichen Maße mitwuchsen. Das führte zu einer enormen Zunahme der weltweiten Konkurrenz und Standortverlagerungen in die Niedriglohnländer zulasten

Spätestens in den 1990er-Jahren nach der Wiedervereinigung wurde offenkundig, dass das traditionelle System immer weniger den sich ändernden wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen entsprach.

der Niedrigqualifizierten in den westlichen Industriestaaten. Die Einkommensdifferenzen und der Druck auf die Löhne im unteren Qualifikationsbereich stiegen dort, wohingegen die Armut in den Niedriglohnländern abnahm. Diese Tendenz ist bei offenen Märkten kaum vermeidbar, da bei international handelbaren Gütern die Produktion insbesondere bei niedrigen

Qualifikationen relativ problemlos in Niedriglohnländer verlagert werden kann und dann zu einem Verlust an Arbeitsplätzen führt. Die zunehmende Konkurrenz von Unternehmen aus diesen Ländern verstärkt die Tendenz der Verlagerung noch. Die politischen Optionen für die westlichen Industrieländer sind beschränkt und problematisch (Zölle, Quoten, gemeinsame Standards). Mindestlöhne greifen nicht, da sie national begrenzt sind. Internationale Abkommen über Mindestlöhne sind nicht zu erwarten.

Bei nur lokal handelbaren Gütern kann man sich vor dieser Konkurrenz auf den ersten Blick durch Mindestlöhne und das Entsendeprinzip schützen. Danach gelten die Lohn- und Arbeitsbedingungen des Ortes der Leistung, nicht des Ortes, von dem die Arbeitskräfte entsandt werden. EU-Regeln erlauben dies, aber trotzdem kann dieser Schutz durch den stärkeren Einsatz von Maschinen, durch partielles Outsourcing (z. B. Nutzung von im Ausland hergestellten Bauelementen) und durch Schwarzarbeit unterlaufen werden – mit der Konsequenz, dass die Zahl der legalen Arbeitsplätze in diesem Sektor abnimmt.

Eine Alternative zu der durch Mindestlöhne verursachten Erhöhung der Arbeitskosten und der damit verbundenen Substituierung oder Verlagerung der betroffenen Arbeitsplätze sind Lohnsubventionen, die je nach Ausgestaltung (etwa Steuerfreiheit, Abgabefreiheit, direkte Lohnsubventionen beim Arbeitgeber, Aufstockung beim Arbeitnehmer) entweder zu einer Senkung der Arbeitskosten beim Unternehmen oder zu einer Erhöhung des Einkommens beim Arbeitnehmer führen können. Eine Subvention beim Arbeitgeber ist teurer und hat hohe Mitnahmeeffekte, da nicht nach der Bedürftigkeit der betroffenen Arbeitnehmer gefragt wird. Eine Aufstockung des Einkommens

der Arbeitnehmer ermöglicht eine zielgenauere, fiskalisch billigere Lösung, die jedoch verwaltungsaufwendiger ist.

Extremfälle sind Formen des dritten Arbeitsmarkts für Niedrigqualifizierte durch dauerhafte staatlich gestützte Beschäftigung und Löhne, die sich nicht an der Produktivität, sondern am gewünschten Verteilungsziel orientieren. Auch solche Maßnahmen sind nur bedingt zu empfehlen, da sie Auswirkungen auf den Wettbewerb haben und subventionierte Arbeit reguläre Arbeit verdrängen kann (Beispiele ließen sich zum Beispiel im Garten- und Landschaftsbau nachweisen).

Das Nebeneinander von zwei steuerfinanzierten sozialen Hilfesystemen – Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – kann bei größeren Strukturbrüchen zu der Situation führen, dass qualifizierte und auch bisher relativ gut bezahlte Arbeitnehmer bei einem Arbeitsplatzverlust Anspruch auf dauerhafte Arbeitslosenhilfe in einer Höhe haben, die über den am Markt realisierbaren Nettolöhnen liegt, was eine Arbeitsaufnahme nicht gerade fördert. Der Strukturumbruch hat die bisherigen qualifizierten Arbeitsplätze vernichtet, die neu entstandenen qualifizierten Arbeitsplätze erfordern jedoch eine andere Qualifikation, so dass nur noch weniger qualifizierte und niedriger bezahlte Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Diesen Effekt kann man durch Umschulungsmaßnahmen nur teilweise bekämpfen, so dass insbesondere für ältere qualifizierte Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt wenn überhaupt oft nur unattraktive Arbeitsplätze angeboten werden. Bei unsicherer Beschäftigungslage kommt hinzu, dass die Annahme einer niedrig bezahlten Arbeit und ihr anschließender Verlust zu niedrigeren Arbeitslosengeld- und insbesondere Arbeitslosenhilfeszahlungen führt als die ursprüngliche Sozialleistung. Gerade in Ostdeutschland ergaben

sich durch die extreme Arbeitsmarktlage, den Wegfall ganzer Branchen und den Verlust an qualifizierten Arbeitsplätzen häufig solche Situationen.

Für diejenigen, die keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld oder -hilfe erworben hatten, insbesondere weil sie erst gar nicht in den Arbeitsmarkt integriert wurden, blieb nur die Sozialhilfe mit ihrer strengen Bedarfsdeckung. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger aufgrund von Arbeitslosigkeit und damit auch die Belastung der Kommunen stiegen dramatisch an, besonders in Westdeutschland, was zunehmend zu Gerechtigkeitsdiskussionen über das Nebeneinander zwischen Sozial- und Arbeitslosenhilfe führte. Denn die Systeme begünstigten die Arbeitslosenhilfeempfänger und verfestigten teilweise deren Arbeitslosigkeit, obwohl beide Systeme aus Steuermitteln finanziert wurden.

Die Sozialhilfe hatte darüber hinaus auch den Nachteil, dass sie Arbeitsaufnahme nur ungenügend belohnt. Gerade bei niedrigen Löhnen und einer größeren Familie führte die Arbeitsaufnahme oft nicht zu Einkommen oberhalb der Sozialhilfe, sodass es keinen ökonomischen Anreiz gab, das System zu verlassen. Die auf strenger Bedarfsorientierung basierenden Anrechnungsvorschriften führten zu einer hohen, teilweise vollständigen Anrechnung des durch Arbeit erzielten Einkommens auf die Sozialhilfe und in Einzelfällen sogar zu Anrechnungen über 100 Prozent. Diese Anrechnungen hatten für die Arbeitsaufnahme ähnlich massive Abschreckungseffekte wie Steuersätze von nahe, gleich oder gar höher 100 Prozent.

Die Sozialhilfe wurde faktisch immer mehr zu einem Mindestlohn, nämlich dem „Lohn“, den auf Stunden umgerechnet der Sozialstaat für Nichtarbeit zahlt. Nur oberhalb dieses Betrags lohnte sich rein ökonomisch die Arbeitsaufnahme.

Die Konsequenzen dieser Fehlentwicklung wurden immer deutlicher. Die Sozialhilfe wurde faktisch immer mehr zu einem Mindestlohn, nämlich dem „Lohn“, den auf Stunden umgerechnet der Sozialstaat für Nichtarbeit zahlt. Nur oberhalb dieses Betrags lohnte sich rein ökonomisch die Arbeitsaufnahme. Diese Entwicklung wurde dadurch begünstigt, dass

- die Sozialhilfe in der längerfristigen Betrachtung relativ stärker stieg als die Nettolöhne,
- die Wirkung der sozialen Stigmatisierung abnahm und die Sozialhilfe immer mehr als eine „normale“ Sozialleistung angesehen wurde, was sie ja auch durch den klaren Rechtsanspruch immer sein sollte,
- die Kontrollen und Sanktionen bei Missbrauch (zum Beispiel Schwarzarbeit) immer weniger durchgesetzt werden konnten, da die steigende Zahl der Fälle eine strenge Prüfung faktisch unmöglich machte und auch der Gesetzgeber und die Rechtsprechung die Position der kommunalen Sozialämter nicht gerade stärkte und
- die hohen Anrechnungen die Arbeitsaufnahme relativ unattraktiv erscheinen ließen.

Die Arbeitslosenzahlen stiegen von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus; zusätzlich stieg der Anteil der Dauerarbeitslosen. Die Belastung der arbeitenden Bürger durch Steuern und Abgaben zur Finanzierung des Sozialstaates stieg und betraf insbesondere den Faktor Arbeit. Die Finanzierung eines Teils

der Lasten aus der Deutschen Einheit über die Sozialkassen statt über das allgemeine Steuersystem verschärfte diesen Trend. Hinzu kam, dass es eine ganze Reihe von legalen Möglichkeiten gab, sich der sozialen Solidarität zu entziehen, insbesondere für Hochqualifizierte (etwa durch Selbstständigkeit, Arbeitsaufnahme im Ausland, Schwarzarbeit). Die aus Wettbewerbsgründen notwendige Senkung von Unternehmens- und Kapitalsteuern verschärfte diese verteilungspolitische Problematik noch.

Die empirischen Ergebnisse unterstreichen diese Tendenz: In keinem OECD-Land ist das Risiko für Niedrigqualifizierte, arbeitslos zu werden, so hoch wie in Deutschland.⁰³ So betrug die Arbeitslosigkeit für diese Gruppe:

1976	2005	2005 (Ostdeutschland ⁰⁴)	2006 ⁰⁵
5,3 %	21,7 %	ca. 50 %	19,9 %

DIE NORMALE ARBEITSLSENQUOTE LAG 2005 BEI DURCHSCHNITTLICH 10 PROZENT.

⁰³ A. Knabe und R. Schöb, „Minimum Wages and their Alternatives: A Critical Assessment“, in: CESifo Working Papers No. 2494 (2008), S. 3 ff.

⁰⁴ H.-W. Sinn, C. Hölzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding, „Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts“, in: ifo Schelldienst 59(2), (2006), S. 5.

⁰⁵ Nach den ersten Wirkungen der Arbeitsmarkt- und Sozialreformen.

Der zweite Effekt besteht darin, dass Arbeitslose besonders von Armut bedroht sind. Nach den OECD-Konventionen (und zum Beispiel dem 3. Armutsbericht der Bundesregierung⁰⁶) gilt jemand als „arm“,⁰⁷ der weniger als 40 Prozent des Durchschnittseinkommens⁰⁸ zur Verfügung hat, und als „von Armut bedroht“ jemand, dessen Einkommen zwischen 40 und 60 Prozent liegt.⁰⁹ Trotz der Umverteilung des Sozialsystems waren nach dieser Definition entsprechend dem 3. Armutsbericht der Bundesregierung bezogen auf das Jahr 2005 (dem Jahr der höchsten Arbeitslosigkeit und dem Inkrafttreten der Hartz-Reformen der rot-grünen Bundesregierung) „arm“ nur vier Prozent, „von Armut bedroht“ im Westen 12, im Osten 15, unter 15 Jahren 12 und über 65 Jahren 13 Prozent nur sechs Prozent der Erwerbstätigen, aber 43 Prozent der Arbeitslosen. Vor Umverteilung durch das Sozialsystem waren bei uns 26 Prozent „von Armut bedroht“, womit wir den 17. Platz belegten, während wir nach Umverteilung bei 13 Prozent lagen und Platz 10 einnahmen.¹⁰ Die Zahlen zeigen deutlich die Umverteilungskraft unseres Sozialsystems, denn die Zahl der „von Armut Bedrohten“ wird um die Hälfte vermindert.

3. Alternativen zum traditionellen System

Welche Alternativen haben wir? Im Wesentlichen gibt es zwei entgegengesetzte Lösungen und eine Reihe von dazwischen liegenden Mischlösungen:

Wir akzeptieren (meiner Ansicht nach fälschlicherweise) oder aus sogenannten „politischen Gründen“ die Dauerarbeitslosigkeit und ihre Struktur als unvermeidbar, als notwendiges Übel moderner Industriegesellschaften und richten unser Augenmerk im Wesentlichen auf die Kompensation der Folgen von

Arbeitslosigkeit durch eine noch stärkere Umverteilung und den weiteren Ausbau des Sozialstaates durch ein System von staatlich finanzierter Arbeit und Pseudoarbeitsmärkten. Eine solche Politik ist aber nicht nachhaltig und zerstört in letzter Konsequenz das ganze System, da die Zahl der Arbeitslosen ständig weiter steigt und immer weniger beschäftigt sind, die wiederum die Last des Sozialstaates mit immer höheren Abgaben (meist auf den Faktor Arbeit) tragen. Auch wenn der Lebensunterhalt durch Transfers für den Arbeitslosen staatlich gesichert werden kann, wird diesem das Gefühl vermittelt, nicht gebraucht und anerkannt zu werden, was zu einer sozialen Ausgrenzung führen kann.

-
- 06** BMAS, Lebenslagen in Deutschland - Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/9915, 30. Juni 2008, siehe: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/099/1609915.pdf>
- 07** Der Armutsbegriff ist also hier relativ. Das kann dazu führen, dass ein armes Land mit einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung weniger Arme hat als ein reiches Land, obwohl es den Armen im reichen Land absolut besser geht als dem Durchschnitt der Einwohner im armen Land. Eine solche Situation entstand unmittelbar nach der Wiedervereinigung, als West- und Ostdeutschland noch getrennt gewertet wurden. In Ostdeutschland gab es trotz des damals großen Einkommensabstands prozentual weniger Arme als im Westen. Bei einer gesamtdeutschen Betrachtung ändert sich das Bild, dann ist die Armut im Osten wesentlich höher als im Westen.
- 08** Es wird ein bedarfsgewichtetes mittleres Nettoäquivalenzeinkommen zugrunde gelegt.
- 09** Bei Alleinstehenden betrug der Durchschnitt im Jahr 2005 1301 Euro, die Armutsgefährdungsgrenze lag bei 781, die Armutsgrenze bei 520 Euro. Die entsprechenden Zahlen für ein Ehepaar mit zwei Kindern waren 2733, 1640 und 1093 Euro.
- 10** Die besten Länder waren Tschechien und Niederlande mit 10 Prozent.

Die andere Alternative ist die Trennung von staatlicher Allokations- und Distributionspolitik im Bereich der geringen Qualifikationen. Löhne haben einen Doppelcharakter. Sie sind zum einen Einkommen für die Beschäftigten und daher besonders Gegenstand von Gerechtigkeitsüberlegungen und staatlicher Verteilungspolitik bei Niedrigverdienern. Auf der anderen Seite sind Löhne für die Unternehmen Kosten und un-

terliegen daher Produktivitäts- und Substitutionsüberlegungen. In einer Marktwirtschaft wird und kann kein Unternehmen auf Dauer jemandem zu einem Lohn inklusive aller Lohnnebenkosten beschäftigen, der nicht durch den von diesem Arbeitnehmer erwirtschafteten zusätzlichen Ertrag gedeckt ist. Wird der Betreffende je-

Lohnergänzungsleistungen für Arbeitende sind Lohnersatzleistungen für Nichtarbeit allemal vorzuziehen. Sie kosten fiskalisch letztlich weniger, erhöhen die volkswirtschaftliche Leistung, und sind sozialpolitisch vorteilhaft.

doch arbeitslos, verliert er sein gesamtes Arbeitseinkommen. Die Allokations- und Distributionsziele können so offensichtlich nicht gleichzeitig erreicht werden. Lohnhöhe und Lohnstruktur ergeben sich ohne lenkende Staatseingriffe allein durch den Markt. Die Lohnhöhe und die Lohnstruktur werden sich dann entsprechend der Produktivität entwickeln und auch Beschäftigung für Niedrigqualifizierte ermöglichen. Dies wird dann in bestimmten Fällen zu sehr niedrigen Löhnen und einem Arbeitseinkommen führen, das so gering ist, dass es nicht das gesellschaftliche und juristisch aus der Verfassung hergeleitete Existenzminimum sichert. Es ist offensichtlich, dass die Orientierung am Allokationsziel (Beschäftigung möglichst aller Arbeitsfähigen unter Inkaufnahme niedriger Löhne unterhalb des gesellschaftlichen Existenzminimums) Verteilungsziele massiv

verletzt. Statt in die Lohnfindung, zum Beispiel durch *Mindestlöhne* oberhalb der Produktivität, einzugreifen, was wiederum das Allokationsziel verletzt und zu Beschäftigungsverlusten und Arbeitslosigkeit führt, kann der Staat ein *Mindesteinkommen* durch Transfers – die Lohnergänzungsleistungen – sichern. Lohnergänzungsleistungen für Arbeitende (Aufstockungen des Marktlohns durch staatliche Transfers) sind Lohnersatzleistungen für Nichtarbeit allemal vorzuziehen. Sie kosten fiskalisch letztlich weniger, erhöhen die volkswirtschaftliche Leistung, da ein – wenn auch geringer – Beitrag des Niedrigqualifizierten zusätzlich erbracht wird, und sind sozialpolitisch vorteilhaft, denn sie ermöglichen ihm eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und stellen eine Anerkennung der erbrachten Leistung dar. Eine solche Anerkennung erfolgt ja nicht nur über ein ausreichendes Einkommen, sondern auch über die Teilnahme am Arbeitsmarkt und selbst erwirtschaftetes Einkommen.

4. Die Arbeitsmarktreformen 2003/2004 („Hartz-Reformen“)

Modelle, die auf dieser Grundüberlegung beruhen und die im englischsprachigen Bereich auch die Bezeichnung „workfare“ oder „welfare to work“ tragen (die Ausdrücke sind nicht immer eindeutig definiert), werden seit Langem von einer Vielzahl von Ökonomen vorgeschlagen. In den ersten Jahren dieses Jahrzehnts fanden sie auch in Deutschland in der Wissenschaft und der Politik größere Aufmerksamkeit, da das bisherige starke Ansteigen der Arbeitslosigkeit über die Konjunkturzyklen hinweg und die Verfestigung der Dauerarbeitslosigkeit deutlich machte, dass das bisherige System der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der sozialen Absicherung im Falle der Arbeitslosigkeit immer unbefriedigender wurde und sich die

Einsicht verbreitete, dass die gut gemeinten staatlichen Regelungen selbst ein Grund für die steigende Arbeitslosigkeit und die Fehlentwicklungen auf den Arbeitsmärkten waren. Auch das Nebeneinander von Sozial- und Arbeitslosenhilfe und die unterschiedliche Kostenträgerschaft der Teilsysteme (Kommunen und Bund) wurde mehr und mehr als ungerecht empfunden – sie führten in der Realität zu ineffizienten Verteilungskämpfen und sinnlosen Drehtüreffekten, da die verschiedenen staatlichen Ebenen versuchten, sich die Problemfälle gegenseitig zuzuschieben.

In der politischen Diskussion in Deutschland spielten insbesondere die in weiten Teilen ähnlichen Vorschläge des ifo-Instituts,¹¹ des wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium¹² und des Sachverständigenrates¹³ eine große Rolle. Sie wurden teilweise von der durch die rot-grüne Bundesregierung eingesetzten Hartz-Kommission¹⁴ aufgegriffen. Die anschließende intensive und höchst kontroverse politische Diskussion führte dann zu den bekannten Hartz-Reformen der Regierung Schröder, die die Grundidee eines Übergangs zu Lohnergänzungsleistungen und der Belegung des Niedriglohnssektors umsetzte – allerdings in vielen entscheidenden Punkten abgeschwächt und durch politische Kompromisse verwässert.

Die wesentlichen Veränderungen waren:

→ Das Arbeitslosengeld einschließlich der Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit blieb in der bisherigen Form erhalten und wurde als Arbeitslosengeld I (ALG I) weitergeführt; allerdings wurde die Länge der Zahlungen wieder reduziert, um den zeitlichen Druck auf Wiederaufnahme von Arbeit zu erhöhen. Gleich-

zeitig sollte durch personelle Aufstockungen und Reorganisation die Vermittlungsleistung der Behörde verbessert werden.

→ Die Arbeitslosenhilfe wurde als eigenständiges Hilfesystem abgeschafft und ging mit der Sozialhilfe für Erwerbsfähige im neuen Arbeitslosengeld II (ALG II) auf, dessen Leistungen stärker pauschaliert wurden, um verwaltungsintensive und als diskriminierend empfundene Einzelfallprüfungen des Bedarfs einzuschränken.

→ Die in der früheren Sozialhilfe vorhandene fast vollständige Anrechnung von Arbeitseinkommen wurde abgemildert, um Arbeitsaufnahme auch gegen geringes Entgelt und auf Teilzeitbasis attraktiver zu machen. Die Anrechnungsvorschriften von Partnereinkommen und Kapitaleinkommen wurden gegenüber der alten Sozialhilfe abgemildert (und durch die Einführung von Bedarfsgemeinschaften anstelle der Familien modernisiert), allerdings gegenüber der alten Arbeitslosenhilfe deutlich verschärft.

-
- 11 H.-W. Sinn, C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding, „Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum“, in: ifo Schnelldienst 55 (9), (2002).
 - 12 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Reform des Sozialstaates für mehr Beschäftigung im Bereich der gering qualifizierten Arbeit, BMWi Dokumentation 512, 2002.
 - 13 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum (Jahresgutachten 2002/2003), Wiesbaden 2002, insbesondere Textziffern 432-482.
 - 14 „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Bericht der Kommission, 2002, siehe: http://www.ak-sozialpolitik.de/doku/02_politik/hartz_kommission/berichte/2002_08_16_gesamt.pdf

→ Gleichzeitig wurden die Zumutbarkeitskriterien für eine Arbeitsaufnahme und die Kontrollen erheblich verschärft, das Angebot an öffentlich organisierten Arbeitsmöglichkeiten erhöht.

→ Die Zuständigkeiten für die Betreuung der Langzeitarbeitslosen und die Finanzierung ihres Lebensunterhalts wurde zusammengefasst und entweder – so der Regelfall – über neu errichtete Arbeitsgemeinschaften nach SGB II als gemeinsame Behörde der kommunalen Sozialämter und der örtlichen Agenturen für Arbeit, oder in einer begrenzten Anzahl von Fällen ausschließlich durch die Kommunen abgewickelt (Optionsgemeinden).¹⁵ Die Finanzierung der Wohnkosten erfolgte ausschließlich durch die Gemeinden. Die innerstaatlichen Finanzströme wurden entsprechend verändert und neu justiert, um die Gemeinden im Bundesdurchschnitt zu entlasten. Den ostdeutschen Ländern, die finanziell durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe besonders betroffen waren, wurden zeitlich beschränkte Sonderhilfen gewährt.

→ Nicht arbeitsfähige Bedürftige erhalten, soweit sie mit ALG-II-Empfängern in einer Bedarfsgemeinschaft zusammenleben, Sozialgeld; ansonsten wie bisher Sozialhilfe.

Obwohl die Reformen wegen der großen politischen Widerstände nur in abgeschwächter Form verwirklicht werden konnten und ihre Wirkung teilweise durch die Verwaltungspraxis (z.B. Zumutbarkeit), die Rechtsprechung (z.B. Sanktionen), spätere Gesetzesnovellen und insbesondere durch das Vordringen von Mindestlohnregelungen behindert wurde, hat-

ten sie arbeitsmarktpolitisch großen Erfolg. Verglichen mit den vorherigen Konjunkturzyklen ging die Zahl der Arbeitslosen erstmals zurück, die Zahl der Beschäftigten stieg im Höhepunkt des letzten Booms auf eine bisher nicht erreichte Höhe.

Obwohl die Reformen wegen der großen politischen Widerstände nur in abgeschwächter Form verwirklicht werden konnten, hatten sie arbeitsmarktpolitisch großen Erfolg.

Analysiert man die Zahlen, so stellt man fest, dass bereinigt um Konjunkturschwankungen der langfristige Trend einer steigenden Arbeitslosigkeit in Deutschland nach den Hartz-Reformen erstmals gebrochen worden ist. Die Arbeitslosigkeit nahm früher von Zyklus zu Zyklus um ca. 800.000 zu. Jetzt sinken die Zahlen, sodass die Reform die Zahl der Arbeitslosen um mehr als eine Million verringert hat. Auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen sinkt. Nicht zuletzt den Hartz-Reformen der Schröder-Regierung ist zu verdanken, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2008 den Arbeitsmarkt nur relativ gering belastete, die Arbeitslosigkeit auch im internationalen Vergleich trotz des massiven BIP-Einbruchs nur vergleichsweise gering stieg und die Spitze weit entfernt von der absoluten und relativen Höhe der vorangegangenen Rezession war.

Für die Steuerungsfähigkeit unseres politischen und sozialen Systems höchst bedenklich ist, dass in den Medien und in interessierten politischen und insbesondere gewerkschaftlichen Kreisen das Gegenteil mit Nachdruck behauptet und von einem

15 Es gibt noch einige Fälle der getrennten Trägerschaft, wenn sich die Beteiligten nicht auf die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft geeinigt oder eine bestehende gekündigt haben.

nicht unerheblichen Teil der Öffentlichkeit der unbestreitbare Erfolg dieser Reform nicht gesehen wird. Die Reformer wurden also nicht nur politisch abgestraft, sondern es besteht auch die Gefahr, dass die andauernden politischen Kampagnen gegen die Reform zu weiteren Rückschritten führen, die die Erfolge dann teilweise wieder zunichte machen könnten. Eine engagierte Verteidigung der Reformen oder gar der Ruf nach ihrer Fortsetzung findet im politischen und öffentlichen Bereich leider kaum statt.

5. Kritik der ALG-II-Reformen und ihre Grenzen

Trotz des deutlichen Rückgangs der Arbeitslosigkeit verbleibt diese leider weiterhin auf einem politischen und ökonomisch zu hohen Niveau. Die Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit ist nur teilweise gebrochen. In der politischen Diskussion wird mit Recht darauf hingewiesen, dass vermehrte und verbesserte Bildungsanstrengungen für diese Personengruppe und auch von diesen selbst notwendig sind, um weitere Verbesserungen zu erzielen. Allerdings darf man nicht so blauäugig sein zu glauben, dass dieses Problem allein über Bildung und Qualifizierung zu lösen ist. Zum einen ist mit nachhaltigen Erfolgen eher mittel- und langfristig (in der nächsten Generation) zu rechnen; zum anderen wird sich selbst bei optimalen Bildungsanstrengungen aller Beteiligten das Problem einer geringen Qualifikation eines Teils der Arbeitsfähigen nur verringern, aber nicht gänzlich beseitigen lassen.

Gerade in einer immer mehr auf Hochtechnologie spezialisierten Wirtschaft lässt es sich nicht vermeiden, dass ein Teil der Bevölkerung nicht mithalten kann und deshalb auch Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten für diese Menschen

angeboten werden müssen. Auch die deutliche Abnahme des Arbeitskräfteangebots, bedingt durch die demografische Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten, löst das Qualifikationsproblem nicht. Es besteht die Gefahr, dass auf der einen Seite ein spürbarer Fachkräftemangel, auf der anderen Seite aber trotz aller Bildungsanstrengungen Arbeitslosigkeit bei den Geringqualifizierten herrscht.

Der ausgebaute deutsche Wohlfahrtsstaat birgt stets die Gefahr, zum Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt zu werden und die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu verringern.

Der ausgebaute deutsche Wohlfahrtsstaat birgt stets die Gefahr, zum Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt zu werden und die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu verringern. Um Missbrauchsmöglichkeiten und Fehlsteuerungen zu vermeiden, gibt es drei wesentliche Stellschrauben, die allerdings in ihrer Wirkung voneinander abhängen:

- Die Höhe der Transferleistungen,
- die Höhe und das System der Anrechnung von Arbeitseinkommen auf Transferleistungen sowie
- Sanktionen, Kontrollintensität und Zumutbarkeitsregeln zur Arbeitsaufnahme.

Offensichtlich ist, dass die Gefahr der Konkurrenz des Sozialstaates mit regulärer Arbeit von der absoluten Höhe der Transferleistungen und der Höhe der Arbeitseinkommen im Niedriglohnssektor abhängt. Je niedriger der Startpunkt des Transfersystems bei Arbeitslosigkeit, je niedriger also die Sozialtransfers im Falle eines arbeitslosen Arbeitsfähigen, desto höher ist der Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Eine deutliche Senkung ist mit den spezifischen deutschen Vorstellungen und ver-

fassungsrechtlichen Vorgaben allerdings nicht vereinbar, sodass dieser Weg weitgehend ausscheidet.

Allerdings sollte dem Lohnabstandsgebot bei der Festsetzung und Weiterentwicklung der Bedarfssätze so weit wie möglich Rechnung getragen werden, um das Problem nicht weiter zu verschärfen. Man muss sich bewusst sein, dass jede Erhöhung der Bedarfssätze eine Erhöhung der Zahl der Hilfebedürftigen, der Arbeitslosigkeit und der fiskalischen Belastung bewirkt, wenn die übrigen Parameter sich nicht ändern. Insgesamt gesehen ist daher an der aktuellen Höhe der Bedarfssätze nur wenig zu ändern und zu kritisieren, was eine Feinjustierung, Verbesserung der Transparenz der Berechnung und eine regelmäßige Überprüfung nicht ausschließt.

Die Höhe der Anrechnung von Arbeitseinkommen wirkt sich ebenfalls auf die Arbeitsaufnahme aus. Je mehr ein Transferempfänger von seinem zusätzlichen Arbeitseinkommen behalten darf, je niedriger also die Transferentzugsquote¹⁶ ist, desto größer ist der Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Deshalb spricht viel für eine geringere Anrechnung.

Man darf aber bei dieser Überlegung folgenden Zusammenhang nicht übersehen: Je geringer die Anrechnungsquote, desto mehr Transferempfänger (Aufstocker) gibt es und desto fiskalisch teurer ist das System. Wenn man schon ein hohes Ausgangsniveau des Systems hat, ist es fiskalisch immer schwieriger, dies mit einem niedrigen Anrechnungssatz zu kombinieren. Es besteht auch die Gefahr, dass weit über den Niedriglohnbereich hinaus normale Vollzeitbeschäftigte in das System einbezogen werden müssen. Dies könnte zur Folge haben, dass Arbeitnehmer, die im Sinne des Einkommensteuerrechts als leistungsfähig gelten und Lohnsteuer zahlen müssen, im Transfersystem als

bedürftig angesehen werden und wiederum Zahlungen empfangen, was zu massiven Widersprüchen im Steuer- und Transfersystem führt.

Deshalb wird oft die Lösung gewählt, die Anrechnung zunächst mit niedrigeren Sätzen zu beginnen und bei zunehmendem Einkommen zu steigern, um zu hohe fiskalische Belastungen und die anderen Nebenwirkungen zu vermeiden. Dieser auf den ersten Blick vernünftige Kompromiss hat allerdings den massiven Nachteil, dass man bei höheren Einkommen zu sehr hohen Entzugsquoten kommt, die eine weitere Erhöhung des Arbeitseinkommens unattraktiv machen. Im Extremfall kann es sogar zu Entzugsquoten von über 100 Prozent kommen. Das bedeutet, dass ein weiterer Arbeitseinsatz und eine Erhöhung des Arbeitseinkommens den Betroffenen sogar schlechter stellt – ein offensichtlich widersinniger Effekt.

Aber auch wenn dieser Effekt vermieden wird, kann ein solches System hoher Anrechnungsquoten zu einer Begünstigung von Teilzeitarbeit (bei der keine oder niedrige Anrechnungsquoten gelten) und einer Benachteiligung der Vollzeitarbeit führen. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn bestimmte Formen der Teilzeitarbeit – wie die 400-Euro-Jobs – steuerlich begünstigt werden. Insgesamt führt dies zu einer gesellschaftlich unerwünschten Verdrängung oder Diskriminierung von an sich erwünschter Vollzeitarbeit.

16 Um die Wirkungen richtig analysieren zu können, müssen alle anderen einkommensabhängigen Effekte anderer Transfersysteme (z. B. Wohngeld, Unterstützung von Kindern) sowie der Abgabesysteme (Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer) mit berücksichtigt werden, was im Einzelfall komplizierte Rechnungen erfordert.

Betrachtet man unter diesen Gesichtspunkten das heute geltende System, so ist nicht zu bestreiten, dass die Staffelung der Anrechnungsquoten alles andere als zufrieden stellend ist. Zwar bleiben die ersten verdienten 100 Euro monatlich anrechnungsfrei, dann allerdings unterliegen die weiteren Beträge von 100 bis 800 Euro einer Transferentzugsrate von 80 Prozent, von 800 bis 1200 Euro einer Rate von 90 Prozent und darüber einer Entzugsrate von 100 Prozent. Bei sehr kleinen Hinzuverdiensten kann man alles behalten. Ein voller 400-Euro-Job bringt netto 160 Euro, eine Beschäftigung mit einem Nettolohn von 1000 Euro netto 240 Euro. Maximal kann man 280 Euro bei einem Arbeitslohn von 1200 Euro und darüber behalten.¹⁷ Die Zahlen zeigen deutlich, dass die geltende Staffelung Minijobs mit Teilzeitarbeit begünstigt. Deshalb ist es auch kein Wunder, dass viele Aufstocker nur Teilzeitarbeitsplätze haben.

Allerdings zeigen die Zahlen auch, dass Vollzeitarbeit im Niedriglohnsektor schon Armut vermeidet. Denn bezogen auf das Jahr 2005 konnte zum Beispiel ein Lediger im extremen Niedriglohnsektor bei einem Nettostundenlohn von vier Euro (Bruttolohn ca. fünf Euro) und Vollzeitbeschäftigung (160 Stunden pro Monat) monatlich 208 Euro behalten, was zusammen mit dem ALG II und dem Ersatz der Warmmiete etwa 908 Euro entsprach. Das liegt deutlich oberhalb der Armutsgrenze für Ledige von 781 Euro, allerdings immer noch im Bereich der Armutgefährdung.

Um das ALG-II-System zu verbessern, wäre also eine Senkung der hohen Anrechnungsquoten anzustreben – insbesondere der ökonomisch problematischen 100-Prozent-Regelung. Allerdings muss eine Beschränkung an anderer Stelle gefunden werden, um die fiskalischen Belastungen und die anderen oben

beschriebenen Nachteile zu vermeiden. Es bietet sich auf jeden Fall an, die systemwidrige und kostspielige Begünstigung der 400-Euro-Jobs zu beenden. Sie ist bei einem Aufstockungssystem für ALG-II-Bezieher nicht notwendig, für nicht bedürftige Personen (z. B. mit Zweitjob, mitverdienendem Partner, oder bei Rentnern) ungerechtfertigt sowie gesamtwirtschaftlich und sozialpolitisch kontraproduktiv.

Allerdings wird bei einer quantitativen Abschätzung der Be- und Entlastungen auch deutlich, dass bei dem hohen ALG-II-Niveau in Deutschland eine nachhaltige Verbesserung allein mit einem besseren Anrechnungssystem nicht zu erreichen ist.

Die Sanktionsregelungen sind unzureichend, wie schon im letzten Referat von Stephan Rixen¹⁸ dargelegt worden ist. Gesetzesformulierungen, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis verhindern einen wirkungsvollen Sanktionsmechanismus, der gerade deshalb besonders notwendig ist, weil wir aus sozialpolitischen Gründen ein sehr hohes ALG-II-Niveau haben, das eine sehr viel höhere Dauerabsicherung als in vielen vergleichbaren westlichen Industrieländern bietet. *Je höher das Ausgangsniveau, desto geringer sind die Möglichkeiten des Anreizes über niedrigere Anrechnungsquoten und desto höher ist die Missbrauchsanfälligkeit des Systems.*

Bei einem so ausgebauten sozialen und arbeitsrechtlichen Sicherungssystem wie in Deutschland müssen die Anforderungen an die Arbeitslosen zum ökonomischen, sozialen und fiska-

¹⁷ Sind Kinder vorhanden, verschiebt sich der Beginn der 100-Prozent-Anrechnung von 1200 auf 1500 Euro, sodass der maximale Betrag, den ein ALG-II-Bezieher behalten kann, dann von 280 auf 310 Euro steigt.

¹⁸ Siehe im vorliegenden Band S. 32 ff.

lischen Austarieren des Systems auch besonders anspruchsvoll sein. An sich muss gelten: Jede legale Arbeit ist grundsätzlich zumutbar. Jede Arbeitsmöglichkeit ist grundsätzlich anzunehmen.

Bei einem so ausgebauten sozialen und arbeitsrechtlichen Sicherungssystem wie in Deutschland müssen die Anforderungen an die Arbeitslosen zum ökonomischen, sozialen und fiskalischen Austarieren des Systems auch besonders anspruchsvoll sein.

Der Arbeitslose hat dem Arbeitsmarkt im Prinzip voll zur Verfügung zu stehen (d. h. normale Vollzeitbeschäftigung). Ein Verstoß hiergegen, insbesondere ein wiederholter Verstoß, muss eine angemessene fühlbare Sanktion nach sich ziehen, um die Einhaltung der Regeln zu erreichen. Im Prinzip sind

diese Vorschriften im ALG II wie auch schon früher bei der alten deutschen Sozialhilfe vorhanden. Wer Unterstützung von der Gemeinschaft erhält, hat die Verpflichtung, den ihm möglichen Beitrag durch Arbeitsaufnahme zu leisten, um die Belastung des Solidaritätssystems in Grenzen zu halten und eine soziale "Hängematte" zu vermeiden.

Die Realität sieht allerdings anders aus. Die Zumutbarkeit ist faktisch abgeschwächt worden. Nicht jede Arbeit, die in Deutschland legal ausgeführt werden kann und ausgeführt wird, ist zumutbar. Problematischer ist jedoch das faktische Leerlaufen von Sanktionen. An sich müsste eine Verweigerung der Arbeitsaufnahme im Regelfall zu einer automatischen Sanktionierung führen. Die Beweislast müsste, wie ansonsten üblich, beim Transferempfänger liegen, der ja eine Unterstützung der Gemeinschaft einfordert, und nicht bei der Behörde. Er müsste beweisen, dass er aus gesetzlich anerkannten Gründen das Arbeitsangebot nicht annehmen konnte. Die faktische Beweislastumkehr, verbunden mit hohen Anforderungen an die Beweis-

führung durch die Behörden und die Verwaltungspraxis, führt zu einem sehr mühsamen, zeit- und arbeitsaufwendigen und häufig dann auch erfolglosen Sanktionsverfahren bei Arbeitsverweigerung. Die letztlich kaum beschnittenen Möglichkeiten der Schwarzarbeit verschärfen das Problem.

Deutschland befindet sich offensichtlich in einem kaum lösbaren Dilemma. Auf der einen Seite sind wir zu Recht stolz auf einen ausgebauten Sozialstaat, den viele noch weiter verbessern und ergänzen wollen, auf der anderen Seite wollen wir keinen umfangreichen Kontrollstaat und schon gar keinen Polizeistaat. Die Freiheit der Bürger und eine gewisse Zurückhaltung des Staates bei der Überprüfung privater Angelegenheiten sind uns sehr wichtig. Insbesondere möchten wir keinen Staat, der sich über umfassende Kontrollen überall einmischt. Aber natürlich ist jemandem, der sich von der Gemeinschaft unterstützen lässt, auch ein höheres Maß an Kontrolle und Nachweis zuzumuten.

Es ist offensichtlich, dass die Möglichkeiten des Staates zur Kontrolle des Verhaltens seiner Bürger in einem freiheitlichen Staat immer deutlich begrenzt sind. Gesetze und Regelungen müssen auf diesen Umstand Rücksicht nehmen. Man kann und darf nicht durch eine gesetzliche Regelung vom Staat Kontrollen und Beweispflichten verlangen, die zwar zu einer vernünftigen Steuerung und zur Vermeidung von Missbrauch unerlässlich, aber in einer freiheitlichen Demokratie in der vom Gesetz verlangten Form und Intensität nicht leistbar oder nur mit einem nicht zu rechtfertigenden Aufwand erreichbar sind. Der Gesetzgeber muss das System so konstruieren und die Gesetzes- und Verwaltungsregeln so fassen, dass sie auch umsetzbar sind und das Ziel erreichen.

Es wäre fatal, wenn man wegen fehlender oder unzureichender Sanktionsmöglichkeiten auf eine weitere, meines Erachtens dringend notwendige Verbesserung des ALG-II-Systems hinsichtlich weiterer Senkung der Arbeitslosigkeit, Finanzierbarkeit und Demografie verzichtet, weil die anderen beiden Stellschrauben – nämlich Niveau und Anrechnungsvorschriften – nicht im notwendigen Umfang veränderbar sind oder nicht verändert werden sollen. Deswegen muss man eine andere Lösung für das Kontroll- und Sanktionsproblem finden.

6. Vorschlag einer aktivierenden Sozialhilfe des ifo-Instituts

Unter den vielen in der Literatur zu diesem Thema gemachten Vorschlägen erscheint mir der überarbeitete ifo-Vorschlag¹⁹ als beste Lösung zur Verbesserung des ALG-II-Systems. Er beruht auf einer soliden empirischen Basis, ist detailliert unter Zugrundelegung der vorhandenen Daten durchgerechnet und in sich stimmig. Deswegen möchte ich den Vorschlag hier vorstellen.

Ausgangspunkt der Überlegung ist eine ökonomische Analyse des Arbeitsmarktes. Wenn es eine Zunahme der Beschäftigung für Niedrigqualifizierte geben soll, ist dies bei sonst im Übrigen gleichen Bedingungen nur durch eine *dauerhafte* Senkung der Löhne in diesen Bereich erreichbar.²⁰ Dies gilt insbesondere bei den Niedrigqualifizierten, wo häufig Produktivität und Lohnhöhe auseinanderfallen.

Das gegenwärtige Sozialsystem führt zu einem Angebot für Nichtarbeit – einer Art Mindestlohn, unter dem eine Beschäftigung für den Arbeitslosen nicht attraktiv ist, da der Sozialstaat mehr bezahlt, als ein Arbeitgeber aus

Um eine Lohnsenkung im Niedriglohnbereich verteilungspolitisch überhaupt akzeptabel zu machen, sind dauerhafte Lohnzuschüsse notwendig, sodass sich auch die Arbeitgeber darauf einstellen können.

Produktivitätsüberlegungen anbieten kann. Menschen werden also nicht fürs Mitmachen bezahlt, sondern für das Abseitsstehen. In einer Marktwirtschaft werden dann nicht alle Beschäftigungsmöglichkeiten genutzt und ein Teil bleibt arbeitslos.

Wenn man die Lohnsenkung aus welchen Gründen auch immer nicht akzeptiert, gibt es keine Zunahme der Beschäftigung. Die ALG-II-Reformen haben zwar über das Instrument der Aufstockung den Angebotslohn des Sozialstaates gesenkt und damit einen Niedriglohnsektor ermöglicht, allerdings nicht in dem Umfang, der nötig ist, um die Arbeitslosigkeit von Arbeitsfähigen weiter deutlich zu reduzieren.

Um eine Lohnsenkung im Niedriglohnbereich verteilungspolitisch überhaupt akzeptabel zu machen, sind *dauerhafte Lohnzuschüsse* notwendig, sodass sich auch die Arbeitgeber darauf einstellen können und vielleicht sogar die aus Kostengründen erfolgte Substitution von Arbeit durch Maschinen rückgängig machen.

Sie müssen *universell* gelten und sich auf das untere Ende der Einkommenskala beschränken. Spezielle Hilfen für Arbeitslose oder bestimmte Altersgruppen führen nicht zu einer dauerhaften, sondern nur zu einer partiellen Senkung der Löhne und damit zu einem Drehtüreffekt. Die begünstigten Gruppen verdrängen die nicht begünstigten.

19 Sinn u. a. 2006, S. 6–27.

20 Langfristig kann mehr Beschäftigung auch durch eine Erhöhung der Produktivität erfolgen, die durch eine bessere Qualifizierung und Bildung erreicht wird. Diese Maßnahmen ersetzen nicht die zunächst notwendigen Lohnsenkungen, sondern sind als langfristige Maßnahmen zu sehen, die die Lohnsenkungen später ganz oder teilweise kompensieren können.

Die Lohnzuschüsse müssen *bedarfsabhängig* sein und alle Einkommen, Hilfen, Abgaben etc. berücksichtigen.

Lohnersatzleistungen, die an Personen geleistet werden, die erwerbsfähig sind, aber *keine Arbeit aufnehmen*, müssen zurückgefahren werden.

Mindestlöhne sind kontraproduktiv, da sie die Lohnsenkungen verhindern, die notwendig sind, um ein zusätzliches Angebot an Arbeitsplätzen zu erzielen.

Auch *Freizeit* stellt ein ökonomisches Gut dar. Der Hilfeempfänger ist verpflichtet, es auf Aufforderung einzusetzen.

Auf der Basis der Zahlen von 2005 enthält der Vorschlag folgende Kernelemente:²¹

1. Erhöhung des Freibetrags von 100 auf 500 Euro.
2. Entzugsraten oberhalb 500 Euro deutlich unter 100 Prozent. Sie werden so kalkuliert, dass das Gesamtpaket fiskalisch keine Belastungen erzeugt.
3. Abschaffung der Minijobs; stattdessen für die ersten 200 Euro Monatseinkommen keine Arbeitnehmersozialbeiträge sowie eine zusätzliche Bezuschussung der ersten 200 Euro durch eine Lohnsteuergutschrift in Höhe der Arbeitgeberbeiträge.
4. Generelle Senkung des ALG-II-Niveaus für erwerbsfähige Personen bei gleichzeitigem Angebot einer Beschäftigung. Kann dem ALG-II-Bezieher kein Arbeitsangebot gemacht werden, verbleibt es beim bisherigen Niveau.
5. Die Gemeinden müssen den Arbeitssuchenden ein Angebot machen, das ihnen das alte ALG-II-Niveau sichert.
6. Die Gemeinden können die von ihnen zu übernehmenden Arbeitslosen bei sich selbst beschäftigen oder an die Privatwirtschaft zu einem frei vereinbarten Entgelt ausleihen (z. B. über Ausschreibungen).

Die Elemente 1 bis 3 verbessern deutlich die Anreizwirkungen der Aufstockung. Elemente 4 und 5 führen zu einer Beweislastumkehr. Durch die automatische Kürzung des ALG-Ausgangsniveaus für Arbeitsfähige bei gleichzeitigem Angebot einer Beschäftigungsmöglichkeit, zu der die Behörde verpflichtet wird, wird faktisch eine Umkehr der Beweislast erreicht. Es müssen keine Sanktionen mehr ausgesprochen werden; es wird vielmehr ein Angebot gemacht, das den Betroffenen mindestens auf das alte Niveau bringt; allerdings mit dem entscheidenden Unterschied, dass der Hilfsbedürftige bisher freie Zeit für das Einkommen (Arbeitseinkommen + ALG II) aufwenden muss und so in dieser Zeit auch dem Schwarzmarkt nicht zur Verfügung steht. Lehnt er das Angebot unbegründet ab, erhält er nur das abgesenkte ALG II für Arbeitsfähige. Nur wenn kein Angebot gemacht werden kann, bleibt es beim alten Zustand, sodass dann niemand finanziell schlechter steht.

Die entscheidende Frage ist, ob es wirklich gelingt, den Niedriglohnsektor so zu aktivieren, dass genügend Arbeitsplätze für Arbeitsfähige zur Verfügung gestellt werden. Das wird zunächst durch private Arbeitgeber nicht erfolgen, da dies von der Reaktionsgeschwindigkeit auf den privaten Arbeitsmärkten abhängt. Da dieses Modell nur funktioniert, wenn die Löhne im Niedriglohnbereich sinken, wird dieser Prozess längere Zeit in Anspruch nehmen. Durch gemeindliche Aktivitäten soll diese Anpassungszeit überbrückt werden.

21 H.-W. Sinn, C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding, „Die zentralen Elemente der Aktivierenden Sozialhilfe“, in: ifo Schnelldienst 60 (9), (2007), S. 48 ff.

Die Arbeitslosen stehen den Gemeinden zur Verfügung, die den Arbeitslosen ein Arbeitsangebot machen müssen. Um nicht auf die Ein-Euro-Jobs oder die herkömmlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen angewiesen zu sein, können die Gemeinden die Arbeitnehmer an private Arbeitgeber verleihen. Um eine Begünstigung bestimmter Privater zu vermeiden, müssten diese Leiharbeitsangebote der Gemeinden öffentlich ausgeschrieben werden. Auf der einen Seite bewirkt die Konkurrenz potentieller Arbeitgeber, dass die Gemeinde keinen zu niedrigen Preis erzielt. Auf der anderen Seite verstärkt das zusätzliche Angebot die Tendenz, dass die Löhne für diesen Bereich sinken und die Arbeitgeber auch neue Beschäftigungsmöglichkeiten finden und anbieten. Diese Tendenz wird dadurch verstärkt, dass der schwarze Arbeitsmarkt verkleinert wird, da im Wesentlichen nur noch die Arbeitsfähigen Arbeit anbieten, die sich nicht im sozialen Sicherungssystem für Arbeitslose befinden. Im Übrigen besteht bei dieser Konstellation ein Interesse der Arbeitnehmer, sich selbst zu besseren Konditionen Arbeit zu suchen als die über die Gemeinden organisierte Arbeit, und das Aufstockungssystem zu nutzen.

Die Rechnungen zeigen, dass alle bisherigen Arbeitslosen besser stehen, die nun auf den normalen Arbeitsmärkten Geld verdienen, selbst wenn die Löhne niedrig sind, denn die verbesserten Anrechnungsvorschriften bei ALG II führen zu einem höheren Gesamteinkommen. Allerdings müssen sie einen Teil ihrer Zeit als Arbeitszeit zur Verfügung stellen – da aber dies auch bei der gemeindlich organisierten Arbeit erfolgt, ist dies kein Nachteil. Die übrigen arbeitsfähigen Arbeitslosen stehen finanziell nicht schlechter als bisher, da sie ALG II in der bisherigen Höhe weiter bekommen, wenn sie über die Gemeinde in

Arbeit gebracht werden oder wenn ihnen, aus welchen Gründen auch immer, kein Angebot gemacht worden ist. Nur diejenigen, die Angebote ablehnen, fallen auf das gekürzte ALG-II-Niveau, was ja gewollt ist.

Da das Aufstockungssystem auf einem niedrigeren Ausgangsniveau aufsetzt, ist es nicht erforderlich, die Hinzuverdienstmöglichkeit wie heute ab einem bestimmten Einkommen durch eine Anrechnungsquote von 100 Prozent zu kappen, um eine zu hohe fiskalische Belastung oder ein Hineinragen des Aufstockungssystems in „normale Einkommenshöhen“ zu vermeiden.

Allerdings können auch negative Effekte eintreten. Durch das zusätzliche Angebot an Arbeit im Niedriglohnsektor werden nicht nur die Löhne für die neu eintretenden bisherigen Arbeitslosen sinken, sondern über Substitutionsbeziehungen auch die Löhne für vergleichbare Tätigkeiten und die schon heute darin Beschäftigten. Bei den heutigen Aufstockern wird dies aber in Höhe der Anrechnungsquote kompensiert. Hinzu kommt eine generelle Verbesserung der Aufstockung durch eine Verbesserung des Systems. Es können auch zusätzlich Arbeitnehmer, die bisher ein Einkommen knapp oberhalb des bisherigen Aufstockungssystems erzielen, durch den Druck auf den unteren Teil der Lohnskala niedrigere Löhne erhalten und in das System der Lohnergänzungen rutschen. Auch Arbeitnehmer darüber können betroffen sein. Diese Effekte sind nicht zu vermeiden, wenn man die Situation der Arbeitslosen verbessern will, denn diese

Ökonometrische Rechnungen zeigen, dass das ifo-Modell nicht zu zusätzlichen Belastungen des Staates und mittelfristig sogar zu Einsparungen führt. Die Arbeitslosen stehen besser da als zuvor. Ein umfassendes Kontroll- und Sanktionssystem ist nicht notwendig.

erhalten nur Arbeit, wenn zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden, was wiederum nur über eine Senkung der Lohnkosten erfolgen kann.²²

Ökonometrische Rechnungen zeigen, dass das ifo-Modell nicht zu zusätzlichen Belastungen des Staates und mittelfristig sogar zu Einsparungen führt. Die Arbeitslosen stehen besser da als zuvor. Ein umfassendes Kontroll- und Sanktionssystem ist nicht notwendig.

7. Mindestlohn als Alternative oder Ergänzung von Lohnersatzleistungen?

In der öffentlichen Diskussion wird seit Langem der Mindestlohn als Alternative oder als Ergänzung in die Diskussion gebracht. Er löst aber nicht das Problem der Arbeitslosigkeit und führt insgesamt auch nicht zu einer Verbesserung im Niedriglohnbereich. Liegt er zu niedrig, hilft er nicht, hat aber keine störenden Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt. Liegt er höher als der Gleichgewichtslohn, dann müssen die bisherigen Löhne in diesem Bereich auf den Mindestlohn steigen. Auch andere Löhne werden durch das Stauchen der Lohnskala berührt und steigen.

Darauf verweisen auch die Befürworter des Mindestlohns und hoffen, dass durch die erzwungenen Lohnerhöhungen die soziale Lage der Geringverdiener verbessert wird und der Staat durch die Verminderung oder den Wegfall der Aufstockung Geld spart, weil der Mitnahmeeffekt bei den Unternehmen vermieden wird. Bei einem völlig unflexiblen Angebot an Arbeit durch die Unternehmen stimmt das theoretisch; denn bleiben alle weiter beschäftigt, dann führen die höheren Löhne zu einem höheren Arbeitseinkommen. Die bisherigen Aufstocker brauchen nun

keine oder nur noch geringere Transferzahlungen. Der Staat spart Transferzahlungen, da ja die Betriebe durch höhere Löhne selbst für höhere Einkommen sorgen, und vermeidet dadurch den behaupteten Mitnahmeeffekt des Aufstockungssystems bei den Unternehmen.

Diese Betrachtung greift aber zu kurz. Empirische Untersuchungen zeigen, dass diese Sondersituation völlig unflexibler Arbeitsmärkte nicht vorliegt. Die höheren Lohnkosten der Betriebe führen zu einem Verlust an Arbeitsplätzen und zu mehr Arbeitslosigkeit. Die Situation der davon Betroffenen verschlechtert sich, denn der Verlust an Arbeitseinkommen wird durch ALG II nur teilweise kompensiert. Das Ziel des Mindestlohns, dass jeder von seiner Arbeit leben soll, wird nicht erreicht, wenn zum Mindestlohn nicht genügend Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, denn die Arbeitslosen erhalten ja gerade den Mindestlohn nicht.

Das Ziel des Mindestlohns, dass jeder von seiner Arbeit leben soll, wird nicht erreicht, wenn zum Mindestlohn nicht genügend Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, denn die Arbeitslosen erhalten ja gerade den Mindestlohn nicht.

Insbesondere in Regionen mit niedriger Wirtschaftskraft und damit geringerem Lohnniveau fallen viele Arbeitsplätze weg. Ökonometrische Untersuchungen zeigen, dass je nach Höhe des Mindestlohns mit Arbeitsplatzverlusten in Millionen-

22 Durch den Mindestlohneffekt des bisherigen Systems wird Arbeitslosigkeit erzeugt. Die von der Arbeitslosigkeit Betroffenen müssen dann mit ALG II vorlieb nehmen. Die Situation der weiterhin Beschäftigten, die es natürlich auch gibt, verbessert sich, da sie durch die Verringerung des Arbeitsangebots potentiell höhere Löhne am Markt erzielen können.

höhe gerechnet werden muss.²³ Die Transferzahlungen insgesamt steigen, da die Wirkung über die höhere Arbeitslosigkeit wesentlich größer ist als die Entlastung durch geringere Aufstockungen bei den weiterhin Beschäftigten. Alles in allem hat der Mindestlohn daher unsoziale Auswirkungen, da er für die Gruppe, die begünstigt werden soll, kontraproduktiv ist. Im Übrigen ist der Mindestlohn verteilungspolitisch viel zu wenig zielgerichtet, denn er berücksichtigt nicht die verschiedenen Bedarfe bei unterschiedlicher Familiengröße und auch nicht weitere Arbeitseinkommen von Familienmitgliedern.²⁴

Auch die französische Variante, bei der die unerwünschten Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns durch eine Subventionierung der Mindestlöhne und der knapp über dem Mindestlohn liegenden Löhne durch geringere Sozialversicherungsbeiträge vermieden werden sollen, ist keine Lösung. Die Subventionierung ist sehr kostspielig und nur von begrenztem Erfolg.²⁵

²³ A. Knabe und R. Schöb, „Minimum Wage Incidence: The Case for Germany“, in: CESifo Working Papers No 2432 (2008); J. Ragnitz und M. Thum, „The Empirical Relevance of Minimum Wages for the Low-Wage Sectors in Germany, in: CESifo Forum, 2 (2007).

²⁴ Selbst wenn man die Mindestlöhne voraussetzt, die die eifrigsten Befürworter dieser Politik vorschlagen, und von tatsächlicher Beschäftigung zu diesen Löhnen ausgeht, würden diese nicht ausreichen, um größere Familien mit Kindern in die Lage zu versetzen, ohne zusätzliche spezielle Transfers auszukommen. Man bräuchte also unterschiedliche Löhne nach Familienstand, was offensichtlich unmöglich ist.

²⁵ A. Knabe und R. Schöb, „Minimum Wages and their Alternatives: A Critical Assessment“, in: CESifo Working Papers No. 2494 (2008), S. 16 ff.

Über die Autoren

Stephan Leibfried

Prof. Dr. Stephan Leibfried, geboren 1944, studierte Politik- und Rechtswissenschaften in Berlin, an der University of Tennessee in Knoxville und in Bremen. 1969 legte er das erste und 1974 das zweite juristische Staatsexamen ab. Danach übernahm er die Professur für Sozialpolitik und Sozialverwaltung an der Universität Bremen, die ab 2001 auf „Public Policy and Social Policy“ umgewidmet war und ab 2009 als Forschungsprofessur eingerichtet wurde. Seit 1999 ist er Mitinitiator einer Sfb-Vorbereitungsgruppe „Staatlichkeit im Wandel“ zur Antragstellung bei der DFG, seit 2003 stellvertretender Sprecher und seit 2004 Sprecher. 2003 wurde er als Ordentliches Mitglied in die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften aufgenommen und ist seit 2006 Sekretär der Sozialwissenschaftlichen Klasse. Zudem ist er Initiator und Mitherausgeber der Sfb-Reihe bei Campus (13 Bände) und seit 2007 darüber hinaus bei Palgrave Macmillan (14 Bände).

Stephan Rixen

Prof. Dr. Stephan Rixen, geboren 1967 in Düren, studierte in Tübingen und Löwen. 1998 promovierte er in Gießen und legte 1995 das erste und 1999 das zweite juristische Staatsexamen ab. Danach arbeitete er als Anwalt in Berlin und war seit 2001 wissenschaftlicher Assistent am Institut für Staatsrecht der Universität zu Köln, wo er sich 2004 habilitierte. Seit 2007 ist er Inhaber des Lehrstuhls für das Recht sozialer Dienstleistungen und Einrichtungen an der Universität Kassel sowie seit 2010 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Sozialwirtschafts- und Gesundheitsrecht an der Universität Bayreuth. In den Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zur Bemessung des Existenzminimums in der Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) war er Prozessbevollmächtigter der Bundesregierung. Zudem nimmt er verschiedene ehrenamtliche Tätigkeiten in Gremien des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (DV) wahr.

Armin Falk

Prof. Dr. Armin Falk studierte von 1989 bis 1994 Volkswirtschaftslehre an der Universität Köln. 1998 promovierte er über „Reciprocity and Wage Formation“ an der Universität Zürich, wo er sich 2003 auch habilitierte. Im selben Jahr folgte er einem Ruf an die Universität Bonn.

Seit 2004 leitet Falk dort das Labor für Experimentelle Wirtschaftsforschung und ist seit 2007 Direktor der Abteilung für Empirische Wirtschaftsforschung. Außerdem ist Falk Mitgründer und Direktor des Center for Economics and Neuroscience (CENs), externes wissenschaftliches Mitglied der Max-Planck-Gesellschaft, Programm-Direktor am Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Fellow des Centre for Economic Policy Research (CEPR) und Fellow des Center for Economic Studies (CESifo).

Zu seinen wichtigsten Auszeichnungen zählen der Gossen-Preis des Vereins für Socialpolitik 2011, der Gottfried-Wilhelm-Leibniz-Preis der Deutschen Forschungsgemeinschaft 2009 sowie der Yrjö-Jahnsson-Preis 2011. Dieser von der finnischen Yrjö-Jahnsson-Stiftung gemeinsam mit der European Economic Association (EEA) verliehene Preis gilt als die höchste Auszeichnung in Ökonomie im europäischen Raum.

Georg Milbradt

Prof. Dr. Georg Milbradt, geboren 1945 in Eslohe, studierte Mathematik, Volkswirtschaftslehre und Rechtswissenschaft an der Universität Münster und schloss sein Studium als Diplom-Volkswirt ab. 1973 promovierte er am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Münster und habilitierte im Jahr 1980. Von 1990 bis 2001 war er sächsischer Finanzminister und von 2002 bis 2008 sächsischer Ministerpräsident und Mitglied des Vermittlungsausschusses. 1994 bis 2009 war er Abgeordneter im sächsischen Landtag und ist seit 2010 Mitglied im Leitungsgremium des Forum of Federations in Ottawa, Kanada. Zudem ist er seit 1995 außerplanmäßiger Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Münster und seit 2009 auch an der TU Dresden.

Über die Vodafone Stiftung

Erkennen. Fördern. Bewegen.

Die Vodafone Stiftung ist eine der großen unternehmensverbundenen Stiftungen in Deutschland und Mitglied einer weltweiten Stiftungsfamilie. Als eigenständige gemeinnützige Institution fördert und initiiert sie Projekte insbesondere mit Bildungsbezug. Ziel ist es, Impulse für den gesellschaftlichen Fortschritt zu geben, die Entwicklung einer aktiven Bürgergesellschaft zu unterstützen und gesellschaftspolitische Verantwortung zu übernehmen. Dabei geht es der Stiftung vor allem darum, benachteiligten Kindern und Jugendlichen sozialen Aufstieg zu ermöglichen. Das Förderprofil der Stiftung steht unter dem Leitmotiv: „Erkennen. Fördern. Bewegen.“

Impressum

Herausgeber:

Vodafone Stiftung Deutschland
gemeinnützige GmbH
Am Seestern 1
40547 Düsseldorf
www.vodafone-stiftung.de

Verantwortlich:

Dr. Mark Speich
Dr. David Deißner

Koordination:

Danyal Alaybeyoglu

Lektorat:

Dr. Constanze Huther
Jost Burger

Gestaltung:

trafodesign GmbH, Düsseldorf

Druck:

Druckstudio GmbH, Düsseldorf

**Mix**

Produktgruppe aus vorbildlich bewirtschafteten
Wäldern und anderen kontrollierten Herkünften

www.fsc.org Zert.-Nr. GFA - COC
© 1996 Forest Stewardship Council



Vodafone
Stiftung
Deutschland

ISBN 978-3-9813230-4-7