

Zur Entwicklung der arbeitsmarktbedingten Staatsausgaben

Die staatlichen Haushalte werden auf vielfältige Weise durch den Arbeitsmarkt beeinflusst. Betroffen sind Ausgaben für Lohnersatzleistungen, bedarfsorientierte Sozialtransfers und aktive Arbeitsmarktpolitik, aber auch Steuer- und Sozialbeitragseinnahmen. In den vergangenen zehn Jahren waren neben der konjunkturellen Entwicklung insbesondere die Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit und zuletzt der Abbau der als weitgehend erfolglos bewerteten aktiven Arbeitsmarktpolitik von Bedeutung. Mit der HartzIV-Reform sind zwar Mehrausgaben beim Bund verbunden. Sie sind aus gesamtstaatlicher Perspektive aber deutlich geringer. Das Transfersystem wurde mit der Reform grundsätzlich auf eine klarere und einheitlichere Grundlage gestellt. Künftig werden die beschlossenen Einschränkungen beim Arbeitslosengeld und die Rückführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik entlastend wirken. Wichtig bleibt aber eine deutlichere Trennung von Versicherungsleistungen auf der einen und Transferleistungen auf der anderen Seite. Auch scheint eine Adjustierung und konsequente Umsetzung des bestehenden Instrumentariums in Verbindung mit einer weiteren Flexibilisierung des Arbeitsmarktes erfolgversprechender als Experimente mit neuen Kombi- und Mindestlohnmodellen. Der Beitragssatz der Bundesagentur für Arbeit sollte so bemessen sein, dass auch konjunkturelle Schwächephasen verkraftet werden können.

Vielfältige Wechselbeziehungen zwischen Staat und Arbeitsmarkt

Der Staat und der Arbeitsmarkt stehen grundsätzlich in einer gegenseitigen Wechselbeziehung. So wirken auf der einen Seite die Aktivitäten des Staates – neben seiner Rolle als wichtiger Arbeitgeber – kurz-, mittel- und langfristig auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und damit auch auf die Beschäftigung. Der Staat hat aber auch entscheidenden Einfluss auf die Regulierung des Arbeitsmarktes, und das Steuer- und Transfersystem ist von erheblicher Bedeutung für die Anreize, Arbeit nachzufragen oder anzubieten. Auf der anderen Seite – und dies steht im Folgenden im Vordergrund – werden die öffentlichen Haushalte auf vielfältige Weise durch die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst. Steigende Arbeitslosenzahlen führen zu Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen. Sie sind außerdem mit höheren Ausgaben vor allem für Lohnersatzleistungen oder die bedarfsorientierte Grundsicherung verbunden. Darüber hinaus schlagen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den öffentlichen Haushalten zu Buche.

Die arbeitsmarktbedingten Belastungen der öffentlichen Haushalte in den Jahren 1995 bis 2005: ein Überblick

Einflussfaktoren der arbeitsmarktbedingten Belastungen der Staatsfinanzen

Die Entwicklung der arbeitsmarktbedingten Belastungen der öffentlichen Haushalte unterlag in den vergangenen Jahren sowohl konjunkturellen als auch strukturellen Einflüssen. So kam es zum einen zyklisch bedingt um die Jahrtausendwende vorübergehend zu einer merklichen Minderbelastung der Staatsfinanzen. Zum anderen weitete sich die struk-

turelle Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf spürbar aus, was sich in einem Anstieg der Zahl der Langzeitarbeitslosen widerspiegelte. Außerdem waren zahlreiche gesetzliche Neuregelungen zu verzeichnen, wie vor allem die sogenannten Hartz-Gesetze (eine Übersicht findet sich im Anhang ab S. 82).

Auf der Ausgabenseite schlägt sich die Arbeitsmarktentwicklung vor allem im Arbeitslosengeld (ALG I), der Arbeitslosenhilfe beziehungsweise seit 2005 dem Arbeitslosengeld II (ALG II) und den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nieder. Darüber hinaus können hierzu (bis Ende 2004) auch die Sozialhilfe- und die dazugehörigen Wohngeldausgaben für Erwerbsfähige und deren Angehörige gerechnet werden, die allerdings nur grob abzuschätzen sind. Insgesamt sind die so abgegrenzten Ausgaben von knapp 81 Mrd € im Jahr 1995 auf 97 Mrd € im Jahr 2005 angestiegen. Ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt lag jeweils bei fast 4 ½ %, wobei zwischenzeitlich ein deutlicher Rückgang auf unter 4 % in den Jahren 2000 und 2001 zu verzeichnen war (vgl. Schaubild auf S. 65). Die anteiligen Finanzierungslasten verlagerten sich im Zeitverlauf vor allem im Zusammenhang mit der gestiegenen Langzeitarbeitslosigkeit, den Einschränkungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Hartz IV-Reform auf den Bundeshaushalt.

Die fiskalischen Belastungen durch die Arbeitslosigkeit sind außerdem in Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen begründet. Nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (dessen Abgrenzungen und Berechnungen nur einge-

Arbeitsmarktbedingte Ausgaben mit größeren Schwankungen

Einnahmenseitige fiskalische Belastungen schwieriger zu messen

schränkt mit den obigen Angaben vergleichbar sind), beliefen sich diese im Jahr 2004 auf eine Größenordnung von 40 Mrd €, wovon etwa drei Fünftel auf Sozialversicherungsbeiträge und zwei Fünftel auf Steuereinnahmen entfielen. Auf die Einnahmenseite bezogene Abschätzungen sind grundsätzlich mit größeren methodischen Schwierigkeiten verbunden und daher mit Vorsicht zu interpretieren (vgl. die Erläuterungen auf S. 66 f.). Im Folgenden steht die ausgabenorientierte Entwicklung im Vordergrund.

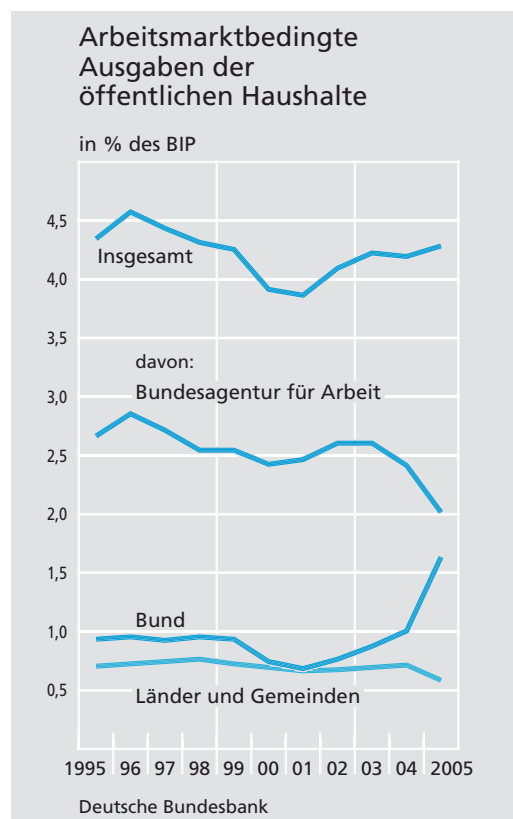
Bundesagentur für Arbeit: finanzielle Absicherung vorübergehender Arbeitslosigkeit

Sozialversicherung für vorübergehende Arbeitslosigkeit

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) bietet eine beitragsfinanzierte Absicherung gegen das Risiko des Einkommensverlustes infolge einer vorübergehenden Arbeitslosigkeit. Wie für Sozialversicherungen typisch wird dabei auf eine Differenzierung der Beiträge nach individuell unterschiedlichen Risiken verzichtet. Darüber hinaus bezahlt die BA eine Vielzahl von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (für Rehabilitation, Qualifizierung und Arbeitsbeschaffung). Sie ist zudem die für die Vermittlung Arbeitsloser zuständige staatliche Stelle.

Einnahmen- und Ausgabenstruktur der BA

Die BA finanziert sich zum weitaus größten Teil (in der Vergangenheit zwischen 80 % und 90 %) über entgeltbezogene Beiträge sozialversicherungspflichtig Beschäftigter, die je zur Hälfte vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu zahlen sind. Der Beitragssatz beträgt seit 1993 unverändert 6,5 %. Hinzu kommen ins-



besondere unterjährige Liquiditätshilfen des Bundes, die bislang jeweils am Jahresende in einen Zuschuss umgewandelt wurden, soweit die Finanzlage keine Rückzahlung zuließ. Da bei der BA keine nennenswerten Reserven vorhanden waren, wurden schwankende Einnahmen und Ausgaben in den vergangenen Jahren regelmäßig über den Bundeszuschuss ausgeglichen. Bei den Ausgaben beanspruchte das ALGI rund die Hälfte der Mittel. Auf die aktive Arbeitsmarktpolitik entfielen zwischen 30 % und 40 %. Darüber hinaus fielen Verwaltungsausgaben an. Es wurden aber unter anderem auch noch Zahlungen für das Insolvenzgeld und die Altersteilzeit geleistet (siehe Tabelle auf S. 68).

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist für die Finanzen der BA von entscheidender Be-

Die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit gemäß Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

Die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit schlagen sich sowohl auf der Ausgaben- (in beitragsfinanzierten Versicherungs- und steuerfinanzierten Transferleistungen) als auch auf der Einnahmenseite (in Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen) der öffentlichen Haushalte nieder. Davon zu unterscheiden sind die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit, die über ungenutzte potenzielle Produktionsfaktoren eine verminderte Wirtschaftsleistung verursachen. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten sind weitaus umfassender definiert. Ihre eindeutige Messung fällt jedoch schwer, weil sie insbesondere eine klare Vorstellung von der potenziell erreichbaren Wirtschaftsleistung bei Vollbeschäftigung voraussetzt.

Die fiskalischen Kosten sind nur zum Teil auch gesamtwirtschaftliche Kosten. Während Steuer- und Sozialbeiträge aus dem Arbeitsertrag gezahlt werden und ihr Ausfall folglich aus dem geringeren Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit resultiert, handelt es sich bei den Transfers an Arbeitslose lediglich um eine Einkommensumverteilung, die in konjunkturellen Abschwungphasen freilich stabilisierend wirken kann. Von den Transfers gehen aber insofern gesamtwirtschaftliche Kosten aus, wie sie selbst und ihre Finanzierung Ursache für weitere Unterbeschäftigung sind.

Das IAB legt regelmäßig Berechnungen zu den durch die registrierten Arbeitslosen verursachten gesamtfiskalischen Kosten vor.¹⁾ Die aktuellen Berechnungen reichen bis zum Jahr 2004, berücksichtigen also noch nicht die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II zum 1. Januar 2005. Als direkte

Kosten werden die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für das Arbeitslosengeld, des Bundes für die Arbeitslosenhilfe sowie der Kommunen für an registrierte Arbeitslose gezahlte Sozialhilfe berücksichtigt. Hinzu kommen Wohngeldzahlungen. Als indirekte Kosten gehen Einnahmenseite bei Steuern und Sozialbeiträgen in die Rechnung ein, wobei das unmittelbar vor der Arbeitslosigkeit bezogene Entgelt zugrunde gelegt wird. Unberücksichtigt bleiben die fiskalischen Kosten der Leistungsbezieher, die nicht zu den Arbeitslosen gezählt werden („58er-Regelung“, Erwerbsgeminderte und krankheitsbedingt Arbeitsunfähige).

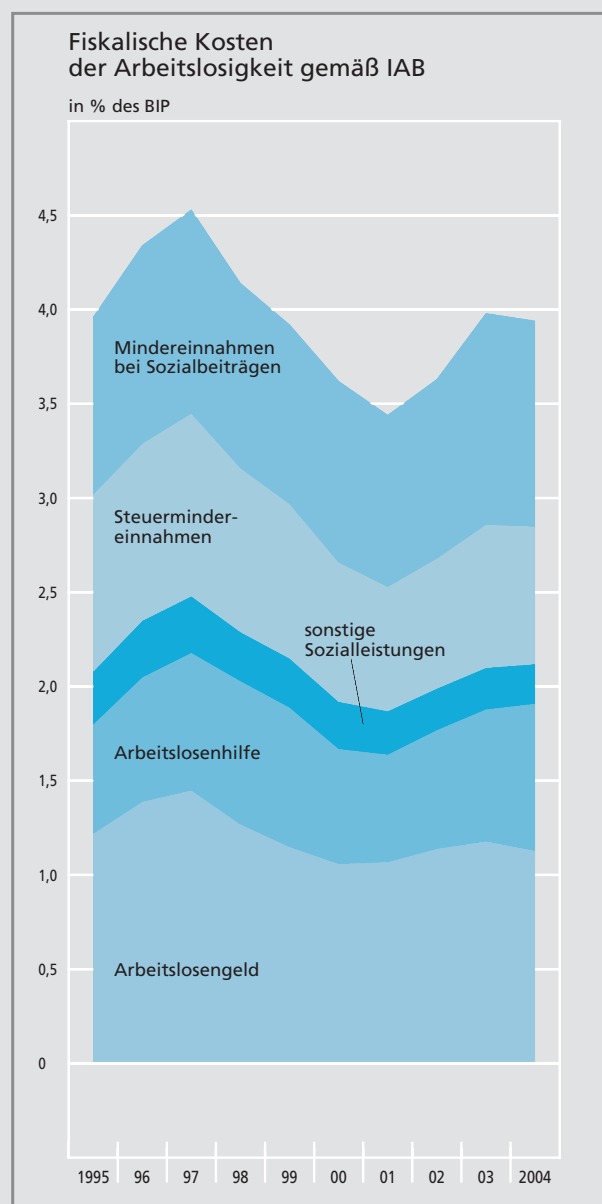
Nach den IAB-Berechnungen verursachte ein registrierter Arbeitsloser im Jahr 2004 durchschnittliche Belastungen von 19600 € pro Jahr. Auf Bezieher von Arbeitslosengeld entfielen mit rund 23000 € die höchsten Kosten, während sich für Arbeitslosenhilfebezieher ein Wert von 18900 € ergab. Deutlich weniger Kosten haben dagegen registrierte Arbeitslose verursacht, die weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe bezogen haben (14700 €). Die so ermittelten Gesamtbelastungen beliefen sich auf knapp 86 Mrd €. Etwa 54 % der Kosten waren direkte Ausgaben, 46 % bestanden in Form von Mindereinnahmen – zwei Fünftel Steuern und drei Fünftel Sozialbeitragsausfälle.

Im Zeitablauf folgen die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. In Prozent des BIP wurde im Jahr 1997 ein Maximum von 4 ½ % erreicht. Nach einem Rückgang bis auf 3 ½ % im Jahr 2001 kam es wieder zu einem Anstieg auf etwa 4 % des BIP in den Jahren 2003 und 2004. Dabei hat sich

¹⁾ Vgl.: H.-U. Bach und E. Spitznagel, Was kostet uns die Arbeitslosigkeit?, in: IAB Kurzbericht, Nr. 10, 2003.

insbesondere die Bedeutung der vom Bund zu finanzierenden Arbeitslosenhilfe nahezu stetig weiter erhöht. Größer geworden sind auch die Mindereinnahmen bei den Sozialbeiträgen, wohingegen die Steueraufkommensverluste seit 1997 sogar leicht zurückgegangen sind. Während die Entwicklungslinien auf der Ausgaben-seite vornehmlich durch konjunkturelle Schwankungen und eine strukturelle Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit geprägt sind, schlagen bei den Mindereinnahmen allerdings auch Steuer- beziehungsweise Beitragsatz-änderungen zu Buche. Steigende Beitragsätze etwa zur Krankenversicherung haben die Mindereinnahmen vergrößert. Dagegen haben die Tarifsenkungen bei der Einkommensteuer dem Progressionseffekt (Fiscal Drag) entgegengewirkt und für eine gewisse Stabilisierung gesorgt.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass die Berechnungen des IAB einen Teil der Arbeitslosen (insbesondere über 58-Jährige, aber auch die stille Reserve) nicht berücksichtigen. Auch werden die umfangreichen Aufwendungen für diejenigen nicht in die Rechnung einbezogen, die formal nicht als Arbeitslose registriert sind, weil sie an einer Beschäftigung schaffenden oder einer Qualifizierungsmaßnahme teilnehmen oder als regulär (Teilzeit-)Beschäftigte aufgrund ihres niedrigen Erwerbseinkommens aufstockende Transfers erhalten. Dadurch fallen die Gesamtkosten niedrig aus. Dem steht entgegen, dass die Mindereinnahmen recht hoch angesetzt werden, weil davon auszugehen ist, dass die Wiederbeschäftigung im Durchschnitt wohl nur zu einem niedrigeren Arbeitseinkommen möglich sein wird.



Finanzielle Entwicklung der Bundesagentur für Arbeit

Mrd € ¹⁾

Position	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Einnahmen							
Beiträge	43,1	46,4	47,3	47,4	47,3	47,2	47,0
Insolvenzgeldumlage	0,9	1,1	1,4	1,9	1,9	1,5	1,3
Europäischer Sozialfonds	0,1	0,5	0,8	0,6	0,3	0,3	0,3
Sonstige Einnahmen ²⁾	2,0	1,7	1,1	1,0	1,1	1,3	4,1
Insgesamt	46,1	49,6	50,7	50,9	50,6	50,3	52,7
Ausgaben							
Arbeitslosenunterstützungen	26,0	25,0	26,4	29,6	31,4	31,2	28,9
Arbeitslosengeld I	24,6	23,6	24,6	27,0	29,0	29,1	27,0
Kurzarbeitergeld	0,5	0,3	0,4	0,6	0,7	0,7	0,6
Insolvenzgeld	0,9	1,0	1,4	2,0	1,7	1,4	1,2
Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	17,6	20,3	20,7	21,0	19,2	16,8	11,6
Berufliche Aus- und Fortbildung ³⁾	9,6	12,8	14,2	15,1	13,8	12,2	8,5
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	5,9	5,0	3,8	3,2	2,3	1,7	0,4
Berufliche Rehabilitation	2,1	2,5	2,6	2,8	3,0	2,9	2,6
Winterbauförderung ⁴⁾	0,8	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2
Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz	.	0,3	0,5	0,7	0,9	1,0	1,1
Aussteuerungsbetrag	.	.	.	.	.	.	4,6
Sonstige Ausgaben ⁵⁾	5,2	4,6	4,7	5,0	5,1	5,3	6,7
Insgesamt	49,6	50,5	52,6	56,5	56,8	54,5	53,1
Überschuss (+) bzw. Defizit (-)	-3,5	-0,9	-1,9	-5,6	-6,2	-4,2	-0,4

Quelle: Bundesagentur für Arbeit. — 1 DM-Werte in Euro umgerechnet. — 2 2005 einschl. Verwaltungskosten-erstattungen des Bundes. — 3 Qualifizierungsmaß-nahmen einschl. Unterhaltsgeld bzw. Arbeitslosengeld bei Weiterbildung, Personal-Service-Agenturen und Ich-

AG. — 4 Schlechtwettergeld, Wintergeld, Produktive Winterbauförderung für Arbeitgeber, Winterausfall-geld. — 5 Insb. Verwaltungsausgaben, 2005 erhöht durch Umstellung auf ALG II; 1995 noch nennenswerte Leistun-gen nach dem Vorruhestandsgesetz.

Deutsche Bundesbank

Gesamtwirt-schaftliche Ent-wicklung mit entscheidendem Einfluss auf Finanz-entwicklung

deutung. Mit der günstigen konjunkturellen Lage um die Jahrtausendwende kam es vorübergehend zu einer deutlichen Erholung am Arbeitsmarkt. Entsprechend erreichte das Defizit der BA im Jahr 2000 mit knapp 1 Mrd € einen vorläufigen Tiefstand, während in den Jahren 1996 und 2003 mit 7 Mrd € beziehungsweise gut 6 Mrd € jeweils Höhepunkte zu verzeichnen waren.

Arbeitslosengeld I

Das ALGI stellt eine vorübergehende Lohnersatzleistung nach einem Arbeitsplatzverlust dar. Entsprechend schwanken die Ausgaben insbesondere konjunkturell relativ stark (siehe Schaubild auf S. 73). Sie erreichten im Jahr 1997 einen Wert von fast 30 ½ Mrd €. Mit der günstigeren gesamtwirtschaftlichen Ent-

Konjunktur-getriebene Schwankungen beim Arbeitslosengeld I

wicklung sanken die Zahlungen bis zum Jahr 2000 auf 23 ½ Mrd €, um insbesondere mit der wirtschaftlichen Schwächephase erneut auf jeweils 29 Mrd € in den Jahren 2003 und 2004 anzusteigen. 2005 kam es wieder zu einem Rückgang um 2 Mrd €.

Dabei sind die Ausgaben für das ALGI nicht unmittelbar von der Zahl der registrierten Arbeitslosen abhängig. Entscheidend sind vielmehr die Anzahl der Versicherten, deren Arbeitsplatzverlust erst relativ kurz zurückliegt, sowie die durchschnittliche Leistungshöhe. Die Empfängerzahlen (siehe Schaubild auf S. 69) sind insbesondere seit 2004 beschleunigt gesunken. Dies lag allerdings weniger an einer Verbesserung der Lage am Arbeitsmarkt, sondern vielmehr am Auslaufen individueller Ansprüche auf ALG I bei anhaltender Arbeitslosig-

Abkopplung der Empfänger von der Arbeitslosenzahl

keit. Die zuletzt zu beobachtende Abkopplung der ALGI-Ausgaben von den Arbeitslosenzahlen ist somit vor allem Ausdruck einer zunehmenden Langzeitarbeitslosigkeit.

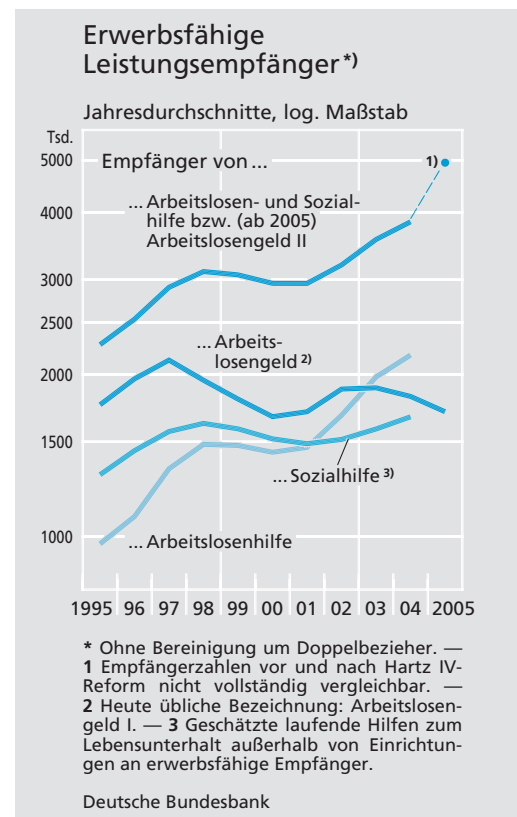
*Leistungssätze
beim Arbeits-
losengeld I*

Die Höhe des ALGI beträgt seit dem Jahr 1994 grundsätzlich 60 % des zuvor bezogenen pauschalierten Nettoentgelts. Ist mindestens ein Kind zu versorgen, steigt der Satz auf 67 %. Eine kräftige Ausweitung der individuellen Ansprüche ergab sich allerdings infolge einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2000, nach der Beiträge aus Sonderzahlungen leistungserhöhend zu berücksichtigen sind.¹⁾ Die durchschnittliche monatliche Zahlung stieg von 1 150 € im Jahr 1995 auf zuletzt gut 1 300 € (einschl. Beiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung). Der Zuwachs fiel mit insgesamt 13 % etwas stärker aus als bei den Bruttolöhnen und -gehältern je Arbeitnehmer. Die – inzwischen verkürzte – maximale Bezugsdauer betrug je nach Alter und Versicherungszeit zwischen sechs und 32 Monaten.

Aktive Arbeitsmarktpolitik und Auswirkungen von Hartz IV

*Schwankungen
bei den Ausga-
ben für die
aktive Arbeits-
marktpolitik*

Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden die Ausgaben der BA zunächst im Jahr 1997 deutlich reduziert. Doch schon im Verlauf des Wahljahres 1998 kam es wieder zu einer – außergewöhnlich starken – Ausweitung. Es folgten drei Jahre mit einer Stabilisierung auf hohem Niveau, hinter der sich freilich eine ausgeprägte Verschiebung von Arbeitsbeschaffungs- zu Qualifizierungsmaßnahmen verbarg. Seit 2003 sanken die Aus-



gaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik spürbar und erreichten zuletzt den tiefsten Stand seit 1990. Während die BA bis zur Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV) auch für die Arbeitslosenhilfebezieher die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen finanzierte, übernahm dies ab 2005 der Bund. Der Ausgabenrückgang bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik der BA von fast 5 ½ Mrd € im Jahr 2005 ging aber über das durch die Hartz IV-Reform bewirkte Maß hinaus.

Die Struktur der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde durch zahlreiche gesetzliche Neuregelungen geprägt (vgl. Übersicht auf S. 70 sowie Anhang ab S. 82). Zu nennen sind insbe-

*Neue Instru-
mente der
aktiven Arbeits-
marktpolitik mit
relativ geringer
Bedeutung*

¹ Hiermit waren aus damaliger Sicht dauerhafte Mehrbelastungen von rd. 2 Mrd € pro Jahr verbunden, da keine kompensierenden Maßnahmen ergriffen wurden.

Überblick über das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Berufliche Ausbildung

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, Ausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen und ausbildungsbegleitende Hilfen.

Förderung beruflicher Weiterbildung

Qualifizierungsmaßnahmen bis zum Berufsabschluss.

Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen

Feststellung der Eignung für bestimmte berufliche Tätigkeiten, Vermittlung zusätzlicher Qualifikationen, Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und -fähigkeit.

Job-Rotation

Förderung von Vertretungen bei Weiterbildung.

Förderung der Teilhabe behinderter Menschen (berufliche Rehabilitation)

Verbesserung der Chancen zur beruflichen Eingliederung von körperlich, geistig oder seelisch behinderten Menschen.

Deutsch-Sprachlehrgänge

Förderung der beruflichen Integration insbesondere von Spätaussiedlern und Asylberechtigten.

Beschäftigung schaffende Maßnahmen

Befristete Tätigkeiten für schwer vermittelbare Arbeitslose, um deren Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen).

Vermittlungsgutschein

Einschaltung eines privaten Arbeitsvermittlers auf Kosten der BA. Höhe: je nach Dauer der Arbeitslosigkeit zwischen 1 500 € (weniger als sechs Monate) und 2 500 € (mehr als neun Monate).

Unterstützung von Beratung und Vermittlung

Übernahme von Bewerbungskosten sowie der Kosten der Reise zum Ort von Berufsberatung, Vermittlung, Eignungsfeststellung oder Vorstellungsgesprächen.

Maßnahmen, die auf eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet sind:

- **Personal-Service-Agenturen:** Leiharbeit in Verbindung mit Kurzzeitqualifizierungen in verleihtfreien Zeiten.
- **Eingliederungszuschüsse:** Finanzieller Ausgleich der geringeren Produktivität Arbeitssuchender für Arbeitgeber.
- **Einstellungszuschüsse bei Neugründungen:** An Existenzgründer, die Arbeitslose einstellen.
- **Einstellungszuschüsse bei Vertretung:** An Arbeitgeber, die während Weiterbildungsmaßnahmen vorübergehende Ersatz Einstellungen vornehmen.
- **Beitragsbefreiung der Arbeitgeber:** Bei Einstellung von über 55-Jährigen wird Arbeitgeberbeitrag zur BA erlassen.
- **Entgeltssicherung für Ältere:** Förderung über 50-Jähriger, die durch Aufnahme einer geringer entlohnten Beschäftigung ihre Arbeitslosigkeit beenden.
- **Mobilitätshilfen:** Zuschüsse zu Fahr-, Lebenshaltungs- und Umzugskosten zur Aufnahme einer sozialversiche-

rungspflichtigen Beschäftigung oder einer dualen Ausbildung.

- **Überbrückungsgeld:** Zur Sicherung des Lebensunterhalts und zur sozialen Sicherung bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit, wenn dadurch Arbeitslosigkeit vermieden wird.
- **Existenzgründungszuschuss (Ich-AG):** Monatlicher Zuschuss, degressiv über maximal drei Jahre verteilt.
- **Gründungszuschuss:** Ersetzt Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss ab 1. August 2006. Die Förderung bisheriger Arbeitslosengeldbezieher erfolgt in Höhe des Arbeitslosengeldanspruchs zuzüglich 300 € pro Monat für die soziale Absicherung. Die Förderdauer beträgt neun Monate mit Verlängerungsoption um sechs Monate, während derer nur noch der Aufstockungsbeitrag von 300 € gezahlt wird.

Freie Förderung

Bis zu 10 % des Eingliederungstitels können die Arbeitsagenturen verwenden, um neue arbeitsmarktpolitische Instrumente zu entwickeln (Erfolgskontrolle durch Eingliederungsbilanz).

Zuschüsse zu Transfermaßnahmen

Bei drohender Arbeitslosigkeit infolge betrieblicher Umstrukturierungen, wenn sich der Arbeitgeber selbst angemessen beteiligt.

Förderung der ganzjährigen Beschäftigung

Zahlung von Saison-Kurzarbeitergeld, um saisonale Arbeitslosigkeit in witterungsabhängigen Branchen zu vermeiden.

Kurzarbeitergeld

Stabilisierung von Beschäftigungsverhältnissen bei vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Arbeitgebers.

Altersteilzeit

Erstattung der Aufstockungsbeträge zum Entgelt und zum Rentenversicherungsbeitrag, wenn nach der Freistellung ein zuvor Arbeitsloser beziehungsweise – in Betrieben mit bis zu 50 Mitarbeitern – ein Auszubildender eingestellt wird.

Zusätzliche Förderung durch Mittel des Europäischen Sozialfonds

Zur Sicherung von Existenzgründungen, bei beruflicher Qualifizierung und für Sprachlehrgänge bei Personen mit Migrationshintergrund.

Spezielle Leistungen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende

- **Einstiegsgeld:** Zusätzliche Förderung der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbständigen Beschäftigung, um Hilfebedürftigkeit zu überwinden.
- **Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs):** Gemeinnützige Beschäftigungen, die im öffentlichen Interesse liegen und keine bestehenden Arbeitsverhältnisse verdrängen sollen. Der Mehraufwand für die Empfänger von Arbeitslosengeld II wird entschädigt (1 € bis 2 € pro Stunde).

sondere die ersten beiden Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I und II) aus dem Jahr 2002. Damit wurden zwar einige neue Instrumente wie die Existenzgründungszuschüsse (Ich-AG) oder die Personal-Service-Agenturen (PSA) eingeführt, andere Leistungen und insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen wurden aber deutlich stärker eingeschränkt. Während für die PSA kaum Mittel flossen, wurden für die Ich-AG im Jahr 2005 immerhin 1½ Mrd € gezahlt. Insgesamt entfielen hierauf jedoch nicht mehr als 13 % der Gesamtleistungen für die Arbeitsmarktpolitik der BA.

Aussteuerungsbetrag für nicht vermittelte Arbeitslosengeldempfänger

Mit der Hartz IV-Reform wurde im Jahr 2005 parallel zur Entlastung bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein Aussteuerungsbetrag eingeführt, den die BA für Übertritte vom ALG I- zum ALG II-Bezug an den Bund zu zahlen hat.²⁾ Damit soll ein Anreiz für die Arbeitsagenturen zur Vermittlung noch vor Ende der Leistungsbezugsdauer gesetzt werden. Im Jahr 2005 wurde die Zahl der Wechsler weit überschätzt. Der veranschlagte Aussteuerungsbetrag von gut 6½ Mrd € wurde mit 4½ Mrd € um fast ein Drittel unterschritten.

Organisatorische Umstellungen beeinflussen Verteilung der Verwaltungskosten

Auch bei den Verwaltungskosten ergab sich im Jahr 2005 eine Besonderheit. Die Übernahme der Betreuung der vormaligen erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger durch die zusammen mit den kommunalen Stellen gegründeten Arbeitsgemeinschaften hatte zusätzliche Verwaltungskosten der BA zur Folge – wobei dies gleichzeitig mit einer Entlastung der kommunalen Sozialämter verbunden war. Die Kosten der den ALG II-Beziehern zugeordneten Verwaltungskapazitäten wurden vom

Bund erstattet. Dadurch kam es bei der BA zu einer Bilanzverlängerung. Eine Ergebnisverbesserung resultierte allerdings daraus, dass die der Betreuung von Versicherungsleistungsempfängern (wie dem ALG I) zugerechneten Verwaltungsaufwendungen deutlich niedriger ausfielen. Insgesamt sind 2005 die Verwaltungsausgaben der BA von 5 Mrd € auf 6½ Mrd € gestiegen, die erstmaligen Verwaltungskostenzuschüsse des Bundes beliefen sich auf rund 3 Mrd €.

Gebietskörperschaften: Sozialleistungen bei Bedürftigkeit

Im Unterschied zur Sozialversicherung bieten die Transfers der Gebietskörperschaften an Arbeitslose, die kein ALG I (mehr) beziehen, aber auch an Bezieher niedriger eigener Erwerbseinkommen, keinen beitragsfinanzierten Einkommensersatz, sondern vor allem eine steuerfinanzierte bedürftigkeitsgeprüfte Absicherung des Lebensunterhalts. Mit der Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit stiegen die finanziellen Belastungen der Gebietskörperschaften, insbesondere des Bundes. Dabei war die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe mit ihrer Anknüpfung an die zuvor bezogenen Arbeitseinkünfte ein systemfremdes Element, das mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zum ALG II beseitigt wurde – allerdings wird weiterhin beim Wechsel vom ALG I ein

Steuerfinanzierte bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen

² Der Aussteuerungsbetrag bemisst sich nach der Anzahl der im Vorquartal nach dem Ende des ALG I-Bezugs innerhalb von drei Monaten zum ALG II Wechselnden multipliziert mit den durchschnittlichen jährlichen Kosten einer Bedarfsgemeinschaft im Sinne des SGB II (derzeit rd. 10 000 €).

Arbeitsmarktbedingte Ausgaben des Bundes

Mrd € ¹⁾

Position	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Arbeitslosenhilfe	11,0	13,4	13,0	15,0	16,7	18,9	1,5
Arbeitslosenhilfe im engeren Sinne	10,5	13,2	12,8	14,8	16,5	18,8	1,5
Lohnersatzleistung	5,8	8,7	8,9	10,3	12,3	13,8	1,1
Sozialversicherung	4,7	4,5	3,8	4,4	4,3	4,9	0,4
Sonstige Arbeitslosenhilfe ²⁾	0,6	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0
Grundsicherung für Arbeitsuchende ³⁾	0,5	35,2
Arbeitslosengeld II	.	.	.	.	.	.	25,0
Lohnersatzleistung ^{ts)}	.	.	.	.	.	.	16,3
Sozialversicherung ^{ts)}	.	.	.	.	.	.	8,8
Beteiligung an Unterkunftskosten	.	.	.	.	.	.	3,5
Eingliederungsleistungen	.	.	.	.	.	.	3,6
Verwaltungskostenerstattungen	.	.	.	.	.	0,5	3,1
Sonstige Ausgaben Grundsicherung ⁴⁾	0,0
Kinderzuschlag	.	.	.	.	.	.	0,1
Sonstige aktive Arbeitsförderung ⁵⁾	5,4	1,1	0,3	0,3	0,6	1,2	0,7
Wohngeld für Erwerbsfähige ⁶⁾	1,2	1,3	1,6	1,7	2,1	2,3	.
Zuschuss BA	3,5	0,9	1,9	5,6	6,2	4,2	0,4
Insgesamt	21,2	16,7	16,9	22,7	25,7	27,1	37,9
Nachrichtlich:							
Insgesamt, bereinigt um Aussteuerungsbetrag	21,2	16,7	16,9	22,7	25,7	27,1	33,4

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen. — ¹⁾ DM-Werte in Euro umgerechnet. — ²⁾ Eingliederungshilfe für Spätaussiedler u. a. — ³⁾ In 2004 Vorleistungen im Rahmen des SGB II. — ⁴⁾ Ausgaben für den Ombudsrat, Kommunikation und Forschung. — ⁵⁾ Anpassungshilfen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

(Altersübergangsgeld in den neuen Ländern, Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser und Schwervermittelbarer). — ⁶⁾ Geschätzt unter der Annahme eines auf erwerbsfähige Hilfebedürftige entfallenden konstanten Ausgabenanteils von 77 %.

Deutsche Bundesbank

befristeter einkommensabhängiger Zuschlag gezahlt. Die Einführung des ALG II führte im Jahr 2005 zu einer Ausweitung der Empfängerzahlen um Personen, die zuvor keine Leistungsansprüche besaßen oder sie nicht geltend gemacht hatten. Im Hinblick auf die statistischen Ausweise brachte der Systemwechsel einen Bruch mit sich, der die Analyse der Entwicklung im vergangenen Jahr erschwert.

Entwicklung in den Jahren 1995 bis 2004

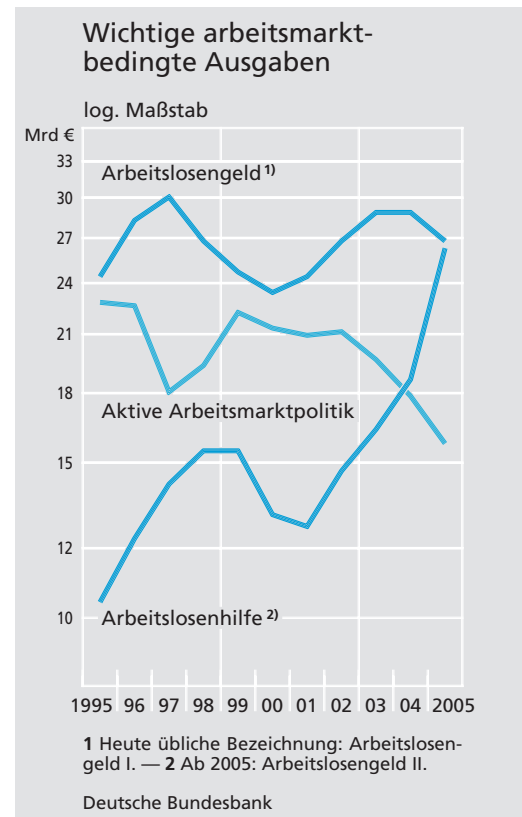
Vor der 2005 in Kraft getretenen Hartz IV-Reform machten die Aufwendungen für die Arbeitslosenhilfe im engeren Sinne den Großteil der aus dem Bundeshaushalt finanzierten direkten Arbeitsmarktausgaben aus (siehe oben stehende Tabelle). Eine weitere bedeu-

tende Rolle spielte der Zuschuss an die BA und die (hier geschätzten) Wohngeldzahlungen an erwerbsfähige Arbeitslose. Die gesamten arbeitsmarktbedingten Ausgaben des Bundes in der hier verwendeten Abgrenzung nahmen im Zeitraum 1995 bis 2004 von 21 Mrd € auf 27 Mrd € zu. Während einerseits die Aufwendungen für die Arbeitsförderung von 5 ½ Mrd € auf gut 1 Mrd € abnahmen, verdoppelten sich die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe nahezu auf fast 19 Mrd €. Die Entwicklung unterlag jedoch beträchtlichen jährlichen Schwankungen (siehe Schaubild auf S. 73). Sie wurde dadurch gedämpft, dass die Bemessungsgrundlage der für Arbeitslosenhilfebezieher abgeführten Sozialbeiträge in mehreren Schritten reduziert wurde. So gewannen die direkten Bundesleistungen gegenüber den für die Empfänger abgeführten So-

zialversicherungsbeiträgen deutlich an Gewicht (von gut 55 % auf 74 % der Gesamtzahlungen). Diese Entlastung des Bundes hatte allerdings entsprechende Mindereinnahmen der gesetzlichen Renten-, Kranken- und der sozialen Pflegeversicherung zur Folge. Die Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit spiegelt sich in der Statistik der Arbeitslosenhilfeempfänger wider (siehe Schaubild auf S. 69). Deren Zahl stieg von jahresdurchschnittlich knapp einer Million (1995) zunächst auf 1½ Millionen (1998) und anschließend – nach einer zwischenzeitlichen Stabilisierung – auf gut zwei Millionen im Jahr 2004.

Die Arbeitsmarktausgaben der Länder und Gemeinden

Die arbeitsmarktbedingten Ausgaben der Länder und Gemeinden liegen deutlich unter denen des Bundes und der BA. Sie sind insbesondere für weiter zurückliegende Jahre zum Teil nur schwer zu quantifizieren.³⁾ Die Länder gaben (netto) insgesamt rund 4 Mrd € jährlich für die Arbeitsmarktpolitik aus, was einem Anteil von gut 1½ % ihres Gesamtbudgets entsprach (gegenüber rd. 10 % beim Bund).⁴⁾ Die Wohngeldzuschüsse der Länder an erwerbsfähige Arbeitslose dürften von 1 Mrd € in 1995 auf schätzungsweise 1½ Mrd € im Jahr 2004 gestiegen sein. Insgesamt nahmen die arbeitsmarktbedingten Ausgaben der Länder seit 1995 wohl nur relativ leicht zu. Bei den Gemeinden dürften sie im Jahr 2004 10 Mrd € ausgemacht haben. Die aktive Arbeitsmarktpolitik für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger (Hilfe zur Arbeit) verdoppelte sich dabei seit 1995 auf gut 1 Mrd €. Im gleichen Zeitraum betrug die Zunahme der weiteren (Netto-)Ausgaben im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (Sozialhilfe im



engeren Sinne) 8 %. Grob geschätzt dürften dabei 2004 knapp 7 Mrd € auf Zahlungen an (nach dem neuen SGB II) erwerbsfähige

³ Die nachfolgenden groben Schätzungen beruhen zum Teil auf Berechnungen des Vermittlungsausschusses vom Juni 2004 und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) im Rahmen des Revisionsberichts vom Oktober 2005 für das Jahr 2004. Bei den Leistungen der Sozial- und Krankenhilfe wird ein konstanter Ausgabenanteil von 93 % für erwerbsfähige Leistungsbezieher und deren Angehörige, beim Wohngeld von 77 % für arbeitslose Empfänger unterstellt. Durch den Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit könnten die so ermittelten Aufwendungen die tatsächlich der Arbeitslosigkeit in der Vergangenheit zuzurechnenden Ausgaben überschreiten. Die vom BMWA geschätzten Verwaltungskosten für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger werden als nahezu konstant angenommen.

⁴ Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 2003, Fachserie 14, Reihe 3.1. Neuere Ergebnisse liegen noch nicht vor. Die Ausgaben waren von 1995 bis 2003 weitgehend konstant. Die hier betrachtete Kategorie enthält neben arbeitsmarktpolitischen Ausgaben auch sonstige Aufwendungen (z. B. für den Arbeitsschutz) und ist insofern nicht ganz deckungsgleich mit der hier grundsätzlich verwendeten Abgrenzung arbeitsmarktbedingter Ausgaben.

Sozialhilfeempfänger und deren Angehörige entfallen sein. Hinzu kommen die dieser Personengruppe schätzungsweise zuzuordnenden Ausgaben für die Krankenhilfe (gut ½ Mrd €) und Verwaltungskosten (rd. 1 Mrd €).

HartzIV-Reform und Entwicklung im vergangenen Jahr

*Die HartzIV-
Reform: Rege-
lungen und...*

Mit dem Anfang 2005 in Kraft getretenen Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (HartzIV) wurden die Leistungen der Arbeitslosenhilfe im weiteren Sinne und der Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengeführt. Die Regelleistung des ALGII zielt dabei ebenso wie die frühere Sozialhilfe allein auf die Abdeckung eines Grundbedarfs.⁵⁾ Sie unterscheidet sich damit von der früheren Arbeitslosenhilfe, deren Höhe zunächst nach dem zuvor erzielten pauschalierten Nettoarbeitsentgelt der Empfänger bemessen wurde (zuletzt 53 % ohne bzw. 57 % mit Kindern). Neben der Regelleistung umfasst die Grundsicherung einen auf zwei Jahre befristeten Zuschlag zur finanziellen Abfederung des Übergangs vom beitragsfinanzierten ALGI, Beiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung und die Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung. Zusätzlich sind Leistungen für bestimmte Mehrbedarfe und Eingliederungsmaßnahmen vorgesehen.

...Finanzierung

Die HartzIV-Reform hatte eine erhebliche Veränderung der Ausgabenverantwortlichkeiten und innerstaatlichen Finanzbeziehungen zur Folge. Dabei übernahm der Bund die

Finanzierung der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (Regelleistung ALGII zusätzlich Sozialgeld für nicht erwerbsfähige Angehörige, Leistung für Mehrbedarfe, Beiträge zur Sozialversicherung und befristeter Zuschlag beim Übergang vom ALGI) sowie der Eingliederungsleistungen für die ALGII-Empfänger, die zuvor von der BA sowie von Ländern und Gemeinden getragen worden waren. Außerdem erstattet er die Verwaltungskosten. Darüber hinaus beteiligt er sich (bislang zu 29,1 %) an den von den Kommunen zu tragenden Unterkunftskosten, mit dem Ziel, die Gemeinden letztlich um 2 ½ Mrd € pro Jahr zu entlasten. Diese kommen neben den laufenden Unterkunftskosten für die einmaligen Leistungen (z. B. Erstaussstattung der Wohnung) und weitere Eingliederungsleistungen (Betreuung, Beratung) auf. Der Bund erhält den bereits oben erwähnten Aussteuerungsbetrag von der BA.

Beim Bund wuchsen die gesamten Arbeitsmarktausgaben mit der HartzIV-Reform im Jahr 2005 kräftig um 11 Mrd € auf 38 Mrd €. Bereinigt um die Einnahmen aus dem Aussteuerungsbetrag (4 ½ Mrd €) und für Dezember 2004 geleistete Arbeitslosenhilfezahlungen (1 ½ Mrd €) betrug der Anstieg immer noch knapp 5 Mrd €. Diese Entwicklung wurde durch den Umstieg auf die

*2005 starker
Anstieg der
Arbeitsmarkt-
ausgaben des
Bundes*

⁵⁾ Hilfebedürftig ist dabei lt. § 9 SGB II, wer seinen eigenen sowie den Lebensunterhalt der mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen und seine Eingliederung in Arbeit nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln sichern kann. Zur Messung der Bedürftigkeit werden eigene Nettoeinkünfte berücksichtigt, die 100 € pro Monat übersteigen, und eigenes Vermögen oberhalb bestimmter Grenzen (Grundfreibetrag von 150 € je Lebensjahr, höchstens 9 750 €, sowie Altersvorsorgefreibetrag von 250 € je Lebensjahr, höchstens 16 250 € je Erwachsenenem sowie pauschal 3 100 € je Kind).

neue Grundsicherung für Arbeitsuchende, aber auch durch die zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit getrieben. Die Aufwendungen für die Grundsicherung lagen 2005 bei gut 35 Mrd €, wovon 25 Mrd € auf das ALG II, jeweils 3 ½ Mrd € auf die Eingliederungsleistungen (insbes. Ein-Euro-Jobs) und die Beteiligung an den Unterkunftskosten sowie 3 Mrd € auf die Erstattung von Verwaltungskosten entfielen. Damit übertrafen diese Ausgaben den Planansatz insgesamt deutlich um 7 ½ Mrd €. Der unerwartete Ausgabenzuwachs reflektiert dabei vor allem die hohe Zahl der ALG II-Empfänger, die sogar noch von 4,5 Millionen zu Jahresbeginn auf 5,2 Millionen zum Jahresende zunahm.⁶⁾ Entlastend gegenüber 2004 wirkte dagegen vor allem, dass der Zuschuss an die BA von 4 Mrd € auf knapp ½ Mrd € zurückging.

Insgesamt Ausgabenzuwachs der Gebietskörperschaften durch Hartz IV

Der Bund wurde letztlich durch die Hartz IV-Reform finanziell deutlich belastet. Die Länder hatten zugesagt, Einsparungen an die Kommunen weiterzugeben, wobei angesichts der vorliegenden Zahlen allerdings nicht auszuschließen ist, dass auch die Länder entlastet wurden. Die Gemeinden dürften durch den Wegfall eines Großteils der Sozialhilfeleistungen zum Lebensunterhalt und der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik trotz höher als erwarteter Unterkunftskosten im Rahmen der Grundsicherung merklich entlastet worden sein (siehe die Erläuterungen zu finanziellen Auswirkungen der Hartz IV-Reform auf S. 76 f.). Insgesamt sind die Arbeitsmarktausgaben der Gebietskörperschaften im vergangenen Jahr spürbar gestiegen. Gleichwohl fiel die Zunahme bei einem Vergleich mit dem Fortbestand des alten

Systems weniger stark aus als die zumeist im Zentrum der öffentlichen Diskussion stehende Planverfehlung des Bundes, der einen Rückgang seiner arbeitsmarktbedingten Aufwendungen erwartet hatte.

Ausblick auf das laufende und das kommende Jahr

Im laufenden Jahr ist die Entwicklung der arbeitsmarktbedingten Staatsausgaben nicht zuletzt durch die konjunkturelle Erholung geprägt. Darüber hinaus werden sich im kommenden Jahr die Senkung der Bezugsdauer des ALG I und verschiedene Einsparungen beim ALG II bemerkbar machen. Insgesamt gesehen dürften die arbeitsmarktbedingten Aufwendungen die staatlichen Haushalte im laufenden und im kommenden Jahr geringer belasten als 2005.

Bundesagentur für Arbeit

Die Ausgaben der BA werden bis Ende 2007 merklich sinken. Beim ALG I zeichnet sich ein weiterer Rückgang ab, der neben der günstigen Konjunktur im laufenden Jahr insbesondere auf die ab Februar 2007 allmählich finanzwirksam werdende Verkürzung der maximalen Bezugsdauer zurückzuführen ist. Diese wurde ab dem 31. Januar 2006 auf grundsätzlich zwölf Monate begrenzt, für Arbeitslose ab 55 Jahren gilt eine verlängerte Frist von 18 Monaten. Damit könnte aller-

Arbeitsmarktbedingte Ausgaben deutlich rückläufig

⁶⁾ Die Gesamtzahl der Empfänger von Leistungen nach dem SGB II (ALG II und Sozialgeld) stieg von 6,1 Millionen auf 7,1 Millionen, die der Bedarfsgemeinschaften von 3,3 Millionen auf 3,9 Millionen.

Eine Abschätzung der fiskalischen Kosten der Hartz IV-Reform

Eine umfassende Bewertung der Auswirkungen der Hartz IV-Reform auf die öffentlichen Haushalte setzt einen Vergleich der tatsächlichen arbeitsmarktbedingten Ausgaben mit den Aufwendungen voraus, die sich bei Fortbestand des Nebeneinanders von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ergeben hätten. Dazu müsste die tatsächliche Arbeitsmarkt- und Bedürftigkeitsentwicklung um die nicht eindeutig bestimmbareren Effekte der Reform bereinigt werden. Die eingeschränkte Datenlage auf Landes- und kommunaler Ebene¹⁾ erschwert darüber hinaus eine genauere Einschätzung der gesamtstaatlichen Auswirkungen. Im Folgenden richtet sich das Augenmerk auf die rein fiskalischen Effekte der Reform, die neben den direkten arbeitsmarktbedingten Ausgaben auch zusätzliche von der Reform berührte Fürsorgeleistungen wie Wohngeld, Kinderzuschlag und Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen betreffen.

Verschiedene Vergleichsrechnungen

Die „Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen“ ging Ende 2003 davon aus, dass sich bei Bund und Gemeinden jährlich 3,3 Mrd € durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige einsparen ließen. Während der im Herbst 2005 abgeschlossene Revisionsbericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit bereits ohne Leistungsbeteiligung des Bundes für das Jahr 2005 eine Entlastung der Kommunen in Höhe von 2,8 Mrd € ausweist, kommt die zur gleichen Zeit vom Deutschen Landkreistag veröffentlichte „Kommunaldatenerhebung“ (KDE) ebenfalls ohne Bundesbeteiligung zu einer Belastung der Kommunen von 1,6 Mrd €. Diese gravierenden Unterschiede sind zum einen dadurch zu erklären, dass im Revisionsbericht gemäß den – inzwischen wieder abgeschafften – gesetzlichen Kriterien zur Überprüfung der kommunalen Entlastung auch die ALGII-Empfänger als potenzielle Sozialhilfeempfänger mitgezählt werden, die zuvor zwar weder Arbeitslosen- noch Sozialhilfe bezogen haben, aber gleichwohl nach altem Recht Anspruch auf Sozialhilfe gehabt hätten. Folglich ergibt sich angesichts der höheren Fallzahlen eine relativ starke rechnerische Entlastung der Kommunen. Demgegenüber erfasst die KDE nur die tatsächlich entstandenen Kosten für die erwerbsfähigen ehemaligen Sozialhilfeempfänger, ohne jedoch einen möglichen Anstieg der Sozialhilfeempfängerzahl ohne die Hartz IV-Reform im Jahr 2005 zu berücksichtigen. Darüber hinaus deuten die in der Kassenstatistik ausgewiesenen Zahlungsströme darauf hin, dass die Einsparungen der Länder beim Wohngeld und den Eingliederungsleistungen möglicherweise nicht wie vereinbart in vollem Umfang an die Kommunen weitergeleitet wurden. Nach den jüngsten Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales la-

gen die gesamtstaatlichen Kosten nach der Arbeitsmarktreform 2005 mit 44 ½ Mrd € um 1 Mrd € über denjenigen, die sich bei Fortbestand des alten Systems ergeben hätten.²⁾

Die Tabelle auf Seite 77 führt die Ergebnisse der hier durchgeführten Berechnungen für die einzelnen Staatsebenen zusammen. Während die Planungen für 2005 noch von einer Entlastung um gut 1 Mrd € gegenüber 2004 ausgingen, lagen demnach die tatsächlichen Ausgaben von Bund/BA, Ländern und Gemeinden im Zusammenhang mit der Hartz IV-Reform um 7 Mrd € über den Ausgaben für Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe für Erwerbsfähige und Wohngeld. Den Mehrausgaben des Bundes (9 ½ Mrd €) stehen dabei Entlastungen bei BA, Ländern und Gemeinden (2 ½ Mrd €) gegenüber. Im Vergleich zur Ausgabenentwicklung bei Fortbestand des alten Systems betragen die geschätzten reformbedingten Mehrausgaben jedoch „nur noch“ knapp 4 Mrd €, der Rest wäre auf die schlechte Arbeitsmarktentwicklung, die auch im alten System einen Kostenanstieg verursacht hätte, zurückzuführen.³⁾ Die Planungen sehen für 2006 einen weiteren, wenngleich geringeren Ausgabenanstieg vor, bevor 2007 bei voller Wirksamkeit der beschlossenen gesetzlichen Änderungen die Hartz IV-Ausgaben erstmals sinken könnten. Unter Berücksichtigung der gesamten Sozialversicherungen dürfte die gesamtstaatliche Belastung zunächst etwas niedriger ausfallen. So wurden die gesetzliche Rentenversicherung und die soziale Pflegeversicherung dadurch entlastet, dass den Beitragsmehreinnahmen für die ehemaligen erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger und für neue Empfänger, die zuvor nicht versichert waren, bisher allenfalls geringfügige Auszahlungen gegenüberstehen. Im Jahr 2007 werden die vom Bund abgeführten Rentenbeiträge für ALGII-Empfänger allerdings praktisch halbiert.

Ursachen des Ausgabenanstiegs

Die unerwartet hohen Kosten der Hartz IV-Reform sind in erster Linie auf Fehleinschätzungen über die Arbeitsmarktentwicklung und Verhaltensreaktionen von Bezugsberechtigten, Anlaufschwierigkeiten und gesetzliche Schwächen zurückzuführen.⁴⁾ Die ungünstige Arbeitsmarktentwicklung führte bereits vor Inkrafttreten der Reform zu einer deutlichen Zunahme der Zahl der Arbeitslosen- und auch der Sozialhilfeempfänger.⁵⁾ Unterschätzt wurden zudem die Bedürftigkeitsquote der Arbeitslosenhilfeempfänger und die Zahl ihrer Haushaltsmitglieder. So sank mit der schlechten Arbeitsmarktlage auch das anzurechnende durchschnittliche Haushaltskommen. Bei der Aufstellung des Haushalts 2005 ging die Bundesregierung nur von 2,5 Millionen Bedarfsgemeinschaften und

1 So werden beispielsweise für die Stadtstaaten die Zahlungen im Zusammenhang mit Hartz IV in der Statistik der staatlichen Haushalte nicht gesondert ausgewiesen und können nur geschätzt werden. — 2 Vgl.: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 16(11)197, 2. Mai 2006. Siehe dazu auch: B. Kaltenborn und J. Schiwarov, Hartz IV: Gefühlte Kostenexplosion, Wirtschaftsdienst 7/2006, S. 430–434. — 3 Der Unterschied zur Vergleichsrechnung des BMAS lässt sich insbesondere dadurch erklären, dass hier niedrigere Fortschreibungsraten bei der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe unterstellt und die (geschätzten) Ausgaben für Unterkunftskosten der Bezieher anderer Sozialleistungen (Grundsicherung im Alter u. a.), die den Kommunen nach Wegfall des Wohngelds für diesen Personenkreis entstehen, berücksichtigt wurden. — 4 Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Auswirkungen der Zusammenlegung von Sozialhilfe und

Arbeitslosenhilfe: erste Ergebnisse, Monatsbericht, November 2005, S. 44–45. — 5 Die Zahl der Arbeitslosenhilfeempfänger stieg im Zeitraum 2003/2004 um 10 % an, die der Sozialhilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter im Zeitraum 2002 bis 2004 um 11 %. — 6 Vgl.: Bundesagentur für Arbeit, Der Übergang von der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende, Sonderbericht, August 2005, und B. Kaltenborn und J. Schiwarov, Hartz IV: Deutlich mehr Fürsorgeempfänger/innen, Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 5/2006. — 7 Untersuchungen ergaben, dass in der Vergangenheit nahezu 50 % der bedürftigen Haushalte Sozialhilfe nicht in Anspruch genommen haben. Vgl.: J. Wilde und A. Kubis, Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe – Eine empirische Analyse des Unerwarteten, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 225 (3), 2005, S. 347–373. — 8 Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Aus-

3,4 Millionen erwerbsfähigen Leistungsempfängern im Jahresdurchschnitt aus. Im Vergleich dazu gab es jedoch bereits Ende 2004 schätzungsweise 4,4 Millionen erwerbsfähige Bezieher von Sozialhilfe und/oder Arbeitslosenhilfe (einschl. deren erwerbsfähiger Angehöriger). Nach Schätzungen der BA dürften 1,8 Millionen erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger (zzgl. 0,9 Millionen nicht erwerbsfähige Familienangehörige) – das sind circa 96 % aller Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen – und 1,9 Millionen bedürftige Arbeitslosenhilfeempfänger (zzgl. 1,3 Millionen Angehörige, davon gut die Hälfte erwerbsfähig) in die neue Grundsicherung für Arbeitsuchende (6,1 Millionen Bezieher im Januar 2005) gewechselt sein.⁶⁾ Auch die jahresdurchschnittlichen monatlichen Gesamtkosten je Bedarfsgemeinschaft in Höhe von 841 € gingen über die ursprünglichen Planzahlen (819 €) hinaus.

Der weitere Anstieg der Empfängerzahl um 1 Million im Verlauf des Jahres 2005 ist neben den Anlaufschwierigkeiten bei der Bewältigung der Antragsflut sowohl auf die Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit infolge der anhaltend schlechten Arbeitsmarktlage als auch zu einem beträchtlichen Teil auf die gesetzlichen Neuregelungen zurückzuführen. Das SGB II führte zu einer Erweiterung des Empfängerkreises im Vergleich zur früheren Sozialhilfe. So wurden die Einkommens- und Vermögensgrenzen, bis zu denen Bedürftigkeit vorliegt, erhöht, die Hinzuverdienstmöglichkeiten verbessert sowie die Unterkunftskosten im Vergleich zu den früher gewährten Wohngeldzuschüssen großzügiger gestaltet. Zahlreiche Hilfebedürftige mit niedrigem Einkommen, die wegen zu geringer Ansprüche, der niedrigen Einkommens- und Hinzuverdienstgrenzen bei der Sozialhilfe, aus Unkenntnis über sozialhilferechtliche Regelungen oder wegen der stigmatisierenden Wirkung der Sozialhilfe diese zuvor nicht beantragt hatten,⁷⁾ machen nun ALGII-Ansprüche geltend. Auf letzteren Sachverhalt deutet auch die seit Beginn der Reform bis zum Herbst 2005 verzeichnete Verdopplung der Zahl von Personen hin, die neben ihrem Arbeitslohn ergänzende HartzIV-Leistungen beziehen („Aufstocker“). Deren Zahl dürfte aufgrund der zum Oktober 2005 nochmals verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten weiter ansteigen.

Hinzu kommen gesetzliche Schwächen, auf die inzwischen reagiert worden ist. So wurde die Beweislast bei eheähnlichen Gemeinschaften von der Arbeitsagentur nun auf die Antragsteller verlagert. Die vorherige Regelung ermöglichte sogenannte „Zellteilungen“, bei denen sich zusammenlebende Paare pro forma trennten (z.B. Wohngemeinschaften gründeten), um selbständige Bedarfsgemeinschaften zu bilden und eine Anrechnung der Partnereinkommen auf das ALGII zu vermeiden. Darüber hinaus erleichterte das Gesetz volljährigen Jugendlichen, aus dem Elternhaus auszuziehen und volle Sozialleistungen und Wohnkosten unabhängig von den Vermögensverhältnissen ihrer Eltern zu beanspruchen. Ein Indiz für derartige Anpassungsreaktionen ist der deutliche Anstieg der Einpersonen-Bedarfsgemeinschaften seit Jahresbeginn 2005 von knapp 1,9 Millionen auf 2,4 Millionen im April 2006, wobei insbesondere höhere Empfängerzahlen bei Jugendlichen registriert wurden. Diese Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen und wohl nur in geringem Maße höherer Leistungsmissbrauch¹⁵⁾ führten neben der generellen Leistungsausweitung dazu, dass der Leistungsumfang spürbar zunahm.

gabenenwicklung 2005 nach altem Recht (Prog): Fortschreibungsraten bei Wohngeld 6,5 %, Arbeitslosenhilfe 14,5 %, Sozialhilfe 1,5 % und Krankenhilfe 3 % (in Anlehnung an die Entwicklung der Vorjahre). Die aus dem Wegfall des Wohngelds und der Sozialhilfe resultierende Entlastung der Länder bzw. Gemeinden wird anhand eines Vergleichs mit den tatsächlichen Aufwendungen des Vorjahres bzw. bei Fortbestand des alten Rechts und nicht gemäß den – inzwischen abgeschafften – gesetzlichen Revisionskriterien ermittelt. — 9 Geschätzt ausgehend von der Annahme des BMWA, dass 2004 ca. 77 % der Ausgaben auf erwerbsfähige Hilfebedürftige entfielen. — 10 Zahlungen in 2005 in Höhe von 1,5 Mrd € für den Monat Dezember 2004 wurden hier nicht berücksichtigt. — 11 Soll 2006 und 2007 unter Einbeziehung der geschätzten Einsparungen aus den beschlossenen gesetzlichen Änderungen. — 12 U. a. Beschäftigungspakte für Ältere (2006: 267 Mio €, 2007: 232 Mio €). — 13 Soll 2005 ohne die durchgeleitete

Ausgaben der Gebietskörperschaften und der BA vor und nach Hartz IV-Reform⁸⁾

Mrd €

Position	Altes Recht		Neues Recht			
	Ist	Prog	Soll	Ist	Soll	Soll
	2004	2005	2005	2005	2006	2007
Bund	21,2	24,2	21,2	30,7	34,4	28,7
Wohngeld (Erwerbsfähige) ⁹⁾	2,3	2,5	.	.	.	.
Arbeitslosenhilfe i. e. S. ¹⁰⁾	18,8	21,5	.	.	.	.
Sonstige Arbeitslosenhilfe	0,1	0,2	0,0	0,0	.	.
Arbeitslosengeld II ¹¹⁾	.	.	14,6	25,0	24,4	21,4
Beteiligung Kosten Unterkunft	.	.	3,2	3,5	3,6	2,0
Eingliederungsleistungen	.	.	6,5	3,6	6,5	6,5
Verwaltungskosten	.	.	3,3	3,0	3,5	3,5
Sonstige Grundsicherung ¹²⁾	.	.	0,0	0,0	0,3	0,2
Kinderzuschlag	.	.	0,2	0,1	0,1	0,1
Aussteuerungsbeitrag	.	.	-6,7	-4,6	-4,0	-5,1
BA	5,2	5,2	6,7	4,6	4,0	5,1
Eingliederungsleistungen	4,2	4,2	.	.	.	.
Verwaltungskosten	1,0	1,0	.	.	.	.
Aussteuerungsbeitrag	.	.	6,7	4,6	4,0	5,1
Länder	1,9	2,0	2,2	1,9	1,9	1,9
Wohngeld (Erwerbsfähige) ⁹⁾	1,7	1,8	.	.	.	.
Eingliederungsleistungen	0,2	0,2	.	.	.	.
Zuweisungen Kommunen ¹³⁾	.	.	2,2	1,9	1,9	1,9
Kommunen¹⁴⁾	10,0	10,0	7,0	8,1	8,3	9,9
Sozialhilfe (Erwerbsfähige)	6,9	7,0	.	.	.	.
Krankenhilfe (Erwerbsfähige)	0,7	0,8	.	.	.	.
Verwaltung	1,2	1,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Eingliederungsleistungen	1,1	1,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Einmal. Leistungen	.	.	0,2	0,2	0,2	0,2
Kosten Unterkunft (KdU)	.	.	11,0	12,1	12,4	12,4
Andere Sozialleistungen	.	.	0,8	0,8	0,8	0,8
Zuweisungen vom Land	.	.	-2,2	-1,9	-1,9	-1,9
KdU-Beteiligung Bund	.	.	-3,2	-3,5	-3,6	-2,0
Gesamt	38,3	41,5	37,1	45,3	48,6	45,6

meinschaften zu bilden und eine Anrechnung der Partnereinkommen auf das ALGII zu vermeiden. Darüber hinaus erleichterte das Gesetz volljährigen Jugendlichen, aus dem Elternhaus auszuziehen und volle Sozialleistungen und Wohnkosten unabhängig von den Vermögensverhältnissen ihrer Eltern zu beanspruchen. Ein Indiz für derartige Anpassungsreaktionen ist der deutliche Anstieg der Einpersonen-Bedarfsgemeinschaften seit Jahresbeginn 2005 von knapp 1,9 Millionen auf 2,4 Millionen im April 2006, wobei insbesondere höhere Empfängerzahlen bei Jugendlichen registriert wurden. Diese Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen und wohl nur in geringem Maße höherer Leistungsmissbrauch¹⁵⁾ führten neben der generellen Leistungsausweitung dazu, dass der Leistungsumfang spürbar zunahm.

KdU-Beteiligung des Bundes gemäß Berechnungen im Vermittlungsausschuss Juni 2004, ansonsten Schätzung unter der Annahme einer vollständigen Weiterleitung der tatsächlichen Entlastung gegenüber 2004. — 14 Einschl. kommunaler Ebene der Stadtstaaten. Die auf Erwerbsfähige entfallenden Ausgaben der Sozialhilfe (ohne Eingliederungsleistungen – Hilfe zur Arbeit) und Krankenhilfe werden ausgehend von der Annahme des BMWA, dass 93 % der Aufwendungen auf diesen Personenkreis entfallen, geschätzt; die Angaben zu den Verwaltungskosten entsprechen ebenfalls den BMWA-Schätzungen. Soll 2005 beruht auf Schätzung des Vermittlungsausschusses vom Juni 2004, die nicht aus dem Bundeshaushalt abgeleiteten Sollzahlen für 2006 und 2007 wurden weitgehend auf dem Niveau von 2005 konstant gehalten. — 15 Die BA schätzt den Leistungsmissbrauch auf weniger als 3 % der Fälle.

dings vorübergehend auch eine Zunahme des Wechsels in das ALG II verbunden sein. Bei den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist im ersten Halbjahr des laufenden Jahres eine spürbare Abnahme der Aufwendungen zu verzeichnen.

Insgesamt günstige Finanzentwicklung der BA im laufenden und kommenden Jahr

Insgesamt gesehen wird die BA im Jahr 2006 einen Überschuss erwirtschaften, der weit über die im Haushalt veranschlagten knapp 2 Mrd € hinausgehen wird. Die nur einmalig den Haushaltssaldo verbessernde Vorverlegung der Abführungsfristen bei den Sozialversicherungsbeiträgen seit Anfang 2006 trägt zu dem Überschuss mit gut 3 Mrd € bei. Neben dem ab 2007 regelmäßig gewährten Bundeszuschuss (6 ½ Mrd € im kommenden Jahr) soll der Überschuss des laufenden Jahres dazu beitragen, die mit der Beitragssatzsenkung von 6,5 % auf 4,5 % verbundenen Einnahmehausfälle von rund 15 Mrd € zu verkraften. Grundsätzlich sollen künftig Rücklagen aufgebaut werden, um – wie in den übrigen Sozialversicherungen – finanzielle Schwankungen auszugleichen. Dies setzt erhebliche Überschüsse in wirtschaftlich günstigen Zeiten voraus, da die Finanzen der BA sowohl über die Einnahmen als auch die Ausgabenseite unmittelbar auf Schwankungen am Arbeitsmarkt reagieren. Sollten die Rücklagen nicht ausreichen, sind weiterhin (zinslose) Darlehen des Bundes vorgesehen, die allerdings nicht mehr in Zuschüsse umgewandelt, sondern im weiteren Verlauf zurückgezahlt werden sollen.

Bund

Im Bundeshaushalt liegen die veranschlagten Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik im lau-

fenden Jahr insgesamt gesehen um rund 1 Mrd € über dem Vorjahrsergebnis. Die geplanten Aufwendungen für die Grundsicherung betragen gut 38 Mrd € (34 Mrd € bereinigt um mit Hilfe des Aussteuerungsbetrages finanzierte Ausgaben), wovon knapp 24 ½ Mrd € auf das ALG II entfallen. Alles in allem könnten sich im Gesamtjahr Mehr- und Minderausgaben weitgehend die Waage halten: Möglichen überplanmäßigen Ausgaben für das ALG II und für die Unterkunftskosten dürften Entlastungen beim Eingliederungstitel (Soll: 6 ½ Mrd €) in etwa gleicher Höhe gegenüberstehen. Die BA wird – wie geplant – keinen Zuschuss benötigen, und die Ausgaben für die sonstige aktive Arbeitsförderung dürften das Vorjahrsniveau nicht übersteigen.

Der Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2007 weist einen Rückgang der Gesamtausgaben für die Grundsicherung für Arbeitssuchende auf gut 33 ½ Mrd € aus (bereinigt um den Aussteuerungsbetrag: 28 ½ Mrd €). Die finanziellen Risiken scheinen jedoch höher als im laufenden Jahr. Die für das ALG II vorgesehenen 21 ½ Mrd € – unter Berücksichtigung der teilweise unsicheren Entlastung in Höhe von knapp 4 Mrd € aus den gesetzlichen Änderungen⁷⁾ – könnten zu niedrig veranschlagt sein. Aus diesem Grund wurden bei den Eingliederungsmaßnahmen (wiederum

Im Gesamtjahr 2006 nur leichter Ausgabenanstieg erwartet

Planungen 2007: deutliche Ausgabenreduzierung bei finanziellen Risiken

⁷⁾ Das größte Gewicht (knapp 2 Mrd €) kommt der Absenkung der Rentenversicherungsbeiträge für ALG II-Empfänger ab 2007 zu. Dieser Ausgabenreduzierung für den Bund stehen jedoch Mindereinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung in gleicher Höhe gegenüber. Neben gewissen gesetzlichen Korrekturen beim Leistungsumfang für unter 25-Jährige beruhen die restlichen Einsparungen zum überwiegenden Teil auf unterstellten Effizienzgewinnen (1,2 Mrd €). Dem stehen Ausgabensteigerungen aufgrund der Angleichung der Regelsätze in Ostdeutschland auf das Westniveau von 0,2 Mrd € gegenüber.

6 ½ Mrd €) vorsorglich Deckungsvermerke von 1 Mrd € zur Kompensation von Mehrausgaben beim ALGII eingestellt. Der Planansatz sieht auch einen Anstieg des von der BA zu leistenden Aussteuerungsbetrages vor (auf gut 5 Mrd €).⁸⁾ Außerdem soll die Bundesbeteiligung an den kommunalen Kosten der Unterkunft für ALGII-Empfänger auf 2 Mrd € abgesenkt werden, was allerdings die Zustimmung des Bundesrates voraussetzt. Zusammen mit dem neuen mehrwertsteuerfinanzierten Bundeszuschuss an die BA wird ein Anstieg der arbeitsmarktbedingten Ausgaben des Bundes auf gut 40 Mrd € veranschlagt.

Künftige Herausforderungen

Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit

Der Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit ist eine vordringliche wirtschaftspolitische Aufgabe in Deutschland. Dies würde auch die notwendige Konsolidierung der öffentlichen Finanzen – insbesondere des Bundeshaushalts – maßgeblich unterstützen, da hiermit sowohl ausgaben- als auch einnahmenseitig dauerhafte Entlastungen des Staatshaushalts verbunden wären. Eine Fortsetzung der derzeitigen Lohnmoderation, eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und der Lohnstruktur, aber auch weitere Reformen im Bereich des Steuer- und Transfersystems können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

Konjunkturelle Schwankungen und BA-Finanzen

Das durchschnittliche Niveau der friktionellen und konjunkturellen Arbeitslosigkeit lässt sich dagegen wohl nur begrenzt senken. Die konjunkturelle Entwicklung schlägt sich auf der Einnahmenseite aller staatlichen Ebenen und

insbesondere in den Ausgaben der BA nieder. Die automatischen Stabilisatoren wirken dabei ungehindert, wenn sich bei einem stabilen Beitragssatz der BA über einen Konjunkturzyklus hinweg Überschüsse und Defizite ausgleichen. Soll wie in den anderen Sozialversicherungszweigen eine Kreditaufnahme vermieden werden, sind – angesichts der starken Schwankungen – in guten Zeiten umfangreiche Rücklagen zu erwirtschaften.⁹⁾

Werden weitgehend unveränderte Verwaltungsausgaben der BA und Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik in Höhe von 10 Mrd € unterstellt, könnten beim derzeitigen Leistungs- und Beschäftigungsniveau mit einem Beitragssatz von 4,5% im Durchschnitt etwa 1,5 Millionen Empfänger von ALGI finanziert werden (im vergangenen Jahr bezogen gut 1,7 Millionen Personen ALGI). Eine um 100 000 niedrigere (höhere) durchschnittliche Empfängerzahl würde einen um 0,2 Prozentpunkte niedrigeren (höheren) Beitragssatz bedeuten. Läge die Schwankungsbreite der Zahl der Arbeitslosengeldbezieher und der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen konjunkturellem Hoch- und

⁸ Dies soll unter anderem dadurch erreicht werden, dass künftig die Bezugsgröße dieser Zahlung um Personen ausgeweitet wird, deren ALGI-Anspruch zu niedrig ist, um den Bedarf in Höhe des ALGII zu decken, und die daher ergänzendes ALGII erhalten (derzeit ca. 160 000 bis 180 000 Personen). Der Aussteuerungsbetrag wird nach dem Auslaufen des ALGI-Anspruchs fällig.

⁹ Bundesdarlehen sind künftig nur für „Notfälle“ vorgesehen. Es soll vermieden werden, dass konjunkturelle Schwankungen vor allem im Bundeshaushalt zu verkräften sind. Mit Blick auf die Rationalität der kreditbegrenzenden Haushaltsregeln des Bundes wäre es erforderlich, künftige Bundesdarlehen an die BA nicht als reguläre Finanzinvestitionen zu deklarieren, um zu verhindern, dass hierdurch die verfassungsmäßige Regelgrenze für die Nettokreditaufnahme systematisch untergraben wird, wenn – wie derzeit üblich – Darlehensrückzahlungen nicht als Desinvestitionen gegengerechnet werden.

Tiefpunkt beispielsweise bei 500 000 Personen (wie etwa im Zeitraum von 1997 bis 2000), wäre ein jährlicher Überschuss von rund 4 Mrd € im Konjunkturoberhoch erforderlich. Die Überschüsse müssten über mehrere Jahre akkumuliert werden, um entsprechend lange Schwächephasen finanziell überbrücken zu können. Bei den derzeitigen günstigen Aussichten müsste ein solcher Rücklagenaufbau erfolgen, wenn künftig eine prozyklische Anpassung der Beitragssätze verhindert werden soll. Den bei hohen Rücklagen im politischen Prozess regelmäßig entstehenden Begehrlichkeiten für zusätzliche Ausgaben oder Beitragssenkungen dürfte allerdings nicht nachgegeben werden.

Trennung von Versicherungsleistungen und bedürftigkeitsabhängigen Sozialleistungen

Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden Versicherungsleistungen auf der einen und die steuerfinanzierte bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung auf der anderen Seite klarer voneinander getrennt sowie letztere auf eine systematischere und einheitlichere Basis gestellt. Es wäre konsequent, zukünftig das Versicherungsprinzip bei der BA zu stärken und darüber hinaus das ALG II in noch stärkerem Maße so zu gestalten, dass die Steuermittel sparsam und zielgerichtet verwendet werden sowie gleichzeitig der Anreiz zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung erhöht wird.

Reform des Arbeitslosengeldes I

Die Arbeitslosenversicherung enthält auch heute noch etliche versicherungsfremde Leistungen, die nicht über lohnbezogene Beiträge finanziert werden sollten. Hierzu werden große Teile der aktiven Arbeitsmarktpolitik gezahlt.¹⁰ Besonders deutlich wird dies beim Kinderzuschlag des Leistungssatzes

beim ALG I (67 % statt 60 %). Zu hinterfragen wäre die zwar reduzierte, aber weiterhin bestehende Verlängerung der Bezugsdauer mit dem Alter. Grundsätzlich besteht bei einem verlängerten ALG I-Bezug die Gefahr einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit, so dass eine nicht zu lange Bezugsdauer bei niedrigeren Beitragssätzen naheliegt.

Der Aussteuerungsbetrag, den die BA an den Bund zu zahlen hat, kompensiert im Ergebnis etwa die Verschiebung der Finanzierungsverantwortung für die aktive Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose von der BA auf den Bund. Das Anknüpfen an die Zahl der Wechsler vom ALG I- zum ALG II-Bezug mag insofern folgerichtig sein. Wenngleich damit Anreize zur Vermittlung vor dem Auslaufen des ALG I-Anspruchs gesetzt werden, erscheint eine Beitragsfinanzierung dieser Zahlung mit Blick auf das Versicherungsprinzip aber grundsätzlich fragwürdig. Insofern stellt der Aussteuerungsbetrag einen Fremdkörper dar, der vom derzeitigen Volumen immerhin dem Aufkommen aus einem halben Beitragssatz-Prozentpunkt entspricht. Andererseits wäre auch der künftige Bundeszuschuss an die BA zu überprüfen und an die Finanzierung klar definierter versicherungsfremder Leistungen zu koppeln.

Überprüfung des Aussteuerungsbetrages und des neuen Bundeszuschusses

Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende können als bedarfsabhängiger Transfer zusätzlich zum jeweiligen Arbeitslohn bezogen werden. Sie übernehmen damit faktisch die Funktion eines Kombi-

Weiterer Reformbedarf bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende

¹⁰ Vgl.: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2005/2006, S. 365 ff.

Zur Diskussion um neue arbeitsmarktpolitische Instrumente

Arbeitslosigkeit und insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit betreffen vor allem Personen, die aufgrund ihrer geringen Produktivität am Arbeitsmarkt nur ein relativ niedriges Entgelt erzielen können. Zum einen tragen Gesetze, Tarifverträge oder durch die Rechtsprechung festgelegte faktische Mindestlöhne dazu bei, dass legale Arbeit im Niedriglohnsektor nicht hinreichend nachgefragt wird. Zum anderen garantiert das Sozialsystem ein (soziokulturelles) Existenzminimum, das das Arbeitsangebot dämpft, wenn nicht eine konsequente Verringerung der Ansprüche im Fall der Ablehnung einer Arbeitsgelegenheit vorgenommen wird.

Der durch die Hartz IV-Gesetzgebung geschaffene Rahmen bietet grundsätzlich die Möglichkeit, die Arbeitsanreize deutlich zu erhöhen. Dabei ist von zentraler Bedeutung, dass bei Erwerbsfähigkeit die Bereitschaft zur Aufnahme einer angebotenen (Vollzeit-)Beschäftigung Voraussetzung für den Bezug der Sozialleistung in voller Höhe ist. Fällt das Haushaltseinkommen dann niedriger aus als das soziokulturelle Existenzminimum und liegt angesichts der Vermögensverhältnisse Bedürftigkeit vor, garantiert der Staat ein armutsvermeidendes Mindesteinkommen. Das System stellt insofern bereits grundsätzlich einen Kombilohn dar. Um den Arbeitsanreiz darüber hinaus zu erhöhen, werden Teile des Arbeitseinkommens nicht vollständig auf die Sozialleistung angerechnet. Eine deutliche Ausweitung des Zuschusses an die Beschäftigten ohne Senkung des ALG II – also ein umfassenderer flächendeckender Kombilohn – würde unweigerlich mit einer erheblichen fiskalischen Belastung einhergehen und umfangreiche Mitnahmeeffekte nach sich ziehen. Dies würde auch dem Grundprinzip einer Sozialleistung bei Bedürftigkeit widersprechen.

Damit sich die Arbeitslosigkeit deutlich reduziert, wären auch die nachfrageseitigen Beschränkungen im Sinne einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes im unteren Lohnsegment zu lockern. Beide Maßnahmen zusammen genommen erlauben dann über das Wirken der Marktkräfte eine Ausweitung der Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt. Dabei beschränkt sich der gezielte staatliche Eingriff weitgehend auf die Armutsvermeidung im Falle von Bedürftigkeit und kommt unmittelbar dem Betroffenen zugute. (Branchenspezifische) Mindestlöhne bergen hier die Gefahr, dass die angebotsseitigen Maßnahmen durch die Hartz IV-Reform verpuffen: Bei zu geringer Produktivität werden die Erwerbslosen nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert.

Ein anderer Ansatz könnte darin gesehen werden, im Rahmen breit angelegter Lohnkostenzuschüsse die Sozialleistung faktisch über den Arbeitgeber zu gewähren. Hier leistet der Staat einen Zuschuss an den Arbeitgeber, der anschließend den Lohn einschließlich der staatlichen Subvention auszahlt. Dabei könnten Mindestlöhne gesetzt werden, die dann wiederum auf der Unternehmensebene auf ein produktivitätsgerechtes Niveau durch Staatszuschüsse „heruntersubventioniert“ werden. Eine solche Vorgehensweise wäre allerdings mit erheblichen Nachteilen verbunden. So sind größere Mitnahmeeffekte zu erwarten, da die Begünstigung nicht an die Bedürftigkeit anknüpft. Die fiskalischen Belastungen sind nur schwer abzuschätzen und stellen ein großes finanzielles Risiko für den Staat dar. Zudem greift der Staat damit in den Marktmechanismus ein, und der bürokratische Aufwand könnte beträchtlich sein.

lohns. Insbesondere im Sinne einer verbesserten Transparenz des Transfersystems, aber auch um Unterstützungsleistungen möglichst zielgerichtet zu gewähren, sollte auf die Einführung eines zusätzlichen, mit erheblichen finanziellen Risiken verbundenen umfassenden Systems aus Kombilöhnen oder Lohnzuschüssen verzichtet werden (siehe auch die Erläuterungen auf S. 81). Stattdessen könnten das bestehende System und insbesondere dessen Umsetzung weiterentwickelt werden.

Anknüpfungspunkt könnte unter anderem die derzeitige Staffelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten zugunsten Bezieher niedriger eigener Einkommen sein, da diese mit einem Anreiz zur Selbstbeschränkung auf eine Teilzeitbeschäftigung verbunden ist. Mit verpflichtenden Vollzeitbeschäftigungsangeboten, deren Ablehnung eine merkliche Leistungskürzung zur Folge hat, könnte darauf hingewirkt werden, dass vor Bezug der staatlichen Transfers zunächst die eigenen Mög-

lichkeiten der Einkommenserzielung ausgeschöpft werden.¹¹⁾ Die Attraktivität einer Vollzeitbeschäftigung würde dann im Vergleich zur Beschäftigungslosigkeit (und dem damit verbundenen Freizeitgewinn oder Einkommen durch Schwarzarbeit) erhöht. Um die unerwartet hohen Haushaltsbelastungen zu verringern, könnte auch an den bestehenden Leistungen angesetzt werden. So könnten beispielsweise der systemfremde befristete Zuschlag beim Übergang vom ALGI in das ALGII oder die im Vergleich zur früheren Sozialhilfe großzügig bemessenen Vermögensfreigrenzen überprüft werden. Schließlich scheint im Hinblick auf die Verwaltung eine klarere Zuständigkeitsverteilung zwischen der BA und den Kommunen angezeigt.

¹¹ Ein anderer Ansatzpunkt besteht darin, den Grundleistungssatz generell zu kürzen und gleichzeitig obligatorisch eine Beschäftigungsmöglichkeit anzubieten. Vgl. hierzu: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden, August 2006.

Anhang:

Wichtige finanzwirksame Neuregelungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik seit 1995

Wachstums- und Beschäftigungsförderungs- gesetz (1996)

- Umwandlung von berufsfördernden Rehabilitationsmaßnahmen von „Muss“- in „Kann“-Leistungen.
- Begrenzung der Verwaltungskosten.
- Intensiveres Inkasso von Außenständen.

- Aussetzung der Dynamisierung von Lohnersatzleistungen im Jahr 1997.

Arbeitsförderungs-Reformgesetz (1996)

Maßnahmen, die – als Novellierung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) – bereits zum 1. Januar 1997 in Kraft traten:

- Allmähliche Anhebung der Altersgrenze, ab der mehr als ein Jahr lang Arbeitslosengeld gezahlt wird, um drei Jahre.

- Verschärfte Zumutbarkeitsregelung.
- Schärfere Anrechnung von Abfindungen auf Lohnersatzleistungen.
- Verlängerung der Befristung des „strukturellen Kurzarbeitergeldes“ und der „produktiven Lohnkostenzuschüsse“ von Ende 1997 auf Ende 2002.
- Einstellungszuschuss bei Neugründungen.
- Eingliederungsvertrag für die ersten sechs Monate mit beiderseitigem Kündigungsrecht, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall durch die BA.
- Wegfall der originären Arbeitslosenhilfe.

Vollständige Neuregelung des AFG und Integration in das neue SGB III zum 1. Januar 1998:

- Stärkere Eigenverantwortung für Arbeitsämter.
- Herabsetzung der Versicherungspflichtgrenze von 18 auf 15 Wochenstunden.
- Einführung eines Teilarbeitslosengeldes.
- Steigerung der Vermittlungseffizienz der Arbeitsämter.

Arbeitsrechtliches Beschäftigungsförderungsgesetz (1996)

Lockerung des Kündigungsschutzes: Ab 1997 erst in Betrieben mit mehr als zehn (statt bislang fünf) Mitarbeitern.

Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte (1998)

- Verschärfung des Kündigungsschutzes: Ab 1999 wieder bereits in Betrieben mit mehr als fünf Mitarbeitern.
- Rücknahme der Einschränkungen der Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen.

Gesetz zur Neuregelung der Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft (1999)

Eigenbeitrag der Arbeitnehmer im Rahmen der Winterausfallgeldregelung wird von 50 auf 30 Stunden reduziert. Bis zur 100. Arbeitsstunde wird der Verdienstausfall aus der Winterbau-Umlage finanziert, danach tritt die BA ein. Nicht mehr nur der Arbeitnehmer-, sondern auch der Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen wird aus der Winterbau-Umlage finanziert.

Haushaltssanierungsgesetz (1999)

Renten- und Pflegeversicherungsbeiträge für Arbeitslosenhilfebezieher richten sich ab dem 1. Januar 2000 nicht mehr nach 80 % des vorherigen Bruttoentgelts, sondern nach dem Zahlbetrag der Arbeitslosenhilfe.

Einmalzahlungs-Neuregelungsgesetz (2000)

- Aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Mai 2000 werden Sonderzahlungen des Arbeitgebers (z. B. Weihnachts- oder Urlaubsgeld) bei der Bemessung von beitragsfinanzierten Lohnersatzansprüchen leistungserhöhend berücksichtigt.
- Krankenversicherungsbeiträge für Arbeitslosenhilfebezieher richten sich ab dem 1. Januar 2001 nicht mehr nach 80 %, sondern nach 58 % des vorherigen Bruttoentgelts.

Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Hartz I (2002)

- Einführung von Personal-Service-Agenturen.
- Erleichterungen bei der Arbeitnehmerüberlassung.

- Verschärfung der (räumlichen) Zumutbarkeitsregeln für Arbeitslose.
- Sanktionsbewehrte Verpflichtung zur frühzeitigen Arbeitslosmeldung.
- Kürzungen beim Unterhaltsgeld.
- Entgeltzuschüsse für Arbeitslose, die das 55. Lebensjahr vollendet haben.
- Erleichterung befristeter Arbeitsverhältnisse bei älteren Arbeitnehmern.
- Stärkere Anrechnung von Einkommen des Lebenspartners und von Vermögen bei der Bemessung der Arbeitslosenhilfe.
- Krankenversicherungsbeiträge für Arbeitslosenhilfebezieher (Bemessungsgrundlage richten sich ab dem 1. Januar 2003 nicht mehr nach 58 % des vorherigen Bruttoentgelts, sondern nach dem Zahlbetrag der Arbeitslosenhilfe).
- Ab 2003 keine auf den Dezember vorgezogene Verbuchung der im Januar durch die BA abzuführenden Rentenversicherungsbeiträge mehr.
- Größerer Spielraum für Leistungszulagen und Beförderungen für Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung.

Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Hartz II (2002)

- Förderung der Selbständigkeit (Ich-AG).
- Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (Mini-Jobs).

Beitragsatzsicherungsgesetz (2002)

Diskretionäre Erhöhung der für die BA relevanten Beitragsbemessungsgrenze von 4 500 € (West-) beziehungsweise 3 750 € (Ostdeutschland) pro Monat im Jahr 2002 auf 5 100 € beziehungsweise 4 250 € im Jahr 2003.

Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Hartz III (2003)

- Umbenennung und Organisationsreform der Bundesanstalt (künftig: Bundesagentur) für Arbeit.
- Für Weiterbildung kein gesondertes Unterhaltsgeld mehr, sondern Fortzahlung des Arbeitslosengeldes.
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden von Beiträgen zur BA befreit, begründen aber auch keine neuen Ansprüche auf Lohnersatzleistungen mehr.
- Verschärfung und gesetzliche Klarstellung bei der Verhängung von Sperrzeiten und bei den Zumutbarkeitsregeln.
- Erhöhung des Arbeitslosengeldes durch Nichtberücksichtigung der Kirchensteuer als Abzugsposten bei der Ermittlung des maßgeblichen Nettoentgelts.

Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Hartz IV (2003)

Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen zum ALG II grundsätzlich in Höhe des bisherigen Sozialhilfeniveaus bei weitgehender Pauschalierung der Leistungen ab 2005.

Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt (2003)

- Maximale Bezugsdauer von ALG I wird für nach dem 31. Januar 2006 entstehende Leistungsansprüche von bislang 32 auf zwölf Monate, für Arbeitnehmer nach Vollendung ihres 55. Lebensjahres auf 18 Monate begrenzt.
- Lockerung des Kündigungsschutzes: Ab 2004 erst in Betrieben mit mehr als zehn Mitarbeitern anzuwenden.

- Klarere Definition von Kriterien zur Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen, Wahlrecht zwischen Abfindungsanspruch und Kündigungsschutzklage.
- Ausweitung der Möglichkeiten zur befristeten Beschäftigung im Fall von Existenzgründern.

Kommunales Optionsgesetz (2004)

- Die kommunalen Träger (zuständig für Unterkunft und Heizung) und die Agenturen für Arbeit (zuständig für die Auszahlung des ALG II) sollen zur Durchführung ihrer Aufgaben Arbeitsgemeinschaften bilden.
- Auf Antrag können einzelne Gemeinden als Organe der Bundesagentur für Arbeit Aufgaben im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende wahrnehmen („Optionskommunen“).
- In einer Anlage wird ein Überprüfungsverfahren festgelegt, um eine jährliche Entlastung der Kommunen in Höhe von 2,5 Mrd. € aus der Hartz IV-Reform sicherzustellen.

Viertes Gesetz zur Änderung des SGB III und anderer Gesetze (2004)

- Strengere Überprüfung der Erfolgsaussichten einer Existenzgründung vor Gewährung der Zuschüsse zur Ich-AG.
- Einführung eines zusätzlichen Grundfreibetrages zur Schonung des Vermögens minderjähriger Kinder in Höhe von 4 100 € im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Fünftes Gesetz zur Änderung des SGB III und anderer Gesetze (2005)

- Verlängerung der befristeten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie der Möglich-

keit für über 58-Jährige, ALGI zu beziehen, ohne dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, bis zum 31. Dezember 2007.

- Die Regelungen zum Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) laufen zum 30. Juni 2006 aus.

Gesetz zur Neufassung der Freibetragsregelungen im SGB II (2005)

Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten und verminderte Anrechnung von Einnahmen beim Bezug von ALG II.

Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (2005)

Der Bund beteiligt sich auch 2006 mit 29,1% an den Kosten für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Gesetz zur Förderung der ganzjährigen Beschäftigung (2006)

- Das neu eingeführte Saison-Kurzarbeitergeld löst ab der Schlechtwetterperiode 2006/07 die bisherige Winterbauförderung ab. Es wird ab der ersten Ausfallstunde gewährt und aus den Beiträgen zur Bundesagentur für Arbeit finanziert. Bislang mussten die ersten 30 Stunden durch das individuelle Arbeitszeitkonto abgedeckt werden, und darüber hinaus erfolgte die Finanzierung des Winterausfallgeldes über die Winterbauumlage der Arbeitgeber des Baugewerbes. Erst danach griff die Finanzierungsverantwortung der Bundesagentur für Arbeit.

- Die Erstattung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und das Mehraufwands- oder Zuschuss-Wintergeld werden per Umlage finanziert, an der im Baugewerbe erstmals auch die Arbeitnehmer beteiligt sind.

Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (2006)

- Angleichung des ALG II-Regelsatzes Ost auf das Niveau in den alten Bundesländern von 345 € pro Monat.
- Einschränkung des Leistungsumfangs für unter 25-Jährige.
- Nahezu Halbierung des für Bezieher von ALG II zu zahlenden Rentenversicherungsbeitrags.

Haushaltsbegleitgesetz (2006)

- Senkung des Beitragssatzes zur Bundesagentur für Arbeit von 6,5 % auf 4,5 % zum 1. Januar 2007.
- Keine Verpflichtung des Bundes mehr, Defizite der BA per Zuschuss auszugleichen. Ab 2007

regelgebundene Bundeszuschüsse, die ab 2010 mit der Veränderungsrate der Umsatzsteuerbemessungsgrundlage jährlich angepasst werden.

- Senkung des vom Bund für Bezieher von ALG II abgeführten Krankenversicherungsbeitrags.

Gesetz zur Fortentwicklung der Grund- sicherung für Arbeitsuchende (2006)

- Ausweitung von Arbeitsgelegenheiten für Arbeitsuchende, intensivere Überprüfung von Leistungsmissbrauchsfällen, zielgenauere Sanktionierung.
- Verschmelzung des Überbrückungsgeldes und des Existenzgründungszuschusses (IcH-AG) zum neuen Gründungszuschuss.