

# Sozialer Arbeitsmarkt, Solidarisches Grundeinkommen – Wege aus Hartz IV?

3. MAI 2018 | LARS NIGGEMEYER, MARTIN KÜNKLER

## **Umfang der Langzeitarbeitslosigkeit**

Im März 2018 waren deutschlandweit rund 850.000 Personen als langzeitarbeitslos registriert, das heißt sie suchen seit einem Jahr oder länger Arbeit. Dies entspricht einem Anteil von 34,4 Prozent aller Arbeitslosen. Erfreulich ist, dass in den letzten Jahren die Arbeitslosigkeit sinkt und die Beschäftigung wächst. Auf den ersten Blick scheint auch das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit deutlich kleiner geworden zu sein – seit 2015 hat sie sich um rund 200.000 Betroffene verringert. Doch dass die Zahlen auch hier sinken, liegt vor allem daran, dass weniger Kurzzeitarbeitslose zu Langzeitarbeitslose werden, dass also mehr Menschen, die arbeitslos werden, innerhalb von 12 Monaten wieder einen Job finden.

Wer dagegen bereits länger arbeitslos ist, ist von der positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt abgekoppelt. Die Chancen, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen zu können, sind für Langzeitarbeitslose extrem niedrig und gleichbleibend schlecht. Von je 1000 Langzeitarbeitslosen können im Folgemonat nur 16 eine Erwerbstätigkeit aufnehmen und dadurch ihre Arbeitslosigkeit beenden. Kurzeitarbeitslose (bis ein Jahr arbeitslos) haben viel bessere Chancen: Hier nehmen 102 von 1000 monatlich eine Beschäftigung auf.

Der Vergleich von Regionen mit hoher und niedriger Langzeitarbeitslosigkeit zeigt folgendes: In Regionen mit sehr guter Arbeitsmarktlage haben selbst Arbeitslose ohne Berufsabschluss eine bessere Integrationschance als gut Ausgebildete in Regionen mit einer sehr schlechten Arbeitsmarktsituation. Wenn es in einer Region generell zu wenig Arbeitsplätze gibt, stehen Langzeitarbeitslose in großer Konkurrenz zu anderen Jobsuchenden - und ziehen dabei oft den Kürzeren. Das gilt vor allem für Bereiche und Branchen, in denen Arbeitgeber eine harte Bestenauslese vornehmen können.

»Langzeitarbeitslosigkeit ist vor allem ein Folgeproblem der Massenarbeitslosigkeit. Ehrlich gerechnet sind mindestens 3,4 Millionen Menschen arbeitslos. Dem stehen nur 780.000 offene Stellen gegenüber. Aufgrund dieser Arbeitsplatzlücke finden in vielen Arbeitsmarktsegmenten weiterhin Siebeprozesse statt, bei denen ein Teil der Arbeitsuchenden in der Konkurrenzsituation wiederholt und auch auf Dauer unterliegt« (DGB Arbeitsmarkt aktuell Nr.2 / 2018).

Nur ein sehr kleiner Teil derjenigen, die Langzeitarbeitslosigkeit überwinden oder unterbrechen können, haben einen neuen Job auf dem regulären Arbeitsmarkt gefunden. Weit über 80 Prozent aller Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit sind auf andere Gründe zurückzuführen: insbesondere Rückzug vom Arbeitsmarkt in die sogenannte stille Reserve, Rente, längere Krankheit oder Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen. Als Langzeitarbeitslose werden nämlich nur diejenigen gezählt, die durchgehend ein Jahr und länger arbeitslos sind. Nur wenn die Arbeitslosigkeit zum Beispiel wegen Krankheit oder Sperrzeit für weniger als sechs Wochen unterbrochen wird, werden Phasen der Arbeitslosigkeit zusammengerechnet. Viele Bewegungen in und aus Arbeitslosigkeit sind also statistischer Natur.

Aussagekräftiger als die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist die der Langzeitbezieher von Leistungen nach dem SGB II (ALG II bzw. Hartz IV). Sie erfasst Personen, die in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate ALG II bezogen haben. Aktuell gibt es deutschlandweit im Hartz-IV-System insgesamt ca. 2,7 Millionen erwerbsfähige Langzeitbezieher; davon wird nur rund die Hälfte als arbeitslos registriert. Der Rest nimmt an Maßnahmen teil, ist über 58 Jahre, kurzfristig erkrankt, betreut Angehörige oder ist als Aufstocker erwerbstätig und gilt somit offiziell nicht als arbeitslos. Trotz eines deutlichen Rückganges der offiziellen Langzeitarbeitslosigkeit in den letzten 12 Monaten ist die Zahl der Langzeitempfänger von ALG II fast unverändert.

Ein nachhaltiger Ausstieg aus Hilfebedürftigkeit gelingt leider weit seltener, als die Entwicklung der

Arbeitslosigkeit zunächst vermuten lässt. Das Hartz-IV-System lässt viele Menschen dauerhaft ohne Arbeit. Die ausschließliche Orientierung in Richtung erster Arbeitsmarkt ist offensichtlich für viele Arbeitslose nicht erfolgversprechend.

### **Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren**

Langzeitarbeitslosigkeit ist und bleibt ein strukturelles, vorrangig ökonomisch verursachtes Problem. Der Markt kann dieses Problem zurzeit nicht lösen. Hier kommt aktuell noch die große Integrationsherausforderung der Flüchtlinge hinzu. Vor diesem Hintergrund muss eine neue Initiative zur Schaffung von guter öffentlich geförderter Beschäftigung entwickelt werden. Sie kann soziale Teilhabe ermöglichen, aus Armut herausführen und ein wichtiger Baustein bei der Bekämpfung von Langzeiterwerbslosigkeit sowie zur Schaffung von Arbeitsplätzen für geringqualifizierte Zuwanderer sein. Sie kann zugleich jenseits und ergänzend zu bestehenden Beschäftigungsverhältnissen in vielen Bereichen gesellschaftliche Bedarfe aufgreifen.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat nachgewiesen, dass lang andauernde Erwerbslosigkeit nicht nur die materiellen Lebensbedingungen, sondern auch die soziale Einbindung der Betroffenen massiv beeinträchtigt und geförderte Beschäftigung diese verbessert. Dieser Inklusionseffekt ist dann am größten, »wenn die Maßnahme freiwillig aufgenommen wird, einen vergleichsweise hohen Stundenumfang aufweist und insgesamt einer regulären Erwerbstätigkeit möglichst ähnlich ist« (IAB Kurzbericht 3/2015). Deshalb setzen sich Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände und progressive Wissenschaft seit langem für einen öffentlichen Beschäftigungssektor (»sozialer Arbeitsmarkt«) mit fairen Bedingungen ein. Kernbestandteil der Vorschläge ist, dass es sich um das freiwillige Angebot eines Arbeitsplatzes mit regulärem Arbeitsvertrag und tariflicher Bezahlung handelt. Dabei brauchen wir einen sozialen Arbeitsmarkt, durch den mehr Arbeit geschaffen wird. Es bestehen enorme gesellschaftliche Bedarfe zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur. Hier könnten hunderttausende Arbeitslose sinnvoll bei Kommunen und Wohlfahrtsverbänden eingesetzt werden. Diese Beschäftigung muss zusätzlich sein. Somit geht es vor allem um sinnvolle Tätigkeiten, für die die öffentliche Hand vor Ort aktuell keine Mittel hat.

Diese zusätzliche Beschäftigung darf reguläre Arbeit nicht verdrängen. Gewerkschaften und Arbeitgebervertreter kennen die Arbeitsmarktbedingungen vor Ort am besten. In Zukunft sollten deshalb die Sozialpartner als Fördervoraussetzung feststellen, ob eine geplante Beschäftigung zusätzlich ist. Hierfür müssen entsprechende Unterausschüsse bei den Jobcentern eingerichtet und mit den nötigen Kompetenzen versehen werden.

### **Aktueller Stand und Koalitionsvertrag**

Zur Zeit gibt es auf Bundesebene und in einigen Bundesländern kleinere Programme, die in diese Richtung gehen und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bieten. Hiervon profitieren aber nur einige Tausend Betroffene bundesweit, aktuell rund 23.000. Die gegenwärtig am weitesten verbreitete Maßnahme mit 67.000 Teilnehmern ist der sogenannte Ein-Euro-Job (Arbeitsgelegenheit) – hier beziehen die Betroffenen weiter Hartz IV, haben keinen Arbeitsvertrag und bekommen einen Euro zusätzlich pro Arbeitsstunde. Problematisch ist, dass alle vorhandenen Programme in der Regel auf wenige Jahre befristet sind und den Betroffenen damit keine dauerhafte Perspektive bieten. Außerdem wird meistens nur auf Mindestlohniveau entlohnt (mit Ausnahme des Landesprogrammes in Niedersachsen, welches eine Reihe von Forderungen des DGB berücksichtigt hat). Finanziert werden die Programme vorrangig aus dem Eingliederungstitel des SGB II. Die Mittel hierfür wurden bundesweit aber seit 2011 massiv gekürzt – dementsprechend hat sich auch die Zahl der Eintritte in beschäftigungsschaffende Maßnahmen seitdem mehr als halbiert. Die Möglichkeiten der Jobcenter, deutlich in öffentlich geförderte Beschäftigung zu investieren, sind unter den geltenden Rahmenbedingungen sehr beschränkt. Der neue Koalitionsvertrag auf Bundesebene sieht aber eine Änderung dieser Bedingungen vor, es ist eine deutliche Ausweitung von öffentlich geförderter Beschäftigung geplant:

»Die Teilhabe am Arbeitsmarkt erfolgt dabei sowohl auf dem ersten Arbeitsmarkt als auch auf dem sozialen Arbeitsmarkt z. B. durch Lohnkostenzuschüsse. Das schließt Arbeitgeber der freien Wirtschaft, gemeinnützige Einrichtungen und Kommunen ein. Bei den sozialversicherungspflichtig bezuschussten Arbeitsverhältnissen im sozialen Arbeitsmarkt orientiert sich der Zuschuss am Mindestlohn. Dazu schaffen wir u. a. ein neues unbürokratisches Regelinstrument im Sozialgesetzbuch II »Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle«. Wir stellen uns eine Beteiligung von bis zu 150 000 Menschen vor. Die Finanzierung erfolgt über den Eingliederungstitel, den wir hierfür um vier Milliarden Euro im Zeitraum 2018 bis 2021 aufstocken werden. Wir ermöglichen außerdem den Passiv-Aktiv-Transfer in den Ländern. Der Bund stellt dazu die eingesparten Passiv-Leistungen zusätzlich für die

Finanzierung der Maßnahmen zur Verfügung.« (Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD auf Bundesebene 2018, Seite 50)

Positiv ist hier der Passiv-Aktiv Transfer: Dieser würde die Umwandlung der passiven ALG-II Mittel (Regelsatz, Kosten der Unterkunft und Krankenkasse) in direkte Lohnzuschüsse ermöglichen. Negativ ist die Beschränkung auf den Mindestlohn. Außerdem muss auch hier dafür gesorgt werden, dass es zu keinen Verdrängungseffekten kommt – die gemeinnützige Beschäftigung muss zusätzlich sein. Insgesamt wären 150.000 geförderte Arbeitsplätze ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings wäre man auch damit weit von den Förderbedingungen Ende der 1990er Jahre entfernt, als jährlich über 500.000 Eintritte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu verzeichnen waren.

Gelegentlich werden Beschäftigung schaffende Maßnahmen durch die Wissenschaft kritisiert. Hier wird dann in der Regel nur die Übergangswahrscheinlichkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt untersucht. Diese ist teilweise nicht besser als bei ungeforderten Teilnehmern. Diese Kritik geht aber fehl. Sie berücksichtigt nicht, dass durch die Förderung insgesamt mehr Arbeitsplätze vorhanden sind und nicht nur Arbeit in der Privatwirtschaft gesellschaftlich nützlich ist. Außerdem ignoriert sie die positiven Effekte der Beschäftigung für die Betroffenen. Primäre Funktion der öffentlich geförderten Beschäftigung sollte nicht sein, Übergänge in ungeforderte Beschäftigung zu erreichen. Vielmehr soll die Beschäftigung Einkommenserzielung und soziale Teilhabe ermöglichen und dazu beitragen, dass gemeinwohlorientierte Angebote der Daseinsvorsorge ausgeweitet werden. Die Förderung sollte deswegen auch längerfristig sein.

### **Solidarisches Grundeinkommen**

Der Regierende Bürgermeister von Berlin, Michael Müller (SPD), hat im November 2017 in einem Grundsatzartikel ein »Solidarisches Grundeinkommen« (SGE) vorgeschlagen. Nun hat er Eckpunkte dafür vorgelegt und das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat anhand von Beispielrechnungen die fiskalischen Auswirkungen abgeschätzt.

Die Grundidee des Vorschlags ist richtig. Anders als der Begriff »Solidarisches Grundeinkommen« zunächst vermuten lässt, handelt es sich bei Müllers Vorschlag um ein ambitioniertes Programm öffentlich geförderter Beschäftigung. »Solidarisches Grundeinkommen« bezeichnet das Arbeitsentgelt der neu geschaffenen Arbeitsplätze – oder genauer gesagt die Lohnkostenzuschüsse an öffentliche Arbeitgeber. Es ist als Globalalternative zu Hartz IV gedacht:

»Ich bin überzeugt, dass es keinen Sinn macht, weiter auf Hartz-IV-Reformen zu setzen. Dieses System wird nicht mehr gerecht. Nur durch eine neue soziale Agenda wird es uns gelingen, auf die Herausforderung der Digitalisierung der Arbeitswelt zu reagieren. Herzstück müsste dabei die Ergänzung, im besten Fall die Abschaffung, von Hartz IV zugunsten eines neuen Systems sein, um Langzeitarbeitslosen wieder eine Chance zu geben. Wir brauchen jetzt ein neues Recht auf Arbeit« (Michael Müller im Tagesspiegel vom 23.2.2018).

Besonders positiv hervorzuheben sind bei seinem Vorschlag folgende Punkte:

- Eröffnung einer Debatte zur Überwindung von Hartz IV
- Recht auf Arbeit: Jeder nicht vermittelbare Langzeitarbeitslose soll ein Angebot erhalten
- Kombination der Ziele, zusätzliche Arbeitsplätze schaffen zu wollen und Angebote und Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge auszuweiten
- Öffentlich geförderte Beschäftigung in Form regulärer, voll sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse
- Teilnahme am Beschäftigungsprogramm ist freiwillig
- Gemeinwohlorientierung: Arbeitsplätze sollen bei Kommunen und kommunalen Tochterunternehmen entstehen
- Längerfristig angelegte Förderung (unbefristete Arbeitsverhältnisse)
- Programmabwicklung über die Arbeitsagenturen

Hiermit wäre natürlich – anders, als es sich zunächst anhört – nicht Hartz IV insgesamt überwunden. Eine grundlegende Revision von Regelsatzberechnung, Zumutbarkeit und Sanktionen bliebe weiterhin dringend erforderlich.

Auch bei der konkreten Ausgestaltung des Beschäftigungsprogramms sind noch einige wichtige Aspekte offen. Diese müssen im weiteren Prozess anhand des Leitbildes guter Arbeit konkretisiert werden. Dies betrifft vor allem die Höhe der Arbeitsentgelte der geförderten Arbeitsplätze. Hier ist es wichtig, dass Tariflöhne gezahlt werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung muss einen Beitrag zur Stabilisierung des deutschen Tarifsystems leisten und darf dieses nicht durch untertarifliche Bezahlung weiter unterhöhlen.

Das DIW hat die Einkommenseffekte und fiskalischen Wirkungen auf Basis einer Entlohnung in Höhe des Mindestlohnes berechnet (Stefan Bach und Jürgen Schupp: Solidarisches Grundeinkommen: alternatives Instrument für mehr Teilhabe, DIW 2018). Einschließlich Sozialversicherungsbeiträge ergibt sich demnach ein Arbeitgeberbrutto von 1.847 Euro im Monat. Inklusiv eines pauschalen Zuschlags von 20 Prozent auf das Arbeitgeberbrutto für Nebenkosten der Träger ergeben sich Gesamtkosten je SGE-Stelle in Höhe von 2.217 Euro im Monat oder 26.602 Euro im Jahr. Dem stehen Einsparungen durch den Wegfall der Leistungen für das Arbeitslosengeld II, der Kosten für die Krankenversicherung sowie für die Eingliederung und Verwaltung der Leistungsempfänger gegenüber. Außerdem wird der Staatsektor durch zusätzliche Einnahmen bei Sozialversicherung und Einkommenssteuer entlastet. Netto entstehen nach Berechnung des DIW für den gesamten Staatssektor damit nur zusätzliche Kosten der SGE-Stelle von 4.581 Euro im Jahr für einen Alleinstehenden und 5.757 Euro für eine Alleinerziehende mit zwei Kindern. Dies sind nur rund 20 Prozent der Gesamtkosten. Auch bei tariflicher Bezahlung wäre diese Quote nicht wesentlich höher. Der Passiv-Aktiv Transfer würde somit eine enorme Hebelwirkung der eingesetzten Gelder entfalten. Bei insgesamt moderaten Gesamtkosten kann Langzeitarbeitslosigkeit also überwunden werden – wenn der politische Wille dazu wirklich besteht.

---

*Lars Niggemeyer ist hauptamtlicher Gewerkschafter. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik.*

*Martin Künkler ist hauptamtlicher Gewerkschafter. Sein Arbeitsschwerpunkt ist Arbeitsmarktpolitik.*

URL: <https://www.blickpunkt-wiso.de/post/sozialer-arbeitsmarkt-solidarisches-grundeinkommen-wege-aus-hartz-iv--2212.html>

PDF erstellt am: 12.04.2021