

Weiterentwicklung der Grundsicherung

Jürgen Schupp

Vize-Direktor des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und Professor für Soziologie an der Freien Universität Berlin

jschupp@diw.de

Präsentation beim Arbeitskreis „Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik“ der Wirtschaftsministerkonferenz, am 25. September 2019 in Berlin

Zentrale Ziele von Hartz IV

Es wurden Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe in einer Grundsicherung für Arbeitsuchende für erwerbsfähige Leistungsberechtigte zusammengeführt.

- Die zentrale Zielsetzung bestand darin, „die Eingliederungschancen der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger in ungeforderte Beschäftigung zu verbessern, insbesondere durch besonders intensive Beratung und Betreuung und Einbeziehung in die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die anders als die kommunalen Aktivitäten überörtlich ausgerichtet ist“ (BT-drucksache 15/1516)

Grundsatz des Forderns (§2 SGB II)

- (1) Erwerbsfähige Leistungsberechtigte und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen müssen alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen. Eine erwerbsfähige leistungsberechtigte Person muss aktiv an allen Maßnahmen zu ihrer Eingliederung in Arbeit mitwirken, insbesondere eine Eingliederungsvereinbarung abschließen. Wenn eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt [] nicht möglich ist, hat die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person eine ihr angebotene zumutbare Arbeitsgelegenheit zu übernehmen.

„Fördern und Fordern“ als neues Motto der Grundsicherung für Arbeitslose

- „In den letzten Monaten haben wir - teilweise auch gemeinsam - erhebliche Anstrengungen unternommen, den Arbeitsmarkt weiter zu flexibilisieren“
.... „Niemandem aber wird künftig gestattet sein, sich zulasten der Gemeinschaft zurückzulehnen. Wer zumutbare Arbeit ablehnt – wir werden die Zumutbarkeitskriterien verändern – der wird mit Sanktionen rechnen müssen“ (Gerhard Schröder 2003)
- „Das neue Motto [...] insinuierte, dass sich die Arbeitslosen nicht genug anstrengen würden, um einen Job zu finden“ (Herrmann 2019, S. 210)
- Der neue „Kunde“ der Jobcenter mit (sehr) eingeschränkter „Kundensouveränität“
- Etablierung eines Sanktionsregimes (zuvor nur bei Sozialhilfeempfänger) sowie Verpflichtung zu Eingliederungsvereinbarungen

Folgen der Agenda 2010 – und vor allem Hartz IV

- Hartz-IV stellte eine historische Zäsur dar, denn die Erwerbsbiographien zählten im neuen System nicht mehr
- Ab 1. Januar 2005 wurde alle gleich (gut/schlecht) behandelt nämlich mit 345 EUR im Westen (331 EUR im Osten)
 - Zuvor hatte die Arbeitslosenhilfe 53 bis 57 Prozent des letzten Nettogehalts betragen
 - Im Januar 2015 verloren rund 15 % der ehemaligen Arbeitslosenhilfe-Haushalte ihre Leistungsansprüche
 - Mehr als die Hälfte der Menschen, die zuvor Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe hatten durch die Einführung von Hartz IV Einkommenseinbußen
 - Absenken der Regelbedarfe für Kinder (von 65% auf 60 %) und Jugendliche (von 90 % auf 80 %)
 - Erweiterte Anrechnung von Vermögenswerten wie auch Einkünfte von Partnern in der Bedarfsgemeinschaft
 - SOEP-Bilanz:
In der Gruppe der Verliererhaushalte 30 % niedrigere Einkommen – aber es gab auch etwa ein Drittel an Haushalten, die sich im Vergleich nach 2005 besser stellten – insb. die Gruppe der Alleinerziehenden
- Gesamtauswirkungen von Hartz IV auf die personelle Einkommensverteilung blieb gering



Folgen der Agenda 2010 – und vor allem Hartz IV

- IAB-Analyse zur Dauer des Leistungsbezugs belegt, dass etwa 1,16 Mio. Personen seit der Einführung von Hartz IV bis Ende 2013 durchgehend im Leistungsbezug waren, also acht Jahre ununterbrochen (Bruckmeier et al. 2015)
- „Im Dezember 2018 befanden sich nach Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit 46 Prozent der ELB länger als vier Jahre im SGB II-Regelleistungsbezug. Die Angaben liegen ab dem Jahr 2011 vor“ (BT-Drucksache 19/12568, S. 5).
- Trotz Nichterhöhung der Gesamtarmutsquote sowie des Rückgangs der erwerbsfähigen Leibsbeziehenden blieb die Zahl der erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Beziehenden („Aufstocker“) bei etwa 1,2 Mio. konstant, was rund 26 % aller erwerbsfähigen Beziehenden (2018) entspricht
- Auch die Einführung der Mindestlöhne führte gerade im Niedriglohnsegment vielfach eher zur Arbeitszeitreduktion als zur Einkommensverbesserung (Grabka/Goebel 2018).
- Entwicklung der Erwerbsarmut („working poor“) hat sich von 2004 (5 %) bis 2014 nahezu verdoppelt (Spannagel et al. 2017).
- Gemäß einer Studie von Jung/Kuhn (2019) haben die Reformen nur moderat durch die „Stärkung der Suchanreize von (Langzeit-)Arbeitslosen gewirkt, aber stark durch einen erheblichen Rückgang von Kündigungen.

Folgen der Agenda 2010 – und vor allem Hartz IV

- Sinkende Einkommensmobilität: Kein gewachsenes Armutsrisiko der Mittelschicht – aber sinkende Aufstiege aus unteren Einkommensposition bei Langzeitbetrachtung 2002-2016 sowie wachsende Verbleibquote im höchsten Einkommensquintil (Goebel/Krause 2018)
- Fazit der Folgen von Hartz IV: „Weder Rolltreppe nach oben in der Einkommensverteilung noch führen mehr Personen als in der Vergangenheit im Aufzug nach unten“ (Schupp 2019, 250)
- "Mich stört an Hartz IV, dass es denjenigen, die wirklich drinstecken in dem System, die Würde nimmt, und mich stört daran, dass es vielen anderen Angst macht." ([@EskenSaskia](#) bei [@TiloJung](#))

Gegenwärtige Kern-Kritikpunkte an Hartz IV

- Leistungshöhe zu gering („nur“ an Preis- und Lohnentwicklung nicht an Einkommensentwicklung gekoppelt) (ab 2020 Erhöhung des Regelsatz von 424 auf 432 EUR – Paritätischer Wohlfahrtsverband plädiert für Regelsatz in Höhe von 582 EUR).
- Keine Honorierung/Wertschätzung langjähriger (sozialversicherungspflichtiger) Beschäftigungsbiographien
- Zu geringe Arbeitsanreize (hohe Transferentzugsraten)
- Zuweisungen fördern Niedriglohnsektor und prekäre Beschäftigung (Bruttolohnungleichheit gestiegen)
- Verletzung der Würde aufgrund umfangreicher Sanktionen (3 % pro Monat der Grundeinkommensbezieher)
 - Meldeversäumnisse
 - Nichterfüllung von Eingliederungsvereinbarung
 - Nichtaufnahme einer zugewiesenen Maßnahme, einer (Neu-)Aufnahme einer Arbeit oder Ausbildung
- Langer Verbleib im Leistungsbezug
- Ausbau der BA insb. im Bereich Verwaltung/Leistungsbezug statt bei der Vermittlung
- Frage, ob die Instrumente wirklich effektiv und auch effizient sind

Seit 2019 neue Förderinstrumente

- Mit dem Teilhabechancengesetzes (10. Änderungsgesetz) wurden zum 1. Januar 2019 mit den Paragraphen 16e (Eingliederung von Langzeitarbeitslosen) und 16i SGB II (Teilhabe am Arbeitsmarkt) zwei Förderinstrumente eingeführt, die langzeitarbeitslosen Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Teilhabe am Arbeitsmarkt ermöglichen sollen
- Wirkungsforschung durch IAB (erwarteter Abschluss 2025, Zwischenberichte 2020 und 2023)
- Offensicht positive Aufnahme durch Arbeitgeber/Langzeitarbeitslose „rund 30.000 werden mittlerweile gefördert“ (Scheele)

Berliner Solidarisches Grundeinkommen (SGE) und Sozialer Arbeitsmarkt

Sozialer Arbeitsmarkt und Programm des BMAS

4 Mrd. Euro-Programm für bis zu 150.000 Langzeitarbeitslose (KOA-Vertrag)

		Teilhabechancengesetz		
	Das Solidarische Grundeinkommen	Variante Langzeitarbeitslose (min. 2 Jahre) nach §16e SGB II	Variante Langzeit-ALG II-Bezieher (min. 7 Jahre) nach §16i SGB II	
Arbeitgeber	Öffentlicher Dienst, Kommunale Unternehmen, Träger	Alle mit Fokus auf allg. Arbeitsmarkt	Privatwirtschaft, soz. Einrichtungen, Kommunen	
Zuschuss	Mindestlohn bzw. Tariflohn, wenn vorhanden	75% des Arbeitsentgelts im ersten Jahr, 50% im zweiten Jahr	Erste 2 Jahre: 100%, danach Abschmelzung um 10% pro Jahr (Basis Bundesmindestlohn)	
Laufzeit	unbefristet	2 Jahre	Bis zu 5 Jahre	
Sozialversicherungspflicht	Ja	Ja, außer AL-Versicherung	Ja, außer AL-Versicherung	
Zielgruppe	Personen direkt im Anschluss an Ende ALG I-Bezug	Personen, die mindestens 2 Jahre arbeitslos sind	Personen, die in den letzten 7 Jahren mindestens 6 Jahre ALG II bezogen haben.	
	Freiwillig	Ja	Nein	Nein

Berliner Solidarisches Grundeinkommen (SGE) und Sozialer Arbeitsmarkt

Sozialer Arbeitsmarkt und Programm des BMAS

4 Mrd. Euro-Programm für bis zu 150.000
Langzeitarbeitslose (KOA-Vertrag)

Teilhabechancengesetz

DER TAGESSPIEGEL

🏠 ▶ Berlin ▶ Solidarisches Grundeinkommen: 1800 Jobs für Berliner Modellprojekt angemeldet

Solidarisches Grundeinkommen

03.09.2019, 11:14 Uhr

1800 Jobs für Berliner Modellprojekt angemeldet

Für das Modellprojekt wurden bisher 1800 Stellen angemeldet – weit mehr als die 1000 Stellen, die das Land Berlin beim „Soli-Grundeinkommen“ finanziert.

„Deckungsfähig“ – (immer mehr) Verwaltung statt Eingliederung

SZ vom 12.9.2019:

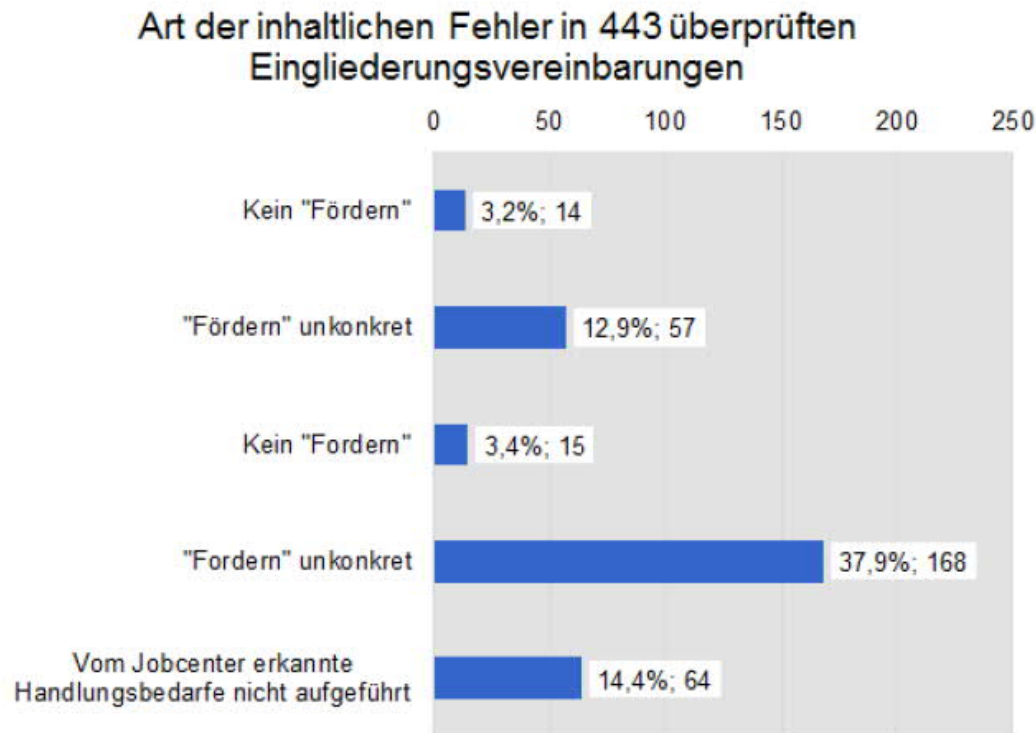
- „Demnach werden die Jobcenter Ende des Jahres ihren Verwaltungskostenetat von 5,1 Milliarden Euro wohl um 850 Millionen Euro überschritten haben; etwas weniger als die Milliarde des Vorjahres, aber immer noch einiges. Ihren 4,9 Milliarden Euro großen Etat für die Eingliederung von Arbeitslosen dagegen dürften sie um eine Milliarde Euro unterschreiten - was auch notwendig ist, um die Verwaltungskosten dann eben aus diesem Topf zu bestreiten“.
- „Für das Arbeitsministerium aber hat die nun seit Jahren praktizierte Art der Jobcenterfinanzierung den Charme, dass ein hoher Eingliederungstitel im Haushalt schlicht engagierter aussieht als ein hoher Verwaltungstitel“.



Sanktionsregime sowie Eingliederungsvereinbarungen

- Erneut hat eine Überprüfung des Bundesrechnungshofs massive qualitative Mängel an den Eingliederungsvereinbarungen im Hartz-IV-System festgestellt (SZ vom 22.8.2019)
- Eingliederungsvereinbarungen seien häufig fehlerhaft und enthalten schwammige Formulierungen.
- Da der Missstand bereits seit Jahren besteht, stellt der Bundesrechnungshof nun die Sinnhaftigkeit der flächendeckenden Abschlüsse von Eingliederungsvereinbarungen infrage.
- Die Arbeitsvermittler in den Jobcentern sind per Gesetz dazu verpflichtet, mit allen Erwerbsfähigen im Hartz-IV-Bezug eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen.

Anwendung und vermeintlicher Nutzen der Eingliederungsvereinbarungen

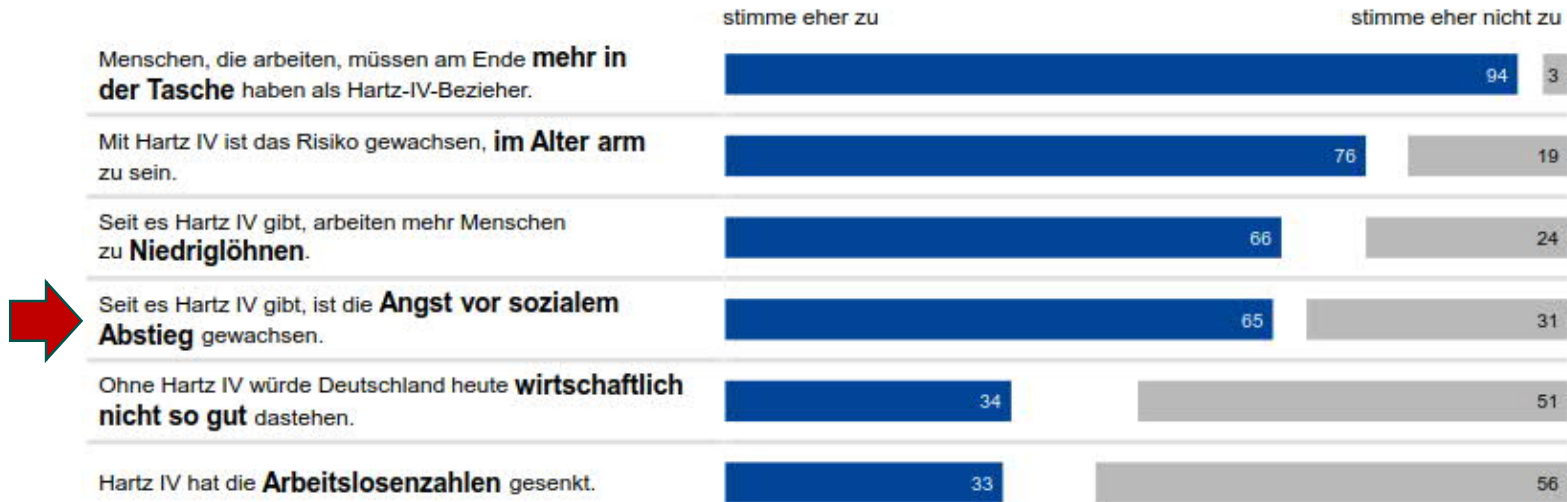


www.o-ton-arbeitsmarkt.de

Quelle: Bundesrechnungshof, Darstellung: O-Ton Arbeitsmarkt.

Die Bewertung von Hartz IV im Spiegel der Bevölkerung

„Der Hartz-IV-Report“
Bewertung von Hartz IV



Über Hartz IV, die Grundsicherung für Arbeitslose und Arbeitsuchende, wird derzeit eine Debatte in Deutschland geführt. Geben Sie bitte zu jeder der folgenden Ansichten an, ob Sie ihr eher zustimmen oder eher nicht zustimmen. Wie ist das mit: ...

Grundgesamtheit: Deutsche im Alter ab 18 Jahren (Wahlberechtigte)
Werte in Prozent
Fehlende Werte zu 100 Prozent: Weiß nicht / Keine Angabe

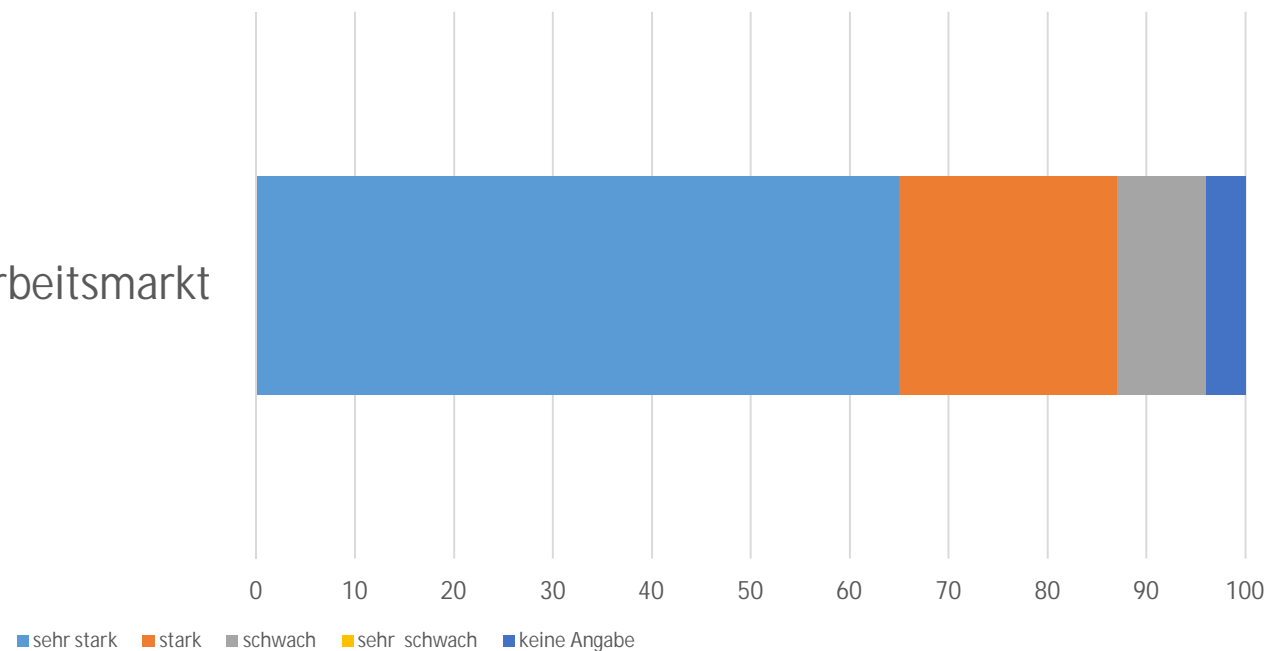
infratest dimap 
3

Ergebnisse des ifo-FAZ-Ökonomenpanels

- bei Professoren der Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten -

Grad des Beitrags der Agenda 2010

... für die heutige Situation am Arbeitsmarkt



„Überwinden“ von Hartz IV durch eine Garantiesicherung?

Siehe für eine kritische Einschätzung Cremer 2019

- Bedingungsloser und gleichzeitig bedarfsgeprüfter Rechtsanspruch auf Garantiesicherung
- Auszahlung der Garantiesicherung durch eigenständige Behörde (Finanzamt)
- Ende von Sanktionen
- Konsequenterer Bekämpfung und Ahndung von Schwarzarbeit
- Anheben der Höhe der Garantiesicherung
- Senkung der Transferentzugsrate von derzeit 80 % auf 70 %
- Bei Bedarfsprüfung neue Vermögensgrenze von 100.000 EUR

Zentrale Stellschrauben für eine Weiterentwicklung der Grundsicherung

- Senkung der Transferentzugsrate, um Anreize zur Ausübung von Erwerbstätigkeit zu steigern
- Vielzahl und Nebeneinander an Transferleistungen (aber auch sonstigen Vergünstigungen) erhöhen Risiken negativer Arbeitsanreize bzw. die Ausübung von Schwarzarbeit
- Reform des Sanktionsregimes sowie der Praxis von Eingliederungsvereinbarungen
- Anhebung der Beträge von „Schonvermögen“
- Gerade in Zeiten von Wohnungsknappheit in Ballungszentren sollten großzügige Interpretationen zur „Angemessenheit der Wohnung“ erfolgen

Fazit und Ausblick

- Offensichtlich befindet sich die Grundsicherung für Arbeitssuchende derzeit im Spannungsfeld zwischen einer Fortentwicklung und Generalrevision
 - „Respekt und Sicherheit in der Grundsicherung stärken - Aus Respekt vor Lebensleistung und mit Vertrauen in die Menschen – Die Grundsicherung für Arbeitssuchende weiterentwickeln“
[Thema eines Forums bei der BMAS-Konferenz „Neue Arbeit – Neue Sicherheit“ am 20.9.2019]
 - Anpassungen und Entschärfungen der Sanktionsregelungen soll die Vertrauenskultur in den Jobcentern gefördert werden
- Statt „Fördern und Fordern“ künftig „Chancen und Schutz“ in Zeiten des Wandels als Aufgabe eines neuen Sozialstaatsverständnis in Zeiten fortschreitender (disruptiver) Digitalisierung und anwachsender Rezessionsrisiken
- Umwandlung der Eingliederungsvereinbarungen („Textbaukasten mit tonnenweisen Rechtsbehelfsbelehrungen“) in einen „Integrationsfahrplan“, um Ängsten vor dem schnellen sozialen Abstieg entgegenzuwirken und Lebensleistung zu respektieren

Fazit und Ausblick

- Ergänzend zur Strategie des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi) „Reallabore als Testräume für Innovation und Regulierung“ auch mehr Mut für Feld-/Sozialexperimente im Bereich des SGB II
<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/reallabore-testraeume-fuer-innovation-und-regulierung.html>
- Sinn eines Pilotprojektes (Experimentelle Gesetzgebung) ist es, in einem personellen, räumlichen und zeitlich beschränkten Rahmen Erfahrungen sammeln welches die Exekutive ermächtigt, von geltendem Recht abzuweichen (Maß 2001 sowie Wissenschaftlicher Dienst 2016)
 - Ein „echtes“ Gesetz mit endgültiger Normierung wird ggf. erst ex-post ausgearbeitet und beschlossen

Fazit und Ausblick

Anwendungsfelder für mögliche Sozialexperimente

- Sanktionsfreiheit (§31/31a SGBII)
- Freibeträge/Anrechnung von Zuverdiensten (statt derzeit 20 %, 30 % (Habeck-Vorschlag) oder 50 % (CDU))
- Lebenschancenkonto
- Kindergrundsicherung
- In Betrieben „Einstellungssubventionen und Entlassungssteuern“ (Jung/Kuhn 2019)

Mögliche künftige Entwicklungsrichtungen der Grundsicherung

- a. Marginale Änderungsgesetze (11. Änderungsgesetz ...) bspw. nach Urteil des BVerfG
- b. Grundlegendere Veränderungen in Richtung eines Verzichts/Abmilderung auf „Fordern und Fördern“ einhergehend mit stärkerer längerfristiger Steuerfinanzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik (Steuergutschriften für Geringverdienende), Sozialleistungen an einheitlicher Einkommensbergriff des zu versteuernden Einkommens knüpfen), Entbürokratisierung sowie auch erweiterter (kommunaler) Daseinsfürsorge
- c. Auf dem Weg zu einem Bürgerrecht auf ein (bedingungsarmes/-loses) Grundeinkommen oder Elementen einer negativen Einkommenssteuer (Administration durch Steuerbehörden statt BA)

Literatur

- BMAS (2019): Anpacken. Ergebnisbericht Handlungsempfehlungen des Zukunftsdiallog Neue Arbeit. Neue Sicherheit. Berlin
- Bruckmeier, Kerstin, Torsten Lietzmann, Thomas Rothe & Anna-Theresa Saile (2015): Langer Leistungsbezug ist nicht gleich Langzeitarbeitslosigkeit. IAB Kurzbbericht No. 20/2015.
- Cremer, Georg (2019): Garantiesicherung - zweifelhafte Vision zur Überwindung von Hartz IV. Wirtschaftsdienst 99 (8):570-574.
- Grabka, Markus & Jan Goebel (2018): Einkommensverteilung in Deutschland: Realeinkommen gestiegen, aber mehr Menschen beziehen Niedrigeinkommen. In: DIW-Wochenbericht, 85(9), S. 450-459.
- Goebel, Jan & Peter Krause (2018): Einkommensentwicklung – Verteilung, Angleichung, Armut und Dynamik. In: WZB und Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Datenreport 2018, Bonn: Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, S. 229-253.
- Herrmann, Ulrike (2019): Deutschland, ein Wirtschaftsmärchen. Frankfurt am Main: Westend.
- Jung, Philip & Moritz Kuhn (2019): Die Reform der Arbeitslosenversicherung. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 20 (2):115-32.
- Maaß, Volker (2001): Experimentierklauseln für die Verwaltung und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schupp, Jürgen (2019): Hartz IV – weder Rolltreppe aus der Armut noch Fahrstuhl in die Armut. In: Wirtschaftsdienst, 99(4), : 247-251.
- Spannagel, Dorothee, Daniel Seikel, Karin Schulze Buschoff & Helge Baumann (2017): Aktivierungspolitik und Erwerbsarmut." WSI-Report Nr. 36.
- Wissenschaftlicher Dienst (2016): Rechtliche Voraussetzungen für Pilotprojekte zum Grundeinkommen. WD 6 - 3000 - 115/9 vom 27. Oktober 2016. Berlin.