

# Was kann Arbeitsmarktpolitik leisten und was sollte/kann Sozialpolitik darüber hinaus tun

Jürgen Schupp

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

[jschupp@diw.de](mailto:jschupp@diw.de)

Präsentation beim Tagung „Hartz 4.0? Die Grundsicherung für Arbeitssuchende zwischen Fortentwicklung und Generalrevision am 18/19. November 2019 in Loccum

# Aktuelle Ausgangslage

- Erfolgreiche Dekade des Wirtschaftswachstums mit sinkender registrierter Arbeitslosigkeit und Beschäftigungszuwachs

Aktuelle Herausforderungen:

- Wachsende Anzeichen einer konjunkturellen Abschwächung des Wachstums
- Notwendiger Umbau einer emissionsärmeren/-freien Wirtschaft (Herausforderungen sektoraler und regionaler Transformationen)
- Fortschreitende Digitalisierung sowie vermutlich disruptiver Wandel einer Fülle an Beschäftigungsfelder (mit hohem Substitutionalisierungspotenzial)
- Vermutlich wird der Übergang der Baby-Boomer-Generation in Rente und Ruhestand im Alterskorridor von nunmehr 66 bzw. 67 Jahren in den nächsten Jahren (etwa bis 2025-30) auf der Seite des Arbeitsmarktes für Entlastungen sorgen
- Kehrseite: die Belastungen im Sozialbudget wird mit der Verrentung der Babyboomer anwachsen
  - Das derzeitige Äquivalenzprinzip der Alterssicherung immer weniger zukunftssicher (Bsp. Grundrente)

„Ich halte die strikte Orientierung am Äquivalenzprinzip vor dem Hintergrund eines postindustriellen Arbeitsmarkts für nicht mehr zukunftsfähig. Heute haben wir es mit unsteten Erwerbsbiografien, einem großen Niedriglohnsektor und einem häufigen Wechsel zwischen selbstständiger und abhängiger Beschäftigung zu tun“

Bert Rürup, in ZEIT-Online  
vom 15.11.2019

„Wir haben ein Sicherungssystem aufgebaut, das heute an die Grenzen des Machbaren und Möglichen stößt“

Annegret Kramp-Karrenbauer in der  
SZ vom 14.11.2019

# Strukturelle Herausforderungen am Arbeitsmarkt

- Gewachsene Beschäftigungsintensität des Wachstums der letzten Jahre ging einher mit Ausweitung des Niedriglohnsektors
- Langer Verbleib im Leistungsbezug von SGB II
- Sicherung der langfristigen Beschäftigungsfähigkeit
- Wachsende Ungleichheit der Markteinkommen führt zu wachsendem Handlungsbedarf zur Stabilisierung der Ungleichheit von Nettoeinkommen
  - Aufstockung von Lohnzahlungen 2018 in Höhe von annähernd 10 Mrd. Euro
- Gewachsene „Angst“ vor sozialem Abstieg
- Wachsender Reformdruck auf Steuer- und Transfer-Systemen

# Folgen der Agenda 2010 – und vor allem Hartz IV?

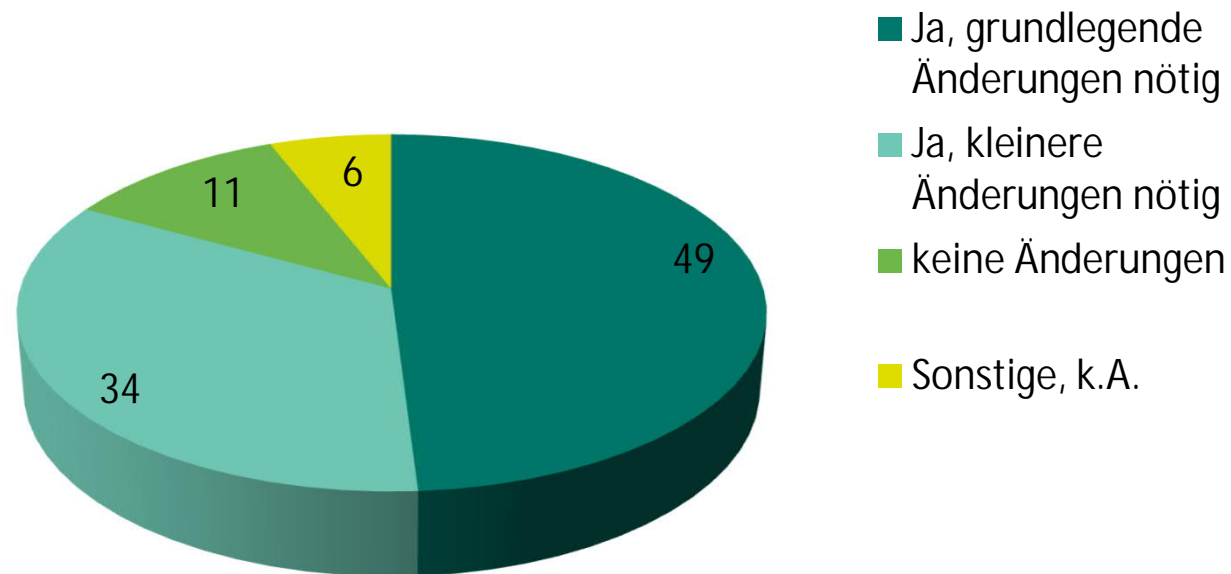
- Gemäß einer Studie von Jung/Kuhn (2019) haben die Reformen nur moderat durch die „Stärkung der Suchanreize von (Langzeit-) Arbeitslosen gewirkt, aber stark durch einen erheblichen Rückgang von Kündigungen.
- „Seit Umsetzung der Agenda 2010 hat sich die Anzahl an erwerbslosen erwerbsfähigen Leistungsbeziehern stetig reduziert, obgleich über den kausalen Einfluss der Reformen und den genauen Wirkungskanal noch Uneinigkeit herrscht“ (SVR 2019, Ziffer 666).
- Sinkende Einkommensmobilität: Kein gewachsenes Armutsrisiko der Mittelschicht – aber sinkende Aufstiege aus unteren Einkommenspositionen 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)

# 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)
  - Wofür steht die wachsende Zahl an Tafeln? „ Mehr als 1,5 Millionen Menschen gehen regelmäßig zur Tafel“
- Keine Honorierung/Wertschätzung langjähriger (sozialversicherungspflichtiger) Beschäftigungsbiographien
- Zu geringe Arbeitsanreize (hohe Transferentzugsraten)
- Zuweisungen fördern Niedriglohnsektor und prekäre Beschäftigung (Bruttolohnungleichheit gestiegen)
- Verletzung von Grundrechten der Verfassung aufgrund zu 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
- Nicht-Inanspruchnahme von Instrumenten der Grundsicherung (Wohngeld/Kinderzuschlag)
- Ausbau der BA insb. im Bereich Verwaltung/Leistungsbezug statt bei der Vermittlung
- Frage, ob die Instrumente wirklich effektiv und auch effizient sind

# Jeder Zweite wünscht grundlegende Änderungen bei Hartz IV

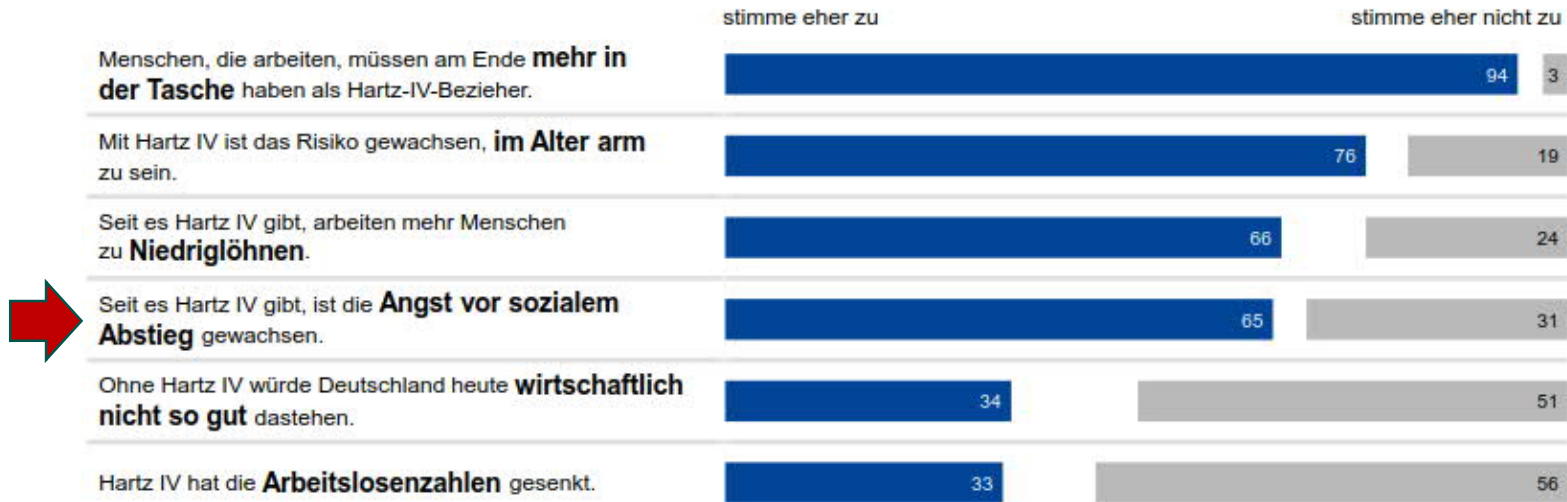
Gibt es Änderungsbedarf bei HartzIV?



Quelle: ZDF-Politbarometer vom 23.11.2018

# Die Bewertung von Hartz IV im Spiegel der Bevölkerung Evidenz für „Hartz-Fear“

„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



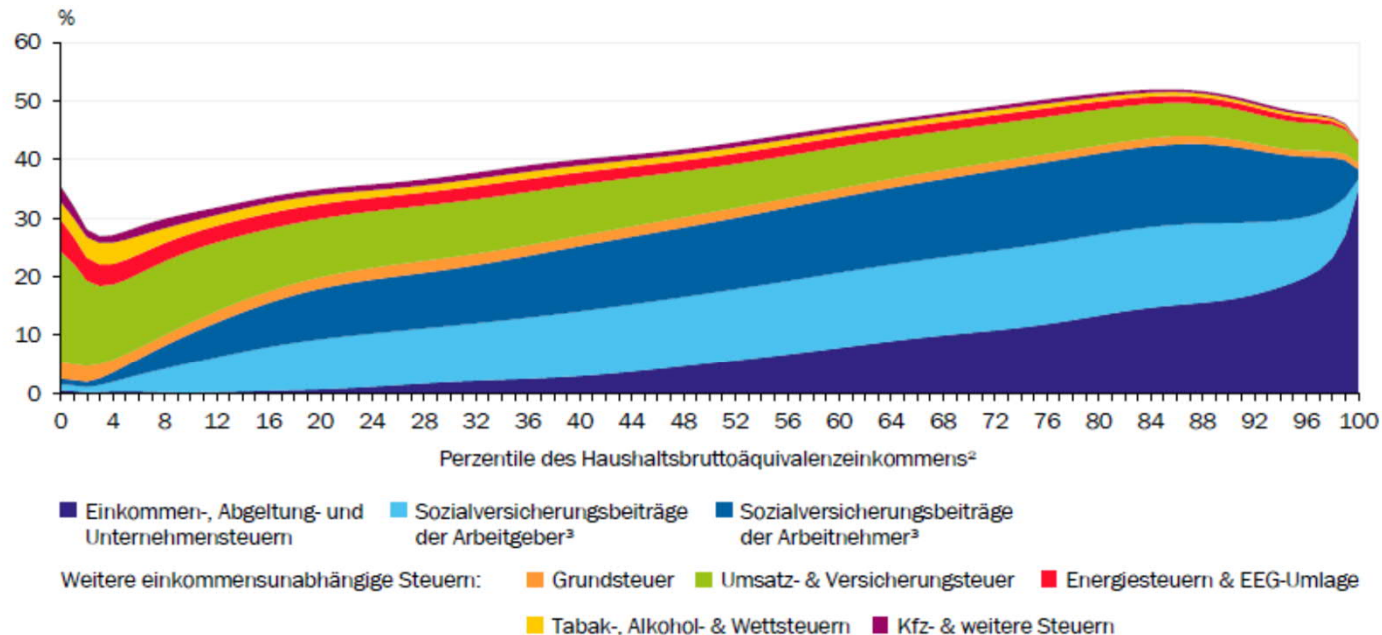
## „Den Strukturwandel meistern“ SVR-Gutachten 2020

- Im Kapitel „Aufstiegchancen sichern, Arbeitsanreize stärken“ (Ziffer 648-723) widmet sich der SVR in seinem aktuellen Jahresgutachten 2020 ausführlich dem Thema von Reformen des Steuer- und Transfersystems für Erwerbsfähige
- Behandelt werden Fragen der Be- und Entlastungen im Steuer- und Transfersystem als auch von Reformoptionen der Grundsicherung

# Ausnahmen vom progressiven Verlauf der Abgabenbelastung des Steuer-Transfersystems unten und oben (Gutachten 2020 des SVR; Ziffer 657)

▾ ABBILDUNG 101

Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in Relation zum Haushaltsbruttoeinkommen im Jahr 2015<sup>1</sup>



1 – Sozialversicherungsbeiträge sind keine Steuern und bedingen einen Anspruch auf eine Gegenleistung. Werte fortgeschrieben für 2015 und polynomisch geglättet. 2 – Äquivalenzgewichte der neuen OECD-Skala. 3 – Hypothetisch wird eine hälftige Aufteilung angenommen.

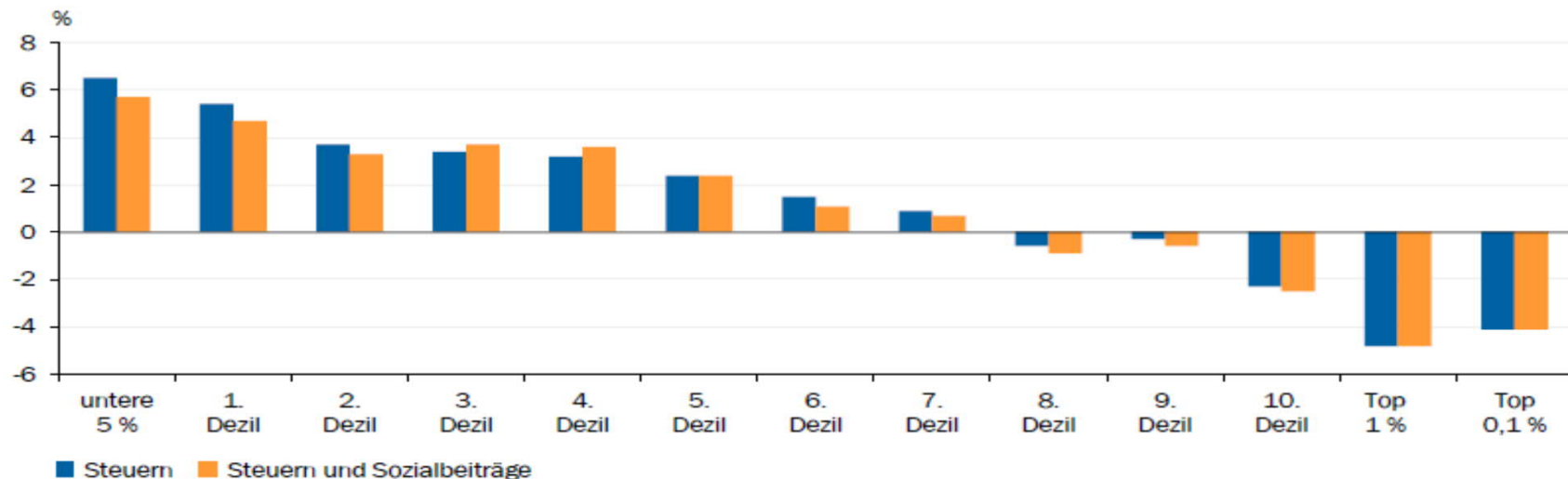
Quellen: Bach et al. (2016), SOEP, Statistisches Bundesamt

# Gutachten 2020 des SVR; Ziffer 719)

- Eine andere Meinung (Achim Truger) zur Entwicklung der Belastungen von Nettoeinkommensgruppen - in den letzten Jahren erhebliche Entlastung insb. der einkommensstarken Haushalte

## ▸ ABBILDUNG 107

Veränderung der gesamten Steuer- und Sozialbeitragsbelastung 2015 gegenüber 1998 in Relation zum Haushaltsbruttoäquivalenzeinkommen



Quelle: Bach et al. (2016)

## Gutachten 2020 des SVR; Ziffer 678)

- Diskussion der Wirkung von Arbeitsanreizen
  - Grundannahme dass zusätzliches Arbeitsangebot stets auf eine Arbeitsnachfrage trifft
- Sind diese nur bei Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen unwirksam oder nicht auch bei Personen mit Arbeitslosigkeit von mehr als 12 Monaten bereits wirksam?
- Diskussion von derzeitigen Modellen eines sozialen Arbeitsmarktes
  - Teilhabechancengesetz
  - Solidarisches Grundeinkommen  
(Berliner Modell eines sozialen Arbeitsmarktes)

# 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.

# Kurzfristige Reformoptionen der Grundsicherung

Sanktionen in SGB dürfen nicht „regressiv Fehlverhalten“ ahnden  
Deshalb nicht verfassungskonform: „wer nicht arbeitet soll auch nicht essen“  
Im Anschluss an das Urteil des BVerfG zu Sanktionen

1. Kein (weiterer) Handlungsbedarf [Verbot ist ja seit 7.11.2019 in Kraft]
2. Antrag der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen sowie die LINKE zum völligen Verzicht auf Sanktionen (BT-19/15078)
3. Neue Anweisungen an Job-Center zur Prüfung von Härtefällen
4. (aussetzende) Regelung für die Gruppe der unter 25-Jährigen
5. Forschungsauftrag zu „Wirkungsforschung“ sämtlicher Sanktionen (dazu zählen grundsätzlich auch die 10 % und 20 % Kürzungen)
6. Sind positive Anreize mittelkürzenden Sanktionen überlegen?



# Bausteine einer „universellen Transferleistung“

- Expertise des SVR zu Möglichkeiten einer universellen Transferleistung im Hinblick auf das Arbeitsangebot, die Armutsrisikoquote und den öffentlichen Haushalt
  - Blömer, Maximilian, Simon Litsche & Andreas Peichl (2019): Reformoptionen für die Grundsicherung von Erwerbstätigen. Kurzexpertise im Auftrag des SVR  
Mikrosimulation mit folgenden „Stellschrauben“
    - Berechnung der tatsächlichen Inanspruchnahme durch alle (bspw. durch automatische Auszahlung durch Finanzämter (Negative Einkommenssteuer)
    - Beibehaltung oder Senkung der Transferentzugsrate (80, 70, 60)
    - Beibehaltung oder Erhöhung des Freibetrags (100,200,300)
    - Höherer Partizipationseffekt
    - Regressives Transfersystem führt zu Zielkonflikt zwischen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit

# „Überwinden“ von Hartz IV durch eine Garantiesicherung? (Vorschlag der GRÜNEN)

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
- Kosten in Höhe von 30 Mrd. EURO (Cremer veranschlagt rd. 59 Mrd.)

# Zentrale Stellschrauben für eine Weiterentwicklung der Grundsicherung

- Senkung der Transferentzugsrate, um Anreize zur Ausübung von Erwerbstätigkeit zu steigern – Ausweitung der Transferbeziehenden
- 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 sind großzügige Interpretationen zur „Angemessenheit der Wohnung“ erforderlich
- Einführung von Karenzzeiten zur Geltung großzügigerer Regelungen

# 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 (was ist aber dann mit Verspätungen???)

# Fazit und Ausblick

Mögliche künftige Entwicklungsrichtungen der Grundsicherung 4.0

- 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 (Steuerergutschriften 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) Mindesteinkommen verknüpft mit Elementen einer negativen Einkommenssteuer (Administration durch Steuerbehörden statt BA)

# Utopie und Perspektive: Garantiertes Mindesteinkommen

"Wer dagegen das garantierte Mindesteinkommen als Staatsbürgerrecht will, muss mit einem mäßigen, aber eben garantierten Betrag beginnen. Dieser braucht nicht wesentlich über dem gegenwärtigen Sozialhilfesatz zu liegen. Entscheidend ist nur seine grundsätzliche Unangreifbarkeit, also sein Anrechtscharakter"

Ralf Dahrendorf: Ein garantiertes Mindesteinkommen als konstitutionelles Anrecht (1986[2019] In: Philip Kovce und Birger P. Priddat (Hg.), Bedingungsloses Grundeinkommen, Berlin: Suhrkamp, S. 336.

# Literatur

- BMAS (2019): Anpacken. Ergebnisbericht Handlungsempfehlungen des Zukunftsdialog 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.