

## **Langzeitarbeitslosigkeit verhindern - Beschäftigung öffentlich fördern**

Zur Debatte um den „sozialen Arbeitsmarkt“ und das  
„Solidarische Grundeinkommen“

## **Impressum**

Herausgeber:

DGB-Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt  
Otto-Brenner-Str. 7  
30159 Hannover  
[www.niedersachsen.dgb.de](http://www.niedersachsen.dgb.de)

verantwortlich: Dr. Mehrdad Payandeh  
fachlich zuständig: Lars Niggemeyer

Stand: April 2018

## Umfang der Langzeitarbeitslosigkeit

Im März 2018 waren deutschlandweit rund 850.000 Personen als langzeitarbeitslos registriert, d.h. 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 Kurzarbeitslose 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. Die so genannte „Abgangsrate in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt und Selbständigkeit“ stagniert bei 1,6 Prozent. Das heißt: Von je 1000 Langzeitarbeitslosen können im Folgemonat nur 16 eine Erwerbstätigkeit aufnehmen und dadurch ihre Arbeitslosigkeit beenden. Kurzarbeitslose (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.

	Niedersachsen	Bremen	Sachsen-Anhalt	Deutschland
<b>Offizielle Arbeitslosigkeit</b>	237.957	35.380	95.260	2.458.110
<b>Tatsächliche Arbeitslosigkeit</b>	325.273	49.891	133.852	3.417.622
<b>Offene Stellen</b>	74.737	6.937	19.647	778.158
<b>Langzeitarbeitslosigkeit</b>	85.430	15.397	34.353	844.596
<b>Erwerbsfähige Leistungsbezieher ALG II</b>	412.547	71.629	168.890	4.267.998
<b>Erwerbsfähige Langzeitleistungsbezieher ALG II</b>	258.442	47.472	120.600	2.729.679

Datenstand: März 2018, BA-Statistik

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, wie ein Rückzug vom Arbeitsmarkt in die sogenannte stille Reserve oder Rente, längere Krankheit oder eine Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen.

Als Langzeitarbeitslose werden nämlich nur diejenigen gezählt, die durchgehend ein Jahr und länger arbeitslos sind. Nur wenn die Arbeitslosigkeit z. B. wegen Krankheit oder Sperrzeit für weniger als 6 Wochen unterbrochen wird, werden Phasen der Arbeitslosigkeit zusammengerechnet. Viele Bewegungen in und aus Arbeitslosigkeit sind eher statistischer Natur, denn bei nicht nur vorübergehender Beendigung – egal aus welchem Grund – beginnt die Messung wieder von vorne und es werden Phasen vor und nach einer Unterbrechung nicht mehr zusammengezählt und die Betroffenen gelten zunächst wieder als Kurzeitarbeitslose. Aussagekräftiger als die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist die der Langzeitbezieher von Leistungen nach dem SGB II (ALG II bzw. Hartz IV). Dieser liegt vor, wenn die Person in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate ALG II bezogen hat. 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 – Position des DGB**

Langzeitarbeitslosigkeit ist und bleibt ein strukturelles, vorrangig ökonomisch verursachtes Problem. Der Markt kann dieses Problem zur Zeit 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 IAB hat in einer aktuellen Untersuchung nachgewiesen, dass lang dauernde 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 setzt sich der DGB für einen öffentlichen Beschäftigungssektor („sozialer Arbeitsmarkt“) mit fairen Bedingungen ein:

*Für Langzeitarbeitslose gibt es kaum Chancen auf reguläre Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt. Die Betroffenen brauchen einen Anspruch auf passgenaue und auch aus ihrer Sicht sinnvolle Weiterbildungsangebote. Bildung allein wird angesichts des Mangels an Arbeitsplätzen aber nicht ausreichen, um Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Daher ist ein öffentlicher Beschäftigungssektor mit fairen Bedingungen notwendig. Es gibt enorme gesellschaftliche Bedarfe zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur. Hier sollten Langzeitarbeitslose auf freiwilliger Basis gemeinnützige und zusätzliche Tätigkeiten ausüben. Jedem Langzeitarbeitslosen sollte eine entsprechende sozialversicherungspflichtige und tariflich bezahlte Beschäftigung angeboten werden. (Beschluss der DGB-Bezirkskonferenz Niedersachsen - Bremen – Sachsen-Anhalt, Februar 2018, Leitantrag „Gesellschaft solidarisch gestalten“)*

Gegenwärtig wird das Kriterium der Zusätzlichkeit häufig zu eng ausgelegt. Dies führt teilweise zu nicht sinnstiftenden und lebensfernen Maßnahmen. Es sollte nicht um „zusätzliche Arbeiten“ sondern um „zusätzliche Beschäftigung“ ge-

hen. Die Arbeitnehmer und Arbeitgebervertreter kennen die Arbeitsmarktbedingungen vor Ort am besten. In Zukunft sollten deshalb die Sozialpartner über die Gemeinnützigkeit und Zusätzlichkeit der Beschäftigung entscheiden. Hierfür müssen entsprechende Unterausschüsse bei den Jobcentern eingerichtet und mit den nötigen Kompetenzen versehen werden.

## **Aktuelle Projekte und Koalitionsvertrag**

Zur Zeit gibt es auf Bundesebene und in den Ländern Bremen und Niedersachsen 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.

Aus unserer Sicht muss außerdem dafür gesorgt werden, dass es zu keinen Verdrängungseffekten kommt. Daher sollte die gemeinnützige Beschäftigung im Mittelpunkt stehen und die Sozialpartner sollten über die einzurichtenden Arbeitsplätze mitentscheiden. Für gemeinnützige Träger ist es zentral, dass sie eine Vollfinanzierung aller Kosten erhalten: Kommunen und Wohlfahrtsverbänden fehlen regelmäßig die nötigen Mittel für Eigenbeiträge. Ein Programm mit einer degressiven Teilförderung wäre daher nicht sinnvoll.

Insgesamt wären 150.000 geförderte Arbeitsplätze ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings wäre man auch damit weit von den Förderbedingungen Ende der 90er 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. Der Teilnehmerkreis hat bereits eine lange Mißerfolgsgeschichte von vergeblichen Bewerbungen und vorrangigen Qualifizierungsmaßnahmen hinter sich.

### **Solidarisches Grundeinkommen**

Michael Müller hat anlässlich seiner Funktion als Bundesratspräsident im November 2017 in einem Grundsatzartikel ein „Solidarisches Grundeinkommen“ (SGE) vorgeschlagen. Nun hat er Eckpunkte für ein SGE vorgelegt und das DIW hat anhand von Beispielrechnungen die fiskalischen Auswirkungen abgeschätzt.

Die Grundidee und die Ziele des Vorschlags sind ausgesprochen begrüßenswert. 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 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

Da Müllers Vorschlag zunächst eine Debatte eröffnen will, sind noch einige wichtige Aspekte der Ausgestaltung offen. Diese sollten im weiteren Prozess orientiert am Leitbild guter Arbeit konkretisiert werden. Dies betrifft u.a. die Höhe der

Arbeitsentgelte der geförderten Arbeitsplätze. Müller formuliert dazu „Die mindeste Entlohnung ist der Mindestlohn und die Tätigkeiten müssen tariflich abgesichert werden“. Zudem sind konkrete Vorkehrungen zu treffen, mit denen das Ziel, keine bestehenden Arbeitsplätze verdrängen zu wollen, operationalisiert werden kann. Der DGB schlägt dazu vor, dass die Sozialpartner vor Ort über die Einsatzfelder öffentlich geförderter Beschäftigung entscheiden. Hierzu bedarf es besonderer Beiräte in den Jobcentern.

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 der SGE-Stelle in Höhe von 2.217 Euro im Monat oder 26.602 Euro im Jahr. Demgegenüber stehen Einsparungen durch den Wegfall der Leistungen für das Arbeitslosengeld II, der Kosten für die Krankenversicherung sowie für die Eingliederung und Verwaltung der Leistungsempfänger. 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% 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. Mit insgesamt moderaten Gesamtkosten (pro 100.000 SGE-Arbeitsplätze rund 500 Millionen Euro auf Mindestlohnbasis) könnte Langzeitarbeitslosigkeit überwunden werden.