

Lothar Binding
 Bundesvorsitzender der AG SPD 60 plus

Fon: 030 - 25991-403

Fax: 030 - 25991-404

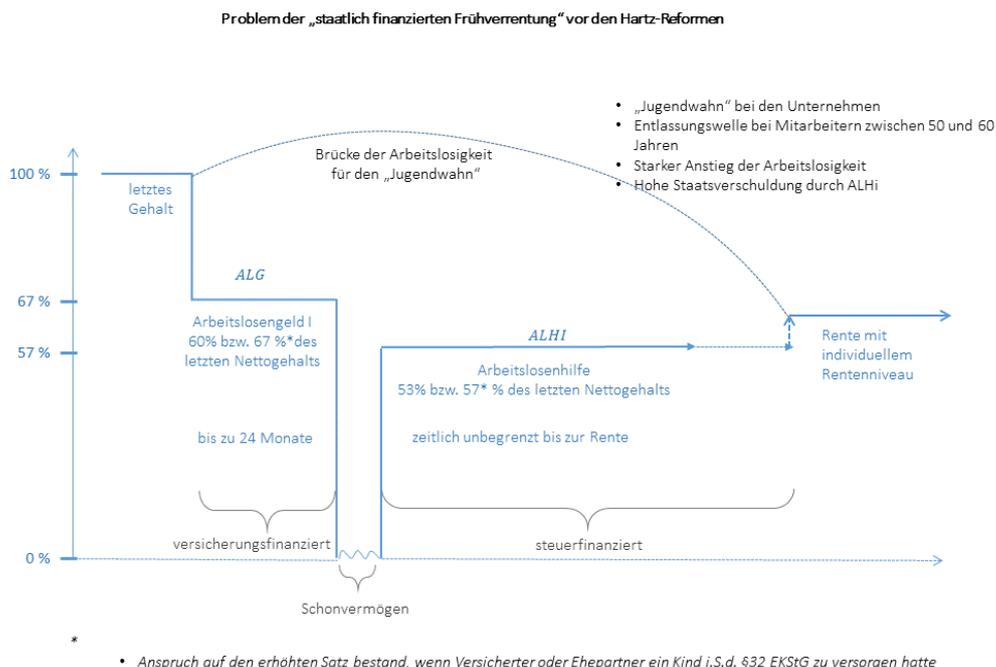
60plus@spd.de

Datum: Juli 2018

Reformbedarf bei ALG II

Wer ein Problem löst das keiner hat, darf keinen Dank erwarten. Ebenso verhält es sich auch mit der Lösung eines Problems, das zwar existiert, aber dennoch keiner sieht.

Die Lösungen einiger Probleme eben dieser Art, waren vor etwa 15 Jahren Bestandteil einer langen Tagesordnung. Diese Tagesordnung, oder auch Agenda, war angesetzt für die Jahre 2004 bis 2010. Darauf befanden sich neben vielen guten, auch einige richtig schwierige Punkte. Einige waren so schwierig, dass sie viele Leute belasten und ihnen Angst vor der Zukunft machen sollten und heute noch machen. Das Arbeitslosengeld II, im Volksmund Hartz IV genannt, gehört zweifelsfrei dazu. Welche Teile der Agenda 2010 bleiben letzten Endes im Gedächtnis? Jedenfalls nicht die guten Punkte, wie z.B. eine Zuwendung von vier Milliarden Euro aus dem Bundeshaushalt für Schulen in Städten und Gemeinden.



Eine Bewertung der einschneidenden „Hartz-Reformen“ aus der Agenda 2010 kann nicht vorgenommen werden, ohne den Blick in die Vergangenheit zu richten. Was war eigentlich der Anlass für die vier Hartz-Reformen? Die Antwort lautet: Panik in der Regierung. Ursache für diese Panik war der sogenannte Jugendwahn der Unternehmen. So nannte sich die gängige Praxis, nach der Unternehmen sich ihrer „steinalten“ Mitarbeiter zwischen 50 und 60 Jahren entledigten. Jung genug für die Wirtschaft war man bis etwa 35 Jahre, 20 jährige Berufserfahrung und ein abgeschlossenes Studium waren selbstverständlich Voraussetzung. Der Jugendwahn der Unternehmen schaffte Arbeitslosigkeit. Und bei einer Zahl von 5 Millionen Arbeitslosen kommt Panik auf. Endlich, möchte ich sagen, weil es Menschen ohne Arbeit schlecht geht. Panik aber auch aus einem weiteren Grund: Eine Staatsverschuldung im Galopp.

Die massenhaften Entlassungen älterer Arbeitnehmer wurden durch die Struktur der Transferleistungen für Arbeitslose entscheidend unterstützt. Wie ist das zu verstehen? Die Bezugszeiten des Arbeitslosengeldes (ALG) – einer Versicherungsleistung – wurden von der Regierung Kohl im Jahr 1985 von 12 auf 32 Monate angehoben. Bei längerer Arbeitslosigkeit griff im Anschluss an das ALG die sogenannte Arbeitslosenhilfe (ALHI). Diese wurde aus dem Bundeshaushalt steuerfinanziert und belief sich auf 57% des letzten Nettolohns. Im Ernstfall wurde ALHI bis zur Rente bezahlt.

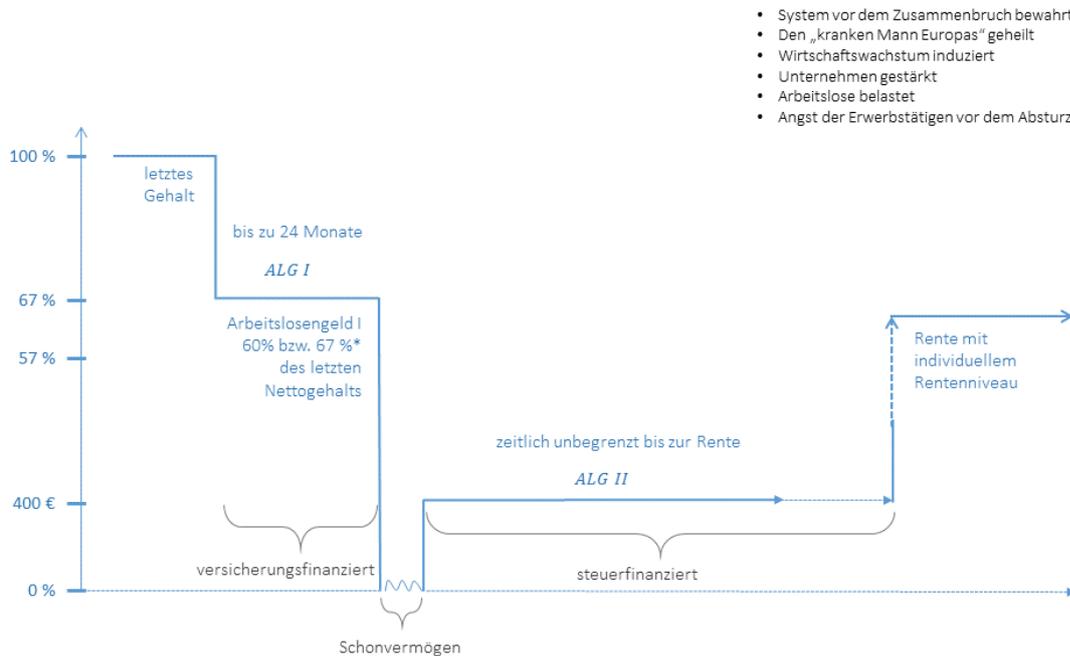
Diese Situation wurde von den Arbeitgebern in den 1980er Jahren bis in die frühen 2000er Jahre massiv für die Verjüngung ihrer Belegschaft missbraucht. Ältere Arbeitnehmer wurden entlassen und mit Hilfe der Transferleistungen ALG und ALHI sozusagen in eine „steuerfinanzierte Frührente“ geschickt. Dies geschah nicht selten einvernehmlich – eine Gehaltserhöhung rechtzeitig vor der Entlassung sorgte für höhere Transferleistungen. Dieses Vorgehen setzte die Arbeitslosenversicherung unter Druck (Grund: ALG) und trieb die Staatsverschuldung drastisch in die Höhe (Grund: ALHI).

Helmut Kohl häufte bis 1998 1,2 Billionen Euro Staatsschulden im strukturellen Galopp an – 2004 waren es schon 1,5 Billionen Euro. Die Zahlungen für Zinsen und Arbeitslosenhilfe fraßen den öffentlichen Haushalt auf. Im Jahr 2000 bezogen knapp 1,5 Millionen Menschen in Deutschland Arbeitslosenhilfe. Das bedeutete eine Belastung des Bundeshaushalts in Höhe von ca. 12,5 Milliarden Euro, mit steigender Tendenz für die Folgejahre.

In dieser Zeit stieg die Zahl der Arbeitslosen immer weiter an, ältere Arbeitnehmer fanden praktisch keine Arbeit mehr. Die Lohnnebenkosten wurden immer höher und Arbeit somit immer teurer. Das befeuerte die Arbeitslosigkeit noch weiter.

Diese für Menschen und Staat, also für uns alle, gleichermaßen fatale Spirale, wurde durch die Hartz-Reformen des Arbeitsmarktes wirksam gestoppt.

Aktuelle Situation 2005 bis 2018



- System vor dem Zusammenbruch bewahrt
- Den „kranken Mann Europas“ geheilt
- Wirtschaftswachstum induziert
- Unternehmen gestärkt
- Arbeitslose belastet
- Angst der Erwerbstätigen vor dem Absturz

* Anspruch auf den erhöhten Satz bestand, wenn Versicherter oder Ehepartner ein Kind i.S.d. §32 EKStG zu versorgen hatte

Dazu hat insbesondere die Einführung von Arbeitslosengeld II (ALG II), also die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe einen wichtigen Beitrag geleistet. Das ALG II bedeutet Grund-sicherung für Arbeitsuchende auf dem Niveau der damaligen Sozialhilfe. Diese Lösung brachte aber auch vielen Menschen eine Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen, insbesondere den Langzeit-arbeitslosen. Und wer eine gute Arbeit hatte, war in Sorge, durch Insolvenz des Arbeitgebers oder andere Probleme in geraumer Zeit auf dem Niveau Grundsicherung zu landen.

Es erklärt sich leicht, warum diese Lösung auf Ablehnung stößt: Sie hat ein großes Problem gelöst, das in seinen Zusammenhängen aber für viele Menschen gar nicht sichtbar war. Gleichzeitig hat die Lö-sung bei vielen Menschen zu sinkenden Lebensstandards und Abstiegsängsten geführt, auch wenn sie tatsächlich zur Rettung des Systems der Langzeitabsicherung von arbeitslosen Menschen beitragen hat.

Das System „Unterstützung bei Arbeitslosigkeit“ wurde also gerettet – aber auf dem Rücken derer, für die es gedacht ist – auf Kosten der Schwächsten.

Und warum, wie es sozialdemokratischen Grundsätzen entspräche, wurden nicht „die Reichen“ zur Finanzierung, zur Lösung des Problems herangezogen? Die Unternehmer die aus ihren Personen-gesellschaften hohe Gewinne für ihre private Lebensführung entnehmen? Die Antwort ist einfach: Vielleicht erinnern wir uns an den „Kranken Mann Europas“. Die Konjunktur war auf Schrumpfkurs, die Steuersätze waren im Europäischen Vergleich in der Spitzengruppe, die Arbeitslosigkeit stieg, die Baubranche war, nach der Fehlsteuerung (Überhitzung) durch die Fördergebietsgesetze, auf die Hälfte

zusammengebrochen, die Krankenkassen kamen unter Druck, die langfristige Rentenfinanzierung wies eine Niveaulücke auf, der Steuerzuschuss (wesentlich für versicherungsfremde Leistungen) in den Rententopf stieg jährlich an. (Kohl hatte zur Rettung der Rente in 1998 sogar die Mehrwertsteuer um einen Punkt angehoben). Eine Anhebung der Versicherungsbeiträge – „Lohnnebenkosten“ – kam kaum in Betracht, zu groß waren die Befürchtungen, damit die Arbeitslosigkeit weiter zu steigern. Deutschland war in einer Rezession. Deshalb wurden die Unternehmenssteuersätze gesenkt, der Spitzensteuersatz gesenkt (nicht unbedingt die Steuern, denn die Bemessungsgrundlage wurde verbreitert), es kam die Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen. Alles um die Wirtschaft wieder flott zu bekommen. Das war antizyklische Steuerung und sie hat funktioniert.

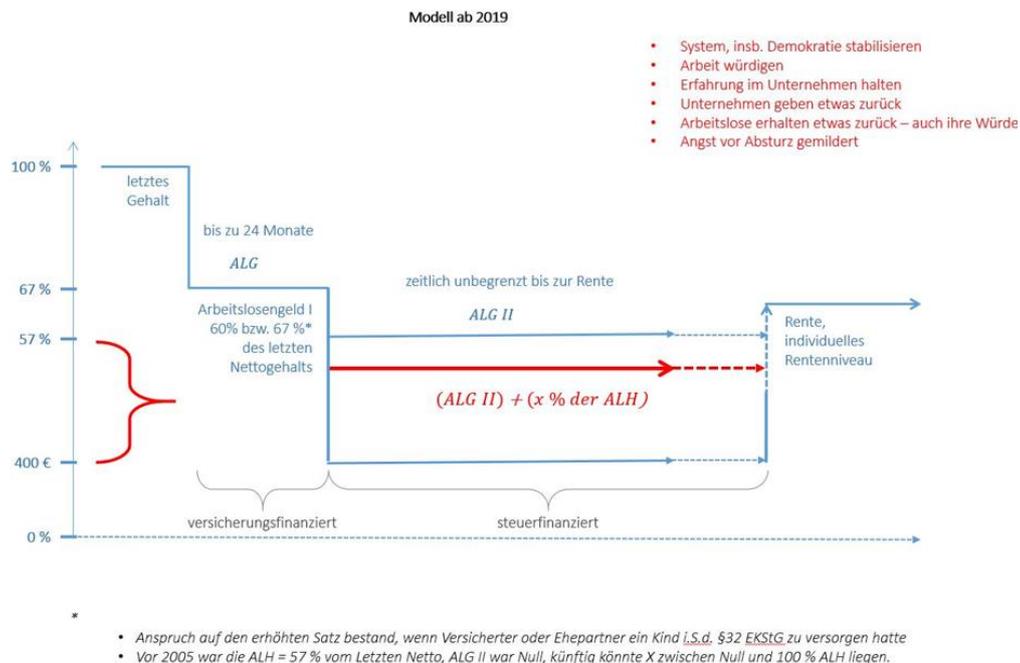
Die öffentliche Wut über die Hartz-Reformen verhinderte eine fachliche Debatte. Dies hatte zur Folge, dass sozialpolitische und sozialverträgliche Alternativen nicht diskutiert werden konnten. Die Debatte verhärtete sich und bildete letztlich zwei Gruppen. Eine Gruppe möchte an den Hartz-Reformen fast unverändert festhalten und sieht jede Änderungsbereitschaft als ein Eingeständnis vergangener Fehler. Die andere Gruppe möchte die Hartz-Reformen so verändern, dass aktuelle Probleme wie Armut durch Langzeitarbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigung gelöst werden. Dabei bleiben die tatsächlichen Ursachen der damaligen Krise oft unerwähnt, die harten Maßnahmen aber, werden für eine soziale Partei als unwürdig angeprangert.

Zurück ins Hier und Heute. Die ökonomischen Kennzahlen haben sich gut entwickelt. Der Wirtschaft geht es schon im siebten Jahr in Folge sehr gut und das Wachstum ist konstant positiv. Im Jahr 2017 waren rund 1,6 Millionen Menschen arbeitslos, 2005 waren es noch 4,5 Millionen. Mehr als 44 Millionen Menschen sind sozialversicherungspflichtig beschäftigt, so viele wie nie zu vor. Auch der Jugendwahn ist in Folge des demographischen Wandels und der Systemwechsel überwunden. Deutschland ist ökonomisch stabiler als die meisten anderen EU-Mitgliedstaaten und verfügt über gute Zukunftsaussichten. All dies ist auch ein Erfolg der Hartz-Reformen – zulasten der Schwachen.

Es lohnt sich ein differenzierter Blick auf die Auswirkungen der Hartz-IV-Reform. Die Senkung des Arbeitslosengeldes und die Verschärfung von Sanktionen und beim Schonvermögen haben den Druck erhöht, bei Arbeitslosigkeit intensiver nach einer neuen Stelle zu suchen. Dadurch kann die sogenannte strukturelle Arbeitslosigkeit gesenkt werden. Dieses Ziel wurde auch erreicht, der Effekt ist allerdings geringer als vielfach vermutet. Die strukturelle Arbeitslosigkeit ist durch die Reform lediglich um 0,5 Prozentpunkte gesenkt worden (vgl. Krebs, 2018). Darüber hinaus haben aktuell zwar viele Menschen eine Arbeit, aber einige/zu viele haben keine gute Arbeit. Die Qualität der Beschäftigung ist unterschiedlich. Seit 2005 hat sich die Zahl der atypischen Beschäftigungsverhältnisse erhöht: 7,8 Millionen Menschen sind nicht dauerhaft, regulär und unbefristet beschäftigt, sondern mit Werkverträgen, in Teilzeit, in Leiharbeit in Mini- und Midi-Jobs. Mittlerweise ist insgesamt mehr als jedes fünfte Beschäftigungsverhältnis Teil des Niedriglohnssektors. Das wirkt negativ auf die Arbeitsproduktivität und auf die Löhne, die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer und Gewerkschaften

verschlechtert sich. Es ist ebenfalls zu erkennen, dass die Unsicherheit vieler Arbeitnehmer gestiegen ist. Wer heute in die Arbeitslosigkeit gerät, hat schnell Angst nach einem Jahr auf das Niveau der Grundsicherung abzurutschen, unabhängig vom bisherigen Einkommen und dem bisherigen Lebensstandard. Dies bedeutet ein Absinken der Lebensqualität und ein Wohlfahrtsverlust für die Gesellschaft (vgl. Krebs, 2018). Daraus kann Unzufriedenheit erwachsen, die Grundlage für den Erfolg von Populisten.

Im Jahr 2018 besteht nun sowohl die Möglichkeit, als auch die Notwendigkeit dafür, die Höhe der Arbeitslosenunterstützung wieder mit dem bisherigen Einkommen bzw. Lohn zu verknüpfen. Arbeit soll wieder stärker gewürdigt werden. Das lässt sich z.B. erreichen, wenn sich im Anschluss an die ALG I-Phase wieder eine am Nettolohn orientierte Transferzahlung anschließt. Denkbar ist ein Wert, der zwischen der früheren Arbeitslosenhilfe und dem gegenwärtigen ALG II liegt. Das würde die Lebensbedingungen vieler Arbeitsloser sofort verbessern.



Bei der Ausgestaltung dieser neuen Arbeitslosenhilfe sind einige Dinge zu beachten. Eines der Hauptprobleme im alten System der „steuerfinanzierte Frühverrentung“, bestand darin, dass die Niveaus von Arbeitslosenhilfe und Rente eng beieinander lagen. So bestand sowohl für Arbeitgeber, als auch für Arbeitnehmer (nach vorheriger Gehaltserhöhung) ein Anreiz sich auf diesen legalen Missbrauch einzulassen. Eine Bedingung für die neue Arbeitslosenunterstützung sollte daher sein, dass ihre Höhe einen definierten Abstand zum Rentenniveau (auch zum Mindestlohn, Lohnabstandsgebot) einhält. Gleichzeitig könnten die Arbeitgeber an der Finanzierung der neuen Arbeitslosenhilfe beteiligt werden.

In Zeiten eines absinkenden Rentenniveaus wird der Spielraum einer neuen Arbeitslosenhilfe natürlich deutlich kleiner. Auch eine untere Grenze liegt höher, als auf den ersten Blick ersichtlich. Die Zahlung

von ALG II wird ergänzt durch die Übernahme der Mietkosten (sofern eine Wohnung innerhalb des zulässigen Mietrahmens gefunden werden kann, was insbesondere in den Ballungszentren immer schwieriger wird). Die neue Arbeitslosenhilfe muss dieses Niveau einerseits überschreiten. Wenn die Zahlung ausschließlich an den Nettolohn gekoppelt ist, gestaltet sich das andererseits schwierig, wenn zuvor nur ein Niedriglohn verdient wurde. Es wird also eine entsprechende Mindesthöhe der neuen Arbeitslosenhilfe nötig. Eine solche Grenze würde gleichwohl dafür sorgen, dass der Anreiz einen Niedriglohnjob anzunehmen deutlich sinkt. Der Effekt ist einerseits positiv, birgt andererseits die Gefahr steigender Arbeitslosigkeit. Der demographische Wandel und der, auch daraus resultierende Fachkräftemangel dürften dem allerdings entgegenwirken.

Weiterhin müssen wir das Schonvermögen und die Sanktionen in den Blick nehmen. Welche Sanktionen sind „notwendig“, welche überflüssig oder kontraproduktiv.

Die Idee bzw. das Ziel der Sanktionen war Fördern und Fordern. Daraus ist jedoch teilweise ein Bestrafen geworden – jedenfalls werden Sanktionen oft so wahrgenommen. Nachfolgende Gedanken gehen auf ein Gespräch mit einem Langzeitarbeitslosen zurück, der mit den vom Jobcenter angebotenen Bildungsmaßnahmen sehr schlechte Erfahrungen gemacht hat: Es ist nachvollziehbar, wenn das Jobcenter bei wiederholtem Versäumen eines Termins Sanktionen verhängt. Allerdings handhaben die Arbeitsvermittler die Terminvergabe auch unterschiedlich, woraus sich Fehlerquellen und Ungleichbehandlung ergeben. Während einige Arbeitsvermittler notwendige Termine im Voraus abstimmen, vergeben andere Vermittler Termine sehr kurzfristig per Post. Das gleiche gilt für eine grundlos abgelehnte Eingliederungsvereinbarung. Auch hier ist eine Sanktion vertretbar und auch hier hängt vieles von dem Verhältnis zwischen Arbeitsvermittler und Arbeitslosem ab. Es ergeben sich weitere Fragen: Welche Art von vermittelter Arbeit ist zumutbar? Bringt eine vereinbarte Maßnahme den arbeitslosen Menschen wirklich weiter auf dem Arbeitsmarkt? Ist die Qualität dieser Maßnahmen gesichert und wie wird sie überprüft? Jedenfalls darf all dies nicht zum Selbstzweck geschehen, nur um die Arbeitslosenstatistik zu verbessern. Ähnliche Fragen bzw. Probleme sind bereits in der alten Arbeitslosenhilfe aufgetreten und sollten künftig beantwortet werden. Die Ausgestaltung des Schonvermögens entscheidet darüber, was einem Menschen übrig bleibt wenn er längere Zeit arbeitslos wird. Mit Einführung von ALG II ist dieser mit dem Alter zunehmende Freibetrag abgesenkt worden. Das Altersvorsorgevermögen zählte in der Arbeitslosenhilfe noch vollumfänglich zum Schonvermögen, aktuell gilt dies nur noch für bestimmte Formen der privaten Altersvorsorge, z.B. für die staatliche Riesterförderung.

Über kritische Rückmeldungen würde ich mich freuen. Liebe Grüße, euer Lothar