



## Das „Solidarische Grundeinkommen“ wäre der falsche Weg

Joachim Wolff

Das von Berlins Regierendem Bürgermeister Michael Müller vorgeschlagene „Solidarische Grundeinkommen“ könnte zwar die Teilhabechancen der Betroffenen tatsächlich verbessern, der Vorschlag ist aber mit gewissen Risiken und Nebenwirkungen verbunden. So besteht unter anderem die Gefahr, dass reguläre Beschäftigung verdrängt wird. Eine Verwendung der grundsätzlich knappen Haushaltsmittel für Beratung und Vermittlung sowie für Förderinstrumente, die möglichst passgenau die Bedarfe und Potenziale der Erwerbslosen berücksichtigen, wäre eine bessere Alternative.

In der aktuellen Debatte um die Reform des Sozialstaats geht es unter anderem darum, [Erwerbslosen](#) mehr gesellschaftliche Teilhabe zu verschaffen. Die Aufnahme einer Erwerbsarbeit gilt hier nach wie vor als der entscheidende Schlüssel. Allerdings trifft dies nicht für jede Art der Erwerbsarbeit in gleichem Maße zu: Ein sicherer, ordentlich bezahlter Arbeitsplatz trägt naturgemäß stärker zur individuellen Teilhabe bei als ein schlecht entlohnter Kurzzeitjob.

## Was ist das solidarische Grundeinkommen und was könnte es leisten?

Das solidarische Grundeinkommen, das im Jahr 2017 von Berlins Regierendem Bürgermeister Michael Müller vorgeschlagen wurde, greift diesen Gedanken auf. Personen, die auf Arbeitslosengeld (ALG) II angewiesen sind oder kurz davorstehen, soll danach eine geförderte, unbefristete und versicherungspflichtige Beschäftigung angeboten werden. Die geförderten Tätigkeiten sollen zudem gemeinnützig sein. Robert Drewnicki, Leiter des Referats für politische Grundsatzangelegenheiten in der Senatskanzlei der Stadt Berlin, spricht in diesem Zusammenhang davon, ein „Recht auf Arbeit“ zu schaffen. Es handelt sich somit um eine Beschäftigungsgarantie.

Für Stefan Bach und Jürgen Schupp, Wissenschaftler am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, ist das solidarische Grundeinkommen nicht nur eine Chance auf mehr Teilhabe, sondern in Verbindung mit einer begleitenden Weiterbildung auch eine potenziell „wertvolle Brücke zu Stellen im ersten Arbeitsmarkt“, wie die beiden Ökonomen in einer 2018 erschienenen [Studie](#) argumentieren. Dank unbefristeter Beschäftigung, so die Idee, entsteht eine längerfristige Perspektive und Planungssicherheit. Zudem sollen die Beschäftigungsverhältnisse dem Modell zufolge zum (Landes-)Mindestlohn oder tariflich entlohnt werden und gegebenenfalls durch Qualifizierungsmaßnahmen begleitet werden.

## Argumente für das solidarische Grundeinkommen

Insgesamt dürften Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen des solidarischen Grundeinkommens wegen der unbefristeten Arbeitsverträge – verbunden mit einer Bezahlung entsprechend des gültigen Tarif- oder Mindestlohns – in der Tat einen größeren Beitrag zur Teilhabe am Erwerbsleben und am gesellschaftlichen Leben leisten als die zeitlich befristeten [Ein-Euro-Jobs](#), die nicht regulär entlohnt werden.

Die öffentliche Akzeptanz des solidarischen Grundeinkommens, so das Argument von Bach und Schupp, würde dabei höher ausfallen, wenn vor allem solche kommunalen Dienstleistungen gefördert werden, die von den Bürgerinnen und Bürgern als unzureichend empfunden werden. Als mögliche Beschäftigungsfelder nennen sie beispielsweise: Hausmeistertätigkeiten in kommunalen Einrichtungen, private Betreuung von Kleinkindern (Babysitting), insbesondere solchen von Alleinerziehenden, Betreuung von Älteren (zum Beispiel für Besorgungen und Alltagsbegleitung) und Begleit- und Einkaufsdienste für erkrankte, behinderte oder aus sonstigen Gründen in ihrer Mobilität eingeschränkte

Menschen.

Es gibt noch weitere Vorteile, die man sich grundsätzlich von einem solidarischen Grundeinkommen erhoffen könnte – jedenfalls aus Sicht der Befürworter einer solchen Beschäftigungsgarantie. Denkbar wäre, dass ein entsprechend ausgestalteter Arbeitsmarkt positiv auf Arbeitsbedingungen und Löhne im Niedriglohnsektor ausstrahlt. Er könnte zudem als konjunktureller Stabilisator wirken, wenn die entsprechenden Stellen in Abschwungphasen zügig geschaffen werden. In Aufschwungphasen könnte ein Teil der Geförderten wieder verstärkt in ungeforderte Beschäftigung übergehen, der Bestand der geförderten Stellen würde wieder fallen.

Der Vorschlag einer Beschäftigungsgarantie durch geförderte Arbeitsplätze, mit denen sich zugleich das Angebot an staatlichen oder gemeinnützigen Dienstleistungen ausweiten lässt, ist allerdings nicht neu. So rechtfertigte beispielsweise der britische Ökonom [Anthony Atkinson in seinem 2015 erschienenen Buch](#) das Konzept einer Beschäftigungsgarantie unter anderem mit dem Argument, dass in einigen Ländern die Ausgaben für staatliche Dienstleistungen zurückgefahren wurden.

## **Mögliche Risiken des solidarischen Grundeinkommens**

Es gibt also durchaus einige Argumente, die aus theoretischer Warte für ein solidarisches Grundeinkommen sprechen. Fraglich ist indes, inwieweit diese einer empirischen Überprüfung standhalten. Zudem ist der Vorschlag aus theoretischer Sicht und angesichts empirischer Fakten mit gewissen Risiken behaftet.

Eine bundesweite Einführung des solidarischen Grundeinkommens käme einem Systemwechsel gleich. Da die Zielgruppe nur vage definiert ist, wäre die Zahl der potenziellen Empfängerinnen und Empfänger sehr groß. Um sich eine Vorstellung davon machen zu können, wie viele Personen mindestens förderfähig wären, empfiehlt sich ein Blick auf die aktuelle Zahl der Langzeitarbeitslosen: Sie lag nach Angaben der [Bundesagentur für Arbeit](#) im Jahresdurchschnitt 2018 bei über 810.000 Personen, davon bezogen 730.000 [Arbeitslosengeld II](#).

Selbst wenn die Förderung auf Letztere konzentriert würde, dürfte dies nur die Untergrenze des förderberechtigten Personenkreises darstellen, weil Personen an der Schwelle zum oder nach dem Übergang in den ALG-II-Bezug nicht unbedingt langzeitarbeitslos sind. Auch wenn nur ein Teil von ihnen das solidarische Grundeinkommen in Anspruch nähme, wäre eine Größenordnung zwischen 150.000 und 300.000 Geförderten im Jahresdurchschnitt durchaus denkbar. Es müssten demnach viele zusätzliche Arbeitsverhältnisse geschaffen werden.

Wegen der Irreversibilität der Förderentscheidung würde dieser Bestand mit der Zeit zunehmen, da laufend neue Berechtigte hinzukämen, aufgrund der vergleichsweise attraktiven Bedingungen viele Geförderte aber ihre Stellen möglicherweise nicht wechseln möchten.

Prinzipiell ließe sich die Zahl der geförderten Stellen angesichts der begrenzten finanziellen Mittel zwar deckeln. In diesem Fall würde nur ein Teil der interessierten Langzeitarbeitslosen von der Förderung profitieren, das vorgesehene „Recht auf Arbeit“ wäre damit obsolet. Dies birgt zugleich die Gefahr, dass auch viele Personen, die besonders förderungswürdig sind, keine geförderte Stelle erhalten – jedenfalls dann, wenn die überwiegende Mehrheit der Geförderten langfristig in geförderter Beschäftigung verbleibt.

Ein weiteres Risiko: Das solidarische Grundeinkommen könnte ungeförderte Beschäftigung verdrängen, denn die Förderung ist nicht auf besonders arbeitsmarktferne [Arbeitslose](#) beschränkt. Die von Bach und Schupp genannten Tätigkeiten könnten von denjenigen Personen aus der Zielgruppe, die noch eine gewisse Arbeitsmarktnähe aufweisen, wenigstens teilweise auch in Form regulärer Beschäftigung ausgeübt werden. Es könnten mithin in größerem Umfang ungeförderte Arbeitsverhältnisse wegfallen oder gar nicht erst entstehen.

Das solidarische Grundeinkommen mindert für die Betroffenen den Anreiz, sich nach ungeförderten Beschäftigungsverhältnissen umzusehen – insbesondere nach solchen, die befristet sind oder weniger attraktive Arbeitsbedingungen bieten. Wenn man davon ausgeht, dass nur Langzeitarbeitslose gefördert werden sollen, könnte dies Wartearbeitslosigkeit begünstigen, weil Arbeitslose dann unter Umständen abwarten, bis sie einen Anspruch auf eine Förderung haben und damit auf eine aus ihrer Sicht attraktivere Stelle. Für diejenigen, die bereits einen geförderten Job haben, reduziert sich zudem die für die Arbeitsuche verfügbare Zeit. Auch weitere Qualifizierung könnte an Attraktivität verlieren.

Insgesamt dürfte ein solidarisches Grundeinkommen die Integration vieler erwerbsloser Personen in den allgemeinen Arbeitsmarkt erschweren, wenn es nicht zugleich gelingt, die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten zu erhöhen. Und ebendies ist angesichts der Befunde zur öffentlich geförderten Beschäftigung nicht sehr wahrscheinlich, zumal die Förderung nicht gezielt erfolgt und reguläre Stellen in den genannten Tätigkeitsfeldern eher verdrängt werden.

Wie oben erwähnt, könnte das solidarische Grundeinkommen zu einem insgesamt höheren Lohnniveau im [Niedriglohnbereich](#) beitragen. Diesen Effekt mag man begrüßen, er hat aber auch eine Kehrseite, da dadurch Beschäftigung wegfallen oder gar nicht erst entstehen könnte.

Die erhoffte Wirkung des solidarischen Grundeinkommens als konjunktureller Stabilisator könnte sich ebenfalls als zweischneidig erweisen. Die während einer [Rezession](#) gestiegene Zahl geförderter Beschäftigungsverhältnisse ließe sich danach allenfalls allmählich wieder zurückführen und bliebe womöglich dauerhaft höher als vor der Rezession. Das könnte vor allem dann der Fall sein, wenn viele Geförderte in einer Aufschwungsphase kaum Anreize haben, (wieder) in einen ungeförderten Job im Niedriglohnbereich zu wechseln.

## **Öffentlich geförderte Beschäftigung kann den Einstieg in den regulären Arbeitsmarkt erschweren, . . .**

Die bisherigen Erfahrungen mit öffentlich geförderter Beschäftigung sprechen ebenfalls tendenziell gegen das solidarische Grundeinkommen. Sie richtet sich an Personen, die durch andere Fördermöglichkeiten und Beratung und Vermittlung auf absehbare Zeit nicht in Arbeit gebracht werden können.

Verschiedene Studien, beispielsweise eine 2004 erschienene [Untersuchung](#) von Marco Caliendo und Koautoren zu den Eingliederungseffekten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in reguläre Beschäftigung, haben gezeigt, dass ABM den Einstieg in ungeförderte Beschäftigung eher erschweren. So hätte ein guter Teil der Geförderten schon während des Förderzeitraums einen Übergang in ungeförderte Erwerbsarbeit schaffen können. Zudem verging selbst nach Abschluss der Förderung noch Zeit, bis die Eingliederungschancen der Geförderten in den allgemeinen Arbeitsmarkt ebenso gut waren wie die vergleichbarer Personen ohne Förderung. Dieser Effekt dürfte bei einer unbefristeten und wenig zielgenauen Förderung wie dem solidarischen Grundeinkommen noch sehr viel höher ausfallen und länger andauern.

## **. . . wenn sie nicht zielgenau erfolgt**

Beim Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung kommt es vor allem darauf an, welcher Personenkreis gefördert wird. Bei Personen, deren Beschäftigungsfähigkeit stark beeinträchtigt ist, geht es häufig darum, sie zunächst an den Arbeitsmarkt heranzuführen, damit sie sich zum Beispiel an eine Tagesstruktur gewöhnen. Das kann auch durch Tätigkeiten gelingen, die am allgemeinen Arbeitsmarkt nicht oder nur wenig nachgefragt werden.

Für noch vergleichsweise arbeitsmarktnahe Personen wäre ein Einsatz in solchen Tätigkeiten eher kontraproduktiv, auch weil viele der ausgeübten Tätigkeiten nicht am allgemeinen Arbeitsmarkt nachgefragt werden. Dies kann ihre Eingliederungschancen in ungeförderte

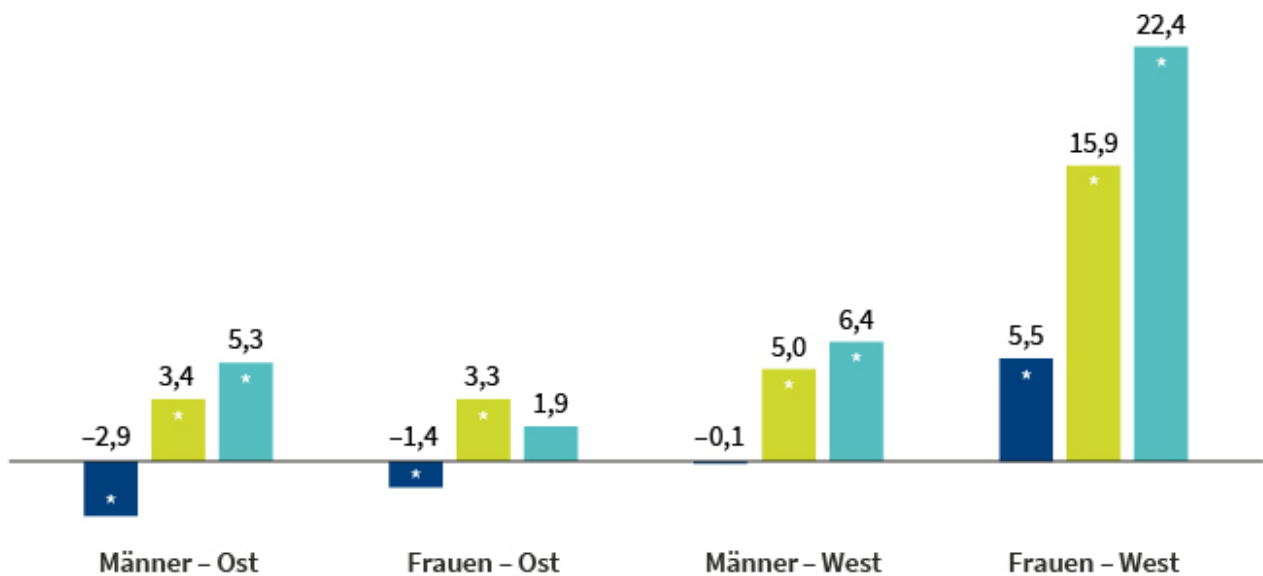
Erwerbsarbeit längerfristig mindern, weil sie während des Förderzeitraums weniger intensiv nach Arbeit suchen, und weil potenzielle Arbeitgeber geförderte Beschäftigung als Stigma werten könnten.

Das steht im Einklang mit einschlägigen Studien. So finden Caliendo und Koautoren in der erwähnten Studie für die untersuchte [Kohorte](#) von ABM-Teilnehmenden, die keineswegs nur aus Langzeitarbeitslosen besteht, über den gesamten Untersuchungszeitraum von bis zu 35 Monaten nach Teilnahmebeginn nahezu immer negative Eingliederungswirkungen. Nur bei westdeutschen Frauen zeigen sich gegen Ende des Untersuchungszeitraums positive Eingliederungseffekte. Hier liegt der Anteil der Geförderten 35 Monate nach Beginn der Maßnahme um 5,5 Prozentpunkte höher als bei der ungeförderten Vergleichsgruppe (siehe Abbildung).

Günstigere Eingliederungswirkungen von ABM weist die Studie tendenziell für arbeitsmarktfernere Zielgruppen nach: Für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder Vermittlungshemmnissen zeigten sich 35 Monate nach Förderbeginn grundsätzlich positive Eingliederungswirkungen (siehe Abbildung).

### Abb.: Wirkungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf die Eingliederungschancen in ungeforderte Beschäftigung

Beschäftigungseffekt in Prozentpunkten, 35 Monate nach Förderbeginn



- alle Teilnehmenden
- mit gesundheitlichen Einschränkungen
- mit Vermittlungshemmnissen

Lesebeispiel: Für Männer in Westdeutschland liegt der Anteil von Personen, die 35 Monate nach Förderbeginn einer ungeforderten versicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen, für alle Teilnehmenden an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) 0,1 Prozentpunkte niedriger als für vergleichbare Personen, die im Februar 2000 keine ABM angetreten haben. Zudem ist der Effekt nicht statistisch signifikant. Werden für Männer in Westdeutschland solche mit gesundheitlichen Einschränkungen bzw. Vermittlungshemmnissen betrachtet, ist der Unterschied mit 5 bzw. 6,4 Prozentpunkten hingegen positiv und statistisch signifikant.

Anmerkung: Statistisch signifikante Effekte (mindestens 10-%-Niveau) sind mit \* gekennzeichnet. Ergebnisse einer Propensity Score Matching-Analyse: Wirkungen für ABM-Teilnehmende mit Förderbeginn Februar 2000. Es handelt sich um Auswertungen administrativer Personendaten.

Quelle: Caliendo et al. (2004) © IAB

Dasselbe Autorenteam kam in einer 2005 publizierten [Studie](#) zu dem Ergebnis, dass ABM die Eingliederungschancen von Langzeitarbeitslosen in Westdeutschland und langzeitarbeitslosen Frauen in Ostdeutschland verbessern. Zu ähnlichen Befunden kommen Joachim Wolff und Katrin Hohmeyer in einem 2008 erschienenen [IAB-Kurzbericht](#) über die



Wirkungen von Ein-Euro-Jobs.

All dies legt nahe, öffentlich geförderte Beschäftigung möglichst auf diejenigen Personen zu beschränken, die anderenfalls kaum Chancen am Arbeitsmarkt haben. Das gilt besonders für Fördermaßnahmen von a priori langer Dauer – beispielsweise dem vormaligen Beschäftigungszuschuss mit einer Förderdauer von bis zu zwei Jahren. Diese Förderung kam nur für langzeitarbeitslose, [erwerbsfähige](#) Leistungsberechtigte in Frage, bei denen mindestens zwei weitere Vermittlungshemmnisse vorlagen. Im Lichte dieser Erkenntnisse erscheint die Zielgruppe des solidarischen Grundeinkommens deutlich zu weit gefasst.

## Fazit

Mit dem solidarischen Grundeinkommen ist ein Vorschlag in die aktuelle Sozialstaatsdebatte eingeflossen, der bei konsequenter Umsetzung einem Systemwechsel gleichkäme. Die zentralen Unterschiede zwischen dem solidarischen Grundeinkommen und alternativen Ansätzen öffentlich geförderter Beschäftigung bestehen darin, dass die geförderten Beschäftigungsverhältnisse unbefristet sein sollen, ein Rechtsanspruch auf diese Förderung vorgesehen ist, und die Förderung nicht auf Personen beschränkt wird, die nur sehr geringe Eingliederungschancen haben und für andere Förderinstrumente nicht infrage kommen.

Auch wenn das solidarische Grundeinkommen die Teilhabechancen von Arbeitslosen möglicherweise verbessert, vermag das Konzept nicht zu überzeugen. Denn es ist mit nicht zu unterschätzenden Risiken verbunden. So besteht die Gefahr, dass reguläre Beschäftigung verdrängt und Wartearbeitslosigkeit begünstigt wird. Das Vorhaben könnte außerdem langfristig in großem Umfang öffentliche Mittel binden, die sich an anderer Stelle zielgenauer einsetzen ließen. Schließlich lässt der Vorschlag zentrale Erkenntnisse zur Wirkung öffentlich geförderter Beschäftigung außer Acht.

Zudem ist in den Modellrechnungen von Bach und Schupp zu den fiskalischen Kosten des Modells nicht berücksichtigt, dass mindestens für einen Teil der förderfähigen Personen andere Alternativen existieren als Dauerarbeitslosigkeit. Ebenso wenig wird dort einkalkuliert, dass mit dem solidarischen Grundeinkommen reguläre Beschäftigung verdrängt und die Aufnahme neuer Beschäftigungsverhältnisse verzögert werden könnte. Daher sind die in der Studie veranschlagten Kosten zu niedrig angesetzt.

Das Konzept vermag auch im Vergleich zu alternativen Ansätzen nicht zu überzeugen. Ein vielversprechenderer Weg wäre, die knappen Mittel möglichst passgenau im Hinblick auf die Bedarfe und Potenziale der Betroffenen einzusetzen und dadurch die Beschäftigungsfähigkeit, die Integrationschancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und die



gesellschaftliche Teilhabe bestmöglich zu fördern. Ein gutes Beispiel hierfür ist das neu geschaffene Förderinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II), denn es setzt genau an den Bedarfen der vorgesehenen Zielgruppe an.

Das schließt nicht aus, flankierend mehr Mittel für öffentliche Dienstleistungen bereitzustellen. Die so entstehenden Stellen sollten allerdings nicht primär nach sozialen Kriterien, sondern mit den am besten geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern besetzt werden.

## Literatur

Atkinson, Anthony B. (2015): [Inequality – What Can Be Done?](#) Harvard University Press.

Bach, Stefan; Schupp, Jürgen (2018): [Solidarisches Grundeinkommen: alternatives Instrument für mehr Teilhabe](#). DIW aktuell Nr. 8.

Caliendo, Marco; Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan L. (2005): [Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany?](#) ZEW Discussion Paper 05-21.

Caliendo, Marco; Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan. L. (2004): [Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland](#). Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, Jg. 37, Heft 3, S. 211-237.

Drewnicki, Robert (2018): Konzept des solidarischen Grundeinkommens. Vortrag beim Workshop des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales „Grundeinkommen – Vorschläge und internationale Erfahrungen“, 27.11.18, Berlin.

Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2008): [Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr](#). IAB-Kurzbericht Nr. 2.