



PD Dr. Matthias Knuth

# „Hartz IV“: Der Einzug des Fürsorgerechts in die Arbeitsförderung

IAT-Kolloquium am  
27. September 2004



4. wirksamere  
Dienstleistungen

2. niedrigere  
Geldleistungen



**Das magische  
Hartz-IV-Eck**

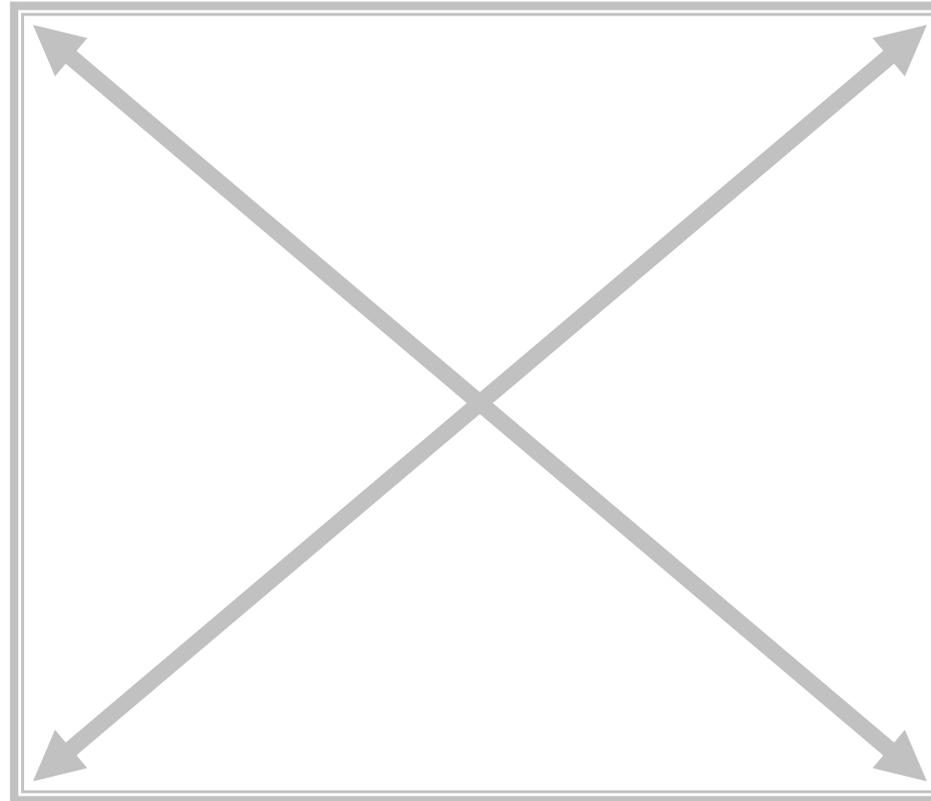
1. Systemwechsel des  
Arbeitslosigkeitsregimes

3. Organisatorisches  
Großexperiment:  
Arbeitsgemeinschaften  
und kommunale Option



4. wirksamere  
Dienstleistungen

2. niedrigere  
Geldleistungen



**1. Systemwechsel des  
Arbeitslosigkeitsregimes**

3. Organisatorisches  
Großexperiment:  
Arbeitsgemeinschaften  
und kommunale Option



# Seit 1927: Dreigliedriges System der Existenzsicherung im Erwerbsalter

1. Versicherte TeilnehmerInnen am Arbeitsmarkt:
  - Arbeitslosengeld
2. Nicht versicherte, aber bedürftige ArbeitsmarktteilnehmerInnen:
  - „Erwerbsfürsorge“ ⇒ „Krisenunterstützung“ ⇒ „Arbeitslosenhilfe“ seit 1969
3. Bedürftige NichtteilnehmerInnen am Arbeitsmarkt:
  - (Armen-) Fürsorge ⇒ „Sozialhilfe“ seit 1962

## Ankoppelung der Arbeitslosenhilfe an das Versicherungsprinzip = Arbeitslose in SH

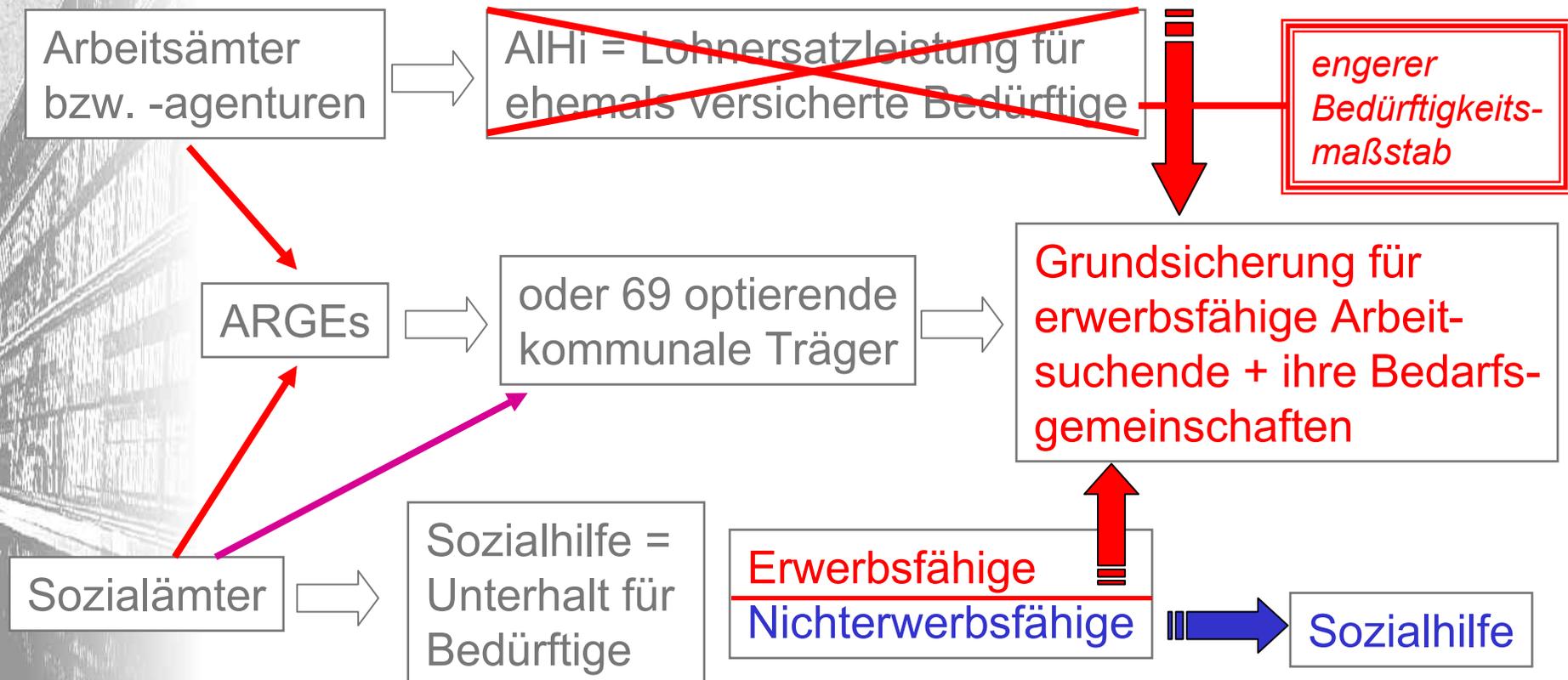
- Schrittweise Abschaffung aller „originären“  
Formen der Arbeitslosenhilfe ab 1976
    - ⇒ Anschlussleistung für Bedürftige nach Erschöpfung des  
Anspruchs auf Arbeitslosengeld
    - ⇒ „Versicherungssillusion“
  - Sozialhilfe:
    - bedürftige NichtteilnehmerInnen am Arbeitsmarkt
    - + **bedürftige Nichtversicherte TeilnehmerInnen am  
Arbeitsmarkt**
      - niemals Beiträge gezahlt
      - nicht lange genug Beiträge gezahlt
      - Beitragszahlung lange vor Eintritt der Bedürftigkeit
      - strafweiser Verlust des Versicherungsanspruchs
- ⇒ „Hilfe zur Arbeit“



# „Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“ („Hartz IV“)

bis 2004

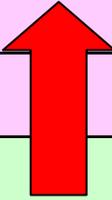
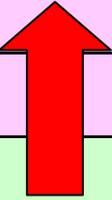
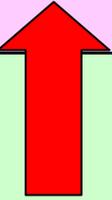
ab 2005



= Abschaffung der Arbeitslosenhilfe



# Wandlung des mittleren Systems (1)

		Leistungsmaßstab		Dauer	Grenzen der Zumutbarkeit
1	Fürsorge	Haushaltsprinzip	Bedürftigkeit = Armutslinderung	unbefristet	Person u. Familie
2	Grundsicherung				
	Arbeitslosenhilfe				
3	Alto-Ver-sicherung	Versicherung = Individualprinzip	früheres Entgelt = Statuserhalt	befristet	indiv. Status u. AM-Ordnung

## Wandlung des mittleren Systems (2)

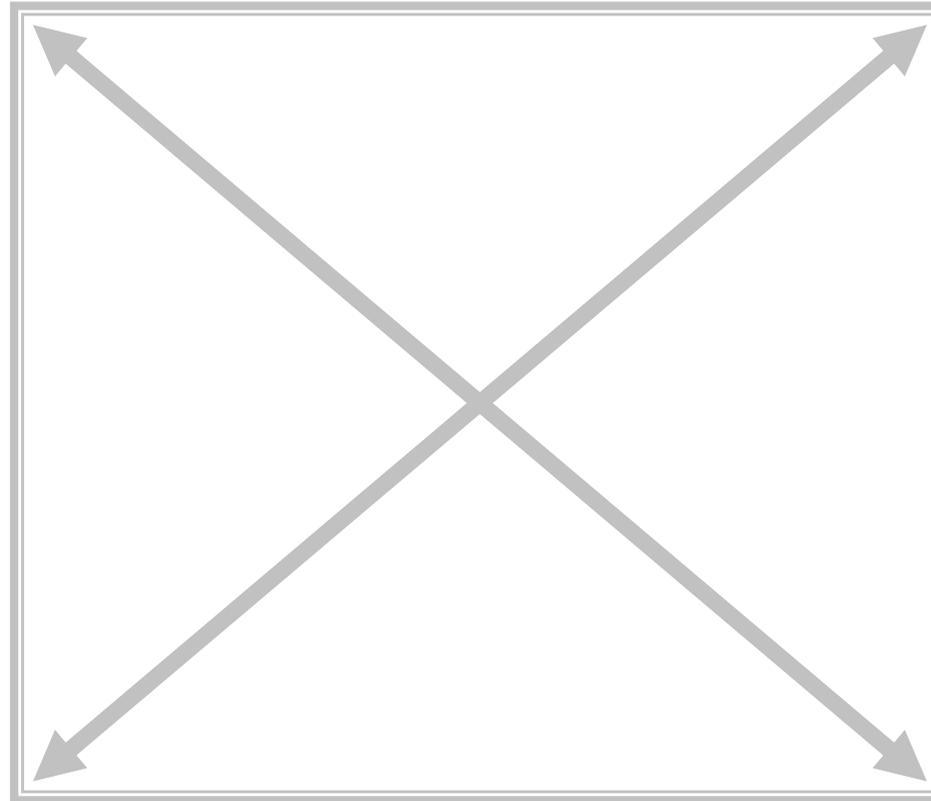
		Finanzierung		Besch.- förderung	Organi- sation
		Unterhalt	aktive Förderung		
1	Fürsorge	Steuern		Arbeitsge- legenheiten	kom- munal
2	Grund- sicherung	Aussteuerungs- betrag	↑	↑	↑
	Arbeits- losenhilfe	↓	↑	↑	↑
3	Alo-Ver- sicherung	Beiträge		SV-pflichtig (neu: ohne ALV)	Zentral- agentur

## Wandlung des mittleren Systems (3)

		Unterhalts- rückgriff	Freibeträge bei Erwerbs- einkommen	Zahlungs- weise
1	Fürsorge	Generationen übergreifend: Eltern und Kinder	ab 800 € brutto → 148 €	vorschüssig
2	Grund- sicherung	Ehepartner	ab 900 € > 148 € 1.100 € > 165 €	vorschüssig
	Arbeits- losenhilfe	Ehepartner		nachschüssig
3	Alo-Ver- sicherung	nein	bei Arbeit bis 15 Std. mind. 165 € oder 20% der Leistung	nachschüssig

4. wirksamere  
Dienstleistungen

**2. niedrigere  
Geldleistungen**



1. Systemwechsel des  
Arbeitslosigkeitsregimes

3. Organisatorisches  
Großexperiment:  
Arbeitsgemeinschaften  
und kommunale Option



# Erwartete Auswirkungen auf die Leistungen

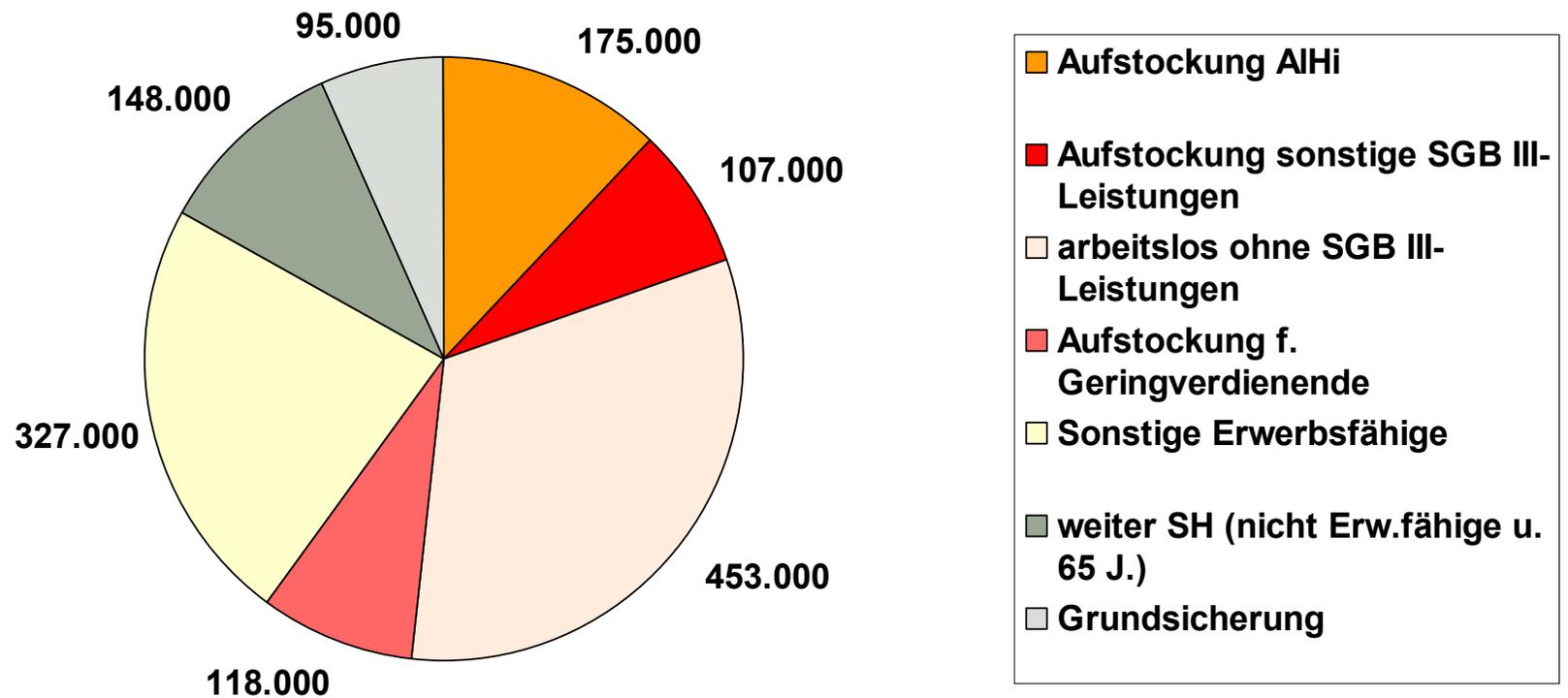
bisher Arbeitslosenhilfe:

- 15% Wegfall der Leistung
- 67% geringere Leistung
- = **82% Einbußen**
- 6% etwa gleiche Leistung
- 12% höhere Leistung von Agentur  $\approx$  bisher aufstockende Sozialhilfe (ca. 282.000 Bedarfsgem. m. 669.000 Personen)

bisher Sozialhilfe:

- leichte Verbesserung der Regelsätze (wegen Pauschalierung einmaliger Hilfen)
- Kranken- und Rentenversicherung
- mehr Vermögen anrechnungsfrei
- kein Rückgriff mehr auf Eltern oder Kinder außerhalb des Haushalts

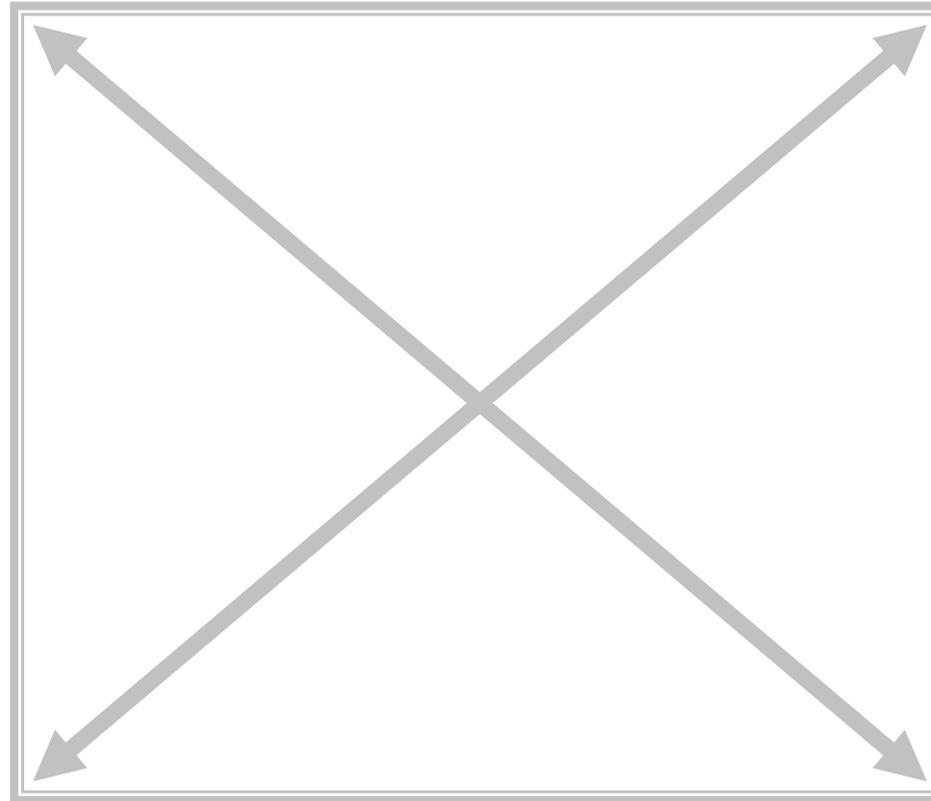
# Zuordnung bisheriger Sozialhilfe- Bedarfsgemeinschaften



Quelle: IAB-Kurzbericht 11/04

4. wirksamere  
Dienstleistungen

2. niedrigere  
Geldleistungen



1. Systemwechsel des  
Arbeitslosigkeitsregimes

**3. Organisatorisches  
Großexperiment:  
Arbeitsgemeinschaften  
und kommunale Option**



## Zwei Organisationsformen der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose

### Arbeitsgemeinschaften

- privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Verträge
  - letztlich doch GbR mit voller Haftung
  - oder GmbH
- eigene Rechtspersönlichkeit
- entsandtes Personal von BA und Kommune

↪ mittelfristig auch eigenes Personal?

→ vergleichende Wirkungsforschung bis Ende 2008

### 69 experimentelle Optionen:

- Zustimmung des Landes, Zulassung durch BMWA
- volle Zuständigkeit des kommunalen Trägers für Leistungen nach dem SGB II für 6 Jahre

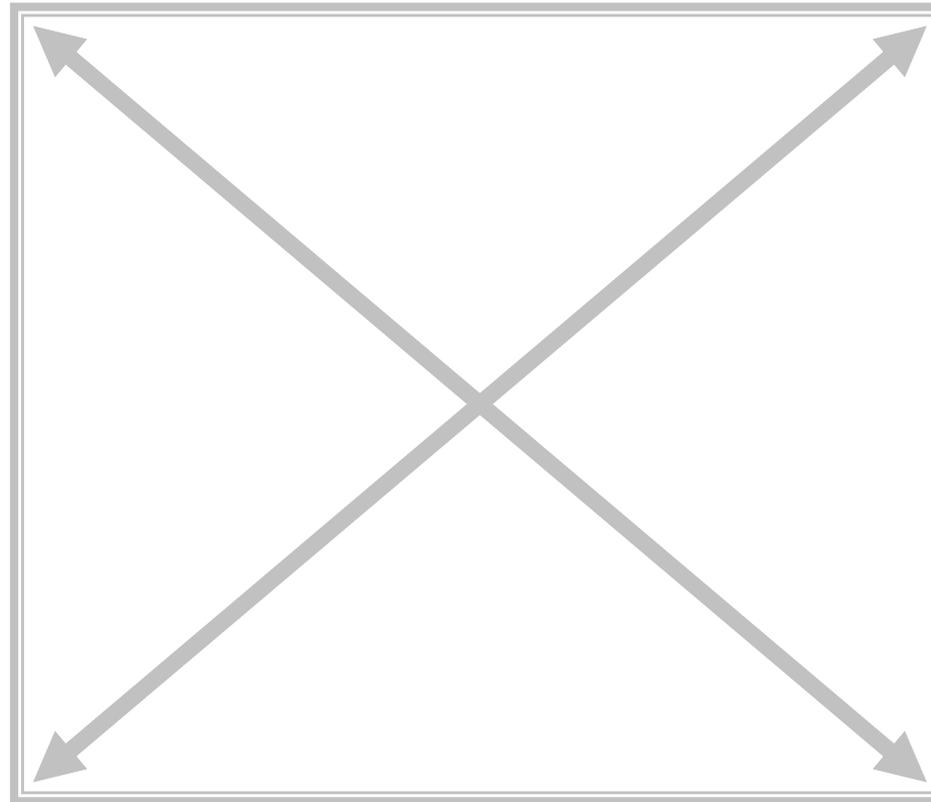
# Nach der Reform ist vor der Reform!

- Arbeitsgemeinschaften in dieser Form keine Dauerlösung
- experimentelle Situation wird erneute Entscheidung verlangen
- **volle Kommunalisierung** der AMP für Langzeitarbeitslose – oder:
- aus ARGE's entstehen **neue Behörden *sui generis***: privatrechtlich verfasste Agenturen in öffentlicher Verantwortung – oder:
- Rückgliederung der Grundsicherung in die Arbeitsagenturen
  - ↔ Gefahr: Fürsorgerecht „infiziert“ Versicherungsrecht



**4. wirksamere  
Dienstleistungen**

2. niedrigere  
Geldleistungen



1. Systemwechsel des  
Arbeitslosigkeitsregimes

3. Organisatorisches  
Großexperiment:  
Arbeitsgemeinschaften  
und kommunale Option



# Wirksamere Dienstleistungen

- besserer Betreuungsschlüssel:
    - 1:75? 1:150? wann ist das erreicht?
  - ganzheitlichere Förderung durch Zusammenführung von Kompetenzen der Arbeitsagentur und der Kommunen
  - effizientere und kundenfreundlichere Dienstleistungen in Kundencentern
- ↪ verzögert durch Kraftakt der Einführung eines neuen Leistungssystems



# Warum...

- tiefgreifende Änderung von Organisation, Leistungssystem und EDV **gleichzeitig**?
- interne Reorganisation (Kundencenter) und externe Reorganisation (ARGE's) **gleichzeitig**?
- **kein Stufenplan** für Organisationswandel?
- Kürzung der Leistungen für Langzeitarbeitslose **vor** Senkung der Arbeitslosigkeit durch bessere Dienstleistung?
- unbeschränkte Zumutbarkeit **ohne gesetzlichen Mindestlohn**?
- Positionierung Deutschlands **im unteren Bereich** westeuropäischer Sozialstaaten hinsichtlich finanzieller Absicherung bei Arbeitslosigkeit?



# Begründungen für „Hartz IV“ (1)

1. Zuständigkeit zweier Ämter steht wirksamer Arbeitsförderung im Wege
  - leistungsmäßig nur ALHi-Bezieher mit aufstockender Sozialhilfe betroffen = 270.000 lt. Bericht Hartz-Kommission → 7% der Arbeitslosen
2. institutionelle Trennung nur durch Vereinheitlichung der Leistung zu überwinden
  - Warum kann nicht eine Organisation zwei Leistungen administrieren?
  - Ist die institutionelle Trennung mit der Bildung von Arbeitsgemeinschaften wirklich überwunden?
  - Warum Vereinheitlichung nach unten?
3. durch niedrigere Leistung Anreize zur Arbeitsaufnahme für bisherige ALHi-Bezieher erhöhen
  - Gibt es einen statistischen Zusammenhang zwischen Höhe der individuellen ALHi und Wahrscheinlichkeit der Arbeitsaufnahme?
  - In bestimmten Konstellationen entsteht Anreiz zur **Arbeitsaufgabe** für den noch erwerbstätigen Partner.
  - Systemische Reproduktion von „Armutfallen“ bei abnehmender Bindekraft des Tarifsystems und Fehlen eines gesetzlichen Mindestlohns



## Begründungen für „Hartz IV“ (2)

4. Vorruhestand eindämmen
    - Mit Anrechnung von Abfindungen auf AIHi ist diese als Vorruhestandspfad bereits unattraktiv (plus Rentenabschläge)
  5. Steuergelder sparen
    - Würde ja schon durch Senkung der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit eintreten. Wird daran nicht mehr geglaubt?
    - Hat die Staatsverschuldung jetzt Problemvorrang vor den „Lohnnebenkosten“?
  6. Kommunalfinanzen sanieren
    - War in ersten Entwürfen nicht vorgesehen – musste erst von Opposition durchgesetzt werden.
  7. „Gerechtigkeit unter den Armen“: Warum sollen die Zufälligkeiten eines früheren Versicherungsanspruchs und guten Verdienstes zu höheren Leistungen aus Steuermitteln führen?
    - Dieser Zustand wurde durch schrittweise Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe herbeigeführt – begonnen 1976 von der sozialliberalen Koalition, schrittweise vollendet bis in die 90er Jahre
- ⇐ je mehr Begründungen, desto weniger Überzeugungskraft



# Transformation des deutschen Wohlfahrtsregimes

- Refokussierung des Sozialstaatsdiskurses von „Statuserhalt“ auf „Bedürftigkeit“
- sozialdemagogische Skandalisierung von staatlichen Transfers an „nicht Bedürftige“
- Orientierung auf Umbau des „konservativ-kontinentales“ Wohlfahrtsregimes
  - in Richtung „liberal-residual“
  - **nicht in Richtung „sozialdemokratisch-universalistisch“**

