



Matthias Knuth

Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

Wandel der Erwerbsordnung durch „Aktivierung“ fürsorgerechtlicher Logiken

Jahrestagung der Gesellschaft für
Sozialen Fortschritt, 13./14.10.2005
Hennef/Sieg



Begründungen für die „Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“

- Koordinationsprobleme zwischen zwei Erbringungsstrukturen von DL a AM, Inkongruenz bei der Bedürftigkeitsprüfung
 - ⇒ 270.000 „Aufstocker“ \approx 7% der damals Arbeitslosen
- Verhinderung von „Verschiebebahnhöfen“
 - ⇒ niemals quantifiziert
- Vereinheitlichung der Dienstleistung erfordert Vereinheitlichung der Geldleistung
 - ⇒ MoZArT nicht ausgewertet



Ungereimtheiten im Prozess der Umsetzung



- Auftrag an die Hartz-Kommission **als Anhängsel** zum Kernauftrag „struktureller Umbau der BA“:
 - „Die Bundesregierung beabsichtigt ..., die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für die erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher zusammenzuführen. Die Kommission ‚Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ soll dieser Reform **nicht vorgreifen**. Sie hat jedoch den Auftrag, schon jetzt Organisationsmodelle vorzulegen, die eine wirksame Zusammenführung in den Strukturen moderner Arbeitsmarktdienstleister ermöglichen.“
- Ergebnis der Hartz-Kommission:
 - „Job-Center“ als Organisationsmodell der zusammengeführten Dienstleistungen bildet das **Kernstück der BA-Organisationsreform** auf der „Kundenseite“:
 - „Das Arbeitsamt wird **in seiner Betriebsform** zu einem JobCenter umgestaltet.“
- Gesetzentwurf der Bundesregierung zum SGB III:
 - „Von den Agenturen für Arbeit werden Job-Center als **einheitliche Anlaufstellen** für alle eingerichtet, die einen Arbeitsplatz oder Ausbildungsplatz suchen.“



Begründungs-, Diskussions- und Legitimationsdefizit

- Setzt Überwindung des institutionellen Bruchs die Vereinheitlichung der Leistung voraus?
- Wenn ja, welche der beiden Leistungen als Maßstab?
 - Hartz-Kommission hat im Bericht Festlegung vermieden.
 - Regierungserklärung „Agenda 2010“, März 2003: „in der Höhe im wesentlichen der Sozialhilfe entsprechend“
- Niemals expliziert: „Höhe der Sozialhilfe“ \approx „Regime der Sozialhilfe“

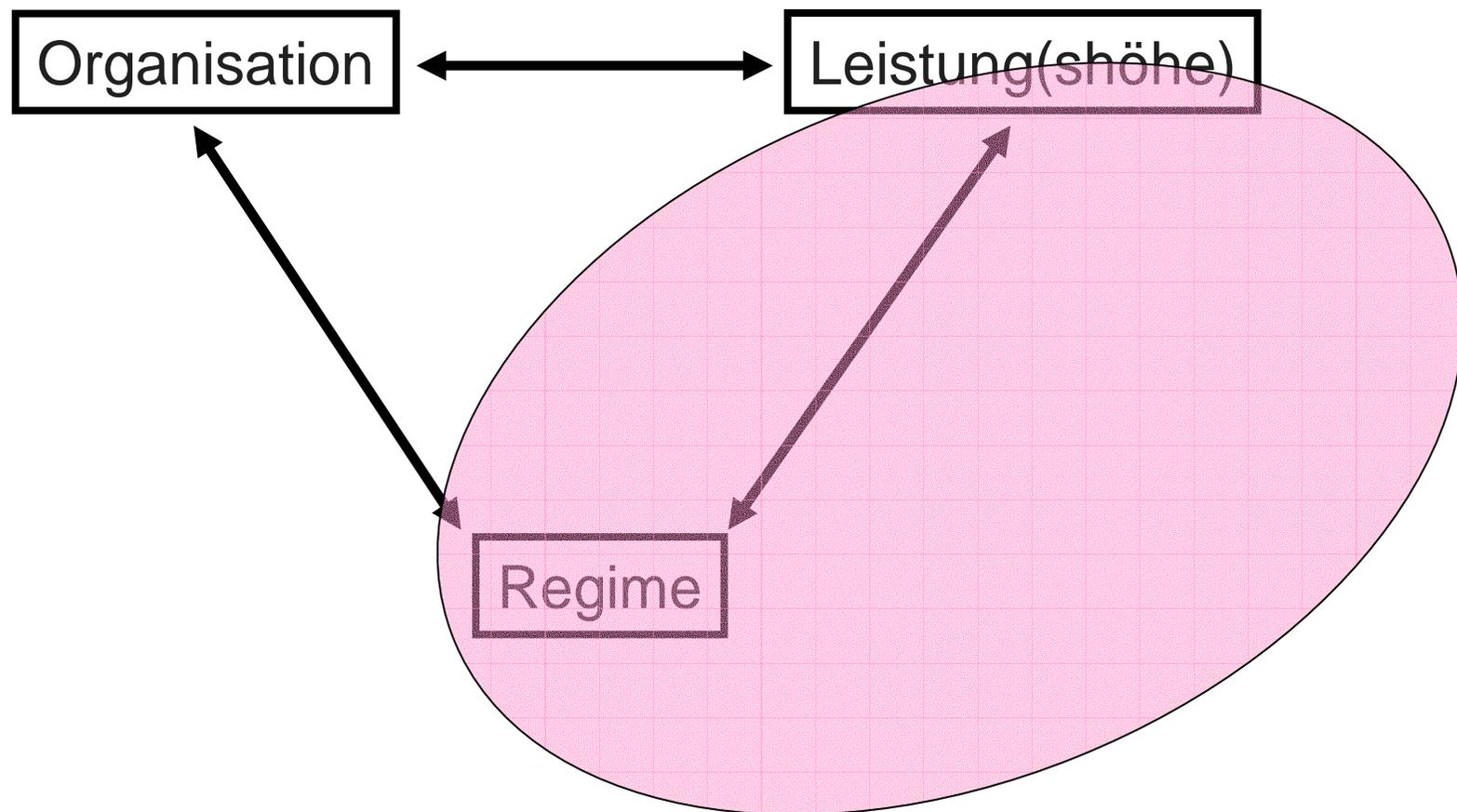


Überraschende erste Ergebnisse der Reform

- Gezählte und politisch „gefühlte“ Arbeitslosigkeit steigt – entgegen dem Trend am Arbeitsmarkt
 - mehrheitlich Verschlechterung oder Streichung der Leistung (real: mäßige Mehrheit; „gefühlte“: große Mehrheit)
 - unerwartete Ausgabenexplosion für den Bund
 - Aufkündigung des Entlastungsversprechens für die Gemeinden
- ⇒ **Alle Beteiligten haben verloren.**



Die Ausklammerung des Regimeaspekts aus der Diskussion



Sozialleistungsregimes

- einheitliche Situationsbestimmung der Adressaten (als Arbeitslose, Kranke, „Hilfebedürftige“ etc.)
- weitgehend einheitliche Logik des Regelwerkes (AIG + AIHi)
- Komplementarität aus Leistungsempfängersicht
- institutionelle Einheit oder Parallelität der Umsetzung (BfA/LVA)
- Beispiele:
 - GKV vs. PKV vs. Beamten-Beihilfe
 - GRV vs. Beamtenpensionen
 - Arbeitslosen(ver)sicherung vs. Grundsicherung



1927–2004: Three Benefits for Workless People of Working Age



	unemployment benefit	unemployment assistance	social assistance
funded through <i>contributions</i>	yes	no	no
funded through <i>taxes</i>	no	yes	yes
<i>earnings</i> related	relative status maintenance		no
<i>flat-rate</i>	no	no	minimum income
<i>not</i> means-tested	yes		no
means-tested	no	yes	yes
<i>wage</i> replacement	paid in arrears (end of month)		no
subsistence	no	no	paid in advance
limited duration	yes	no	no
<i>unlimited</i> duration	no	yes	no
<i>individual</i> entitlement	with parenthood supplement		no
<i>household</i> entitlement	no	no	flat-rates for each category of household members
obligation to (actively seek) work	former breadwinner=claimant only		any able-bodied household member of working age (in theory!)
contributions to other social security branches	yes		no

The Benefit System in 2005



	unemployment benefit (I)	unemployment benefit II	social assistance
<i>contribution based</i>			
<i>tax based</i>			
<i>earnings related</i>	relative status maintenance		
<i>flat-rate</i>			
<i>not means-tested</i>			
<i>means-tested</i>			
<i>limited duration</i>			
<i>unlimited duration</i>			
<i>individual entitlement</i>	with child component		
<i>household entitlement</i>			
obligation to work	former breadwinner only	any able-bodied household member of working age	by definition not able to work
contributions to other social security branches?	yes	yes	no
What has changed?	abolition of:	•status maintenance •breadwinner model	
	introduction of:	•health and pension contributions	

Konsequenzen der schrittweisen Einschränkung und Abschaffung der „originären Arbeitslosenhilfe“

- Zusammenwachsen von AIG und AHi zu einem einheitlichen Regime
 - beitragslegitimierter
 - statusdifferenzierender
 - im Zeitablauf degressiver
 - zeitlich unbegrenzter

Sicherung bei Arbeitslosigkeit „Bismarckischer“ Logik

- im internationalen Vergleich wie aus Sicht der Anspruchsberechtigten nebensächlich, ob Beitrags- und Steuerfinanzierung sequenziell oder parallel-gemischt erfolgten
- ⇒ Zunahme des SH-Bezugs wegen Arbeitslosigkeit
- ⇒ Entstehung der Probleme, die „Hartz IV“ lösen soll



BSHG 1962

- Hinzufügung der „Hilfe zur Arbeit“ in das Fürsorgesystem
- kein eigenständiges Politikfeld, sondern sondern eine unter mehreren individuellen Hilfemöglichkeiten
- „schlafende Option“ bis in die 80er Jahre
- ⇒ Sozialhilfe war kein originäres Regime der Sicherung bei Arbeitslosigkeit
- ⇒ „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ ist ein **neues** Sozialleistungsregime bei Arbeitslosigkeit, auch wenn die meisten Regeln aus dem Regime der Fürsorge entlehnt sind
- ⇒ „Zusammenlegung“ der Leistungen macht aus ehemals zwei Regimes drei

Regime der Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit

- Situationsbestimmung der Adressaten im Kontext des Erwerbssystems:
 - **erwerbsfähig**, hilfebedürftig und **zur Arbeitssuche verpflichtet**
 - vorgegebener Lösungsweg:
 - Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit
 - Verschiebung des quantitativen Gewichts:
 - statt 900.000 erwerbsfähiger, beschäftigungsloser SH-Beziehender im Erwerbsalter (Schätzung der Hartz-Kommission)
 - 4,8 Mio. BezieherInnen von „Arbeitslosengeld II“
 - (nur noch 1,6 Mio. BezieherInnen von Arbeitslosengeld)
- ⇒ **Regime der Grundsicherung ist das vorherrschende Arbeitslosigkeitsregime**





Charakteristika der deutschen Erwerbsordnung (soweit hier relevant)

- Koppelung von Leistungen an beitragspflichtige Erwerbstätigkeit
- Statusdifferenzierung, relativer Statuserhalt durch Entgelt \Rightarrow Beitrag \Rightarrow Leistung
- hohe Sparquote = Eigenvorsorge lange bevor sie zum politischen Programm wurde
- „Ernährermodell“ eingeschrieben in Steuersystem, Systeme der sozialen Sicherung und Bildungssystem
- hohe Bedeutung der Beruflichkeit für die Erwerbsstrukturierung
- Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen durch autonome Tarifpartner

Konsequenzen von „Hartz IV“ (1): Äquivalenz von Beitrag und Leistung

- **altes Regime: Beitragsleistung von einem Jahr**
 - ⇒ zeitlich unbegrenzte statusdifferenzierende Leistung mit begrenzter Zumutbarkeit
- **neues Regime: Beitragsleistung beliebiger Länge**
 - ⇒ maximal 3,5 Jahre statusdifferenzierender Leistung, maximal 1,5 Jahre unabhängig von Bedürftigkeit und mit begrenzter Zumutbarkeit
- **ungünstiges Preis-Leistungs-Verhältnis**
 - ⇒ **Beitragssenkung oder Verlängerung der Bezugsdauer für ALG I?**
 - ⇒ **erhöhter Anreiz für beitragsfreie Formen der Erwerbstätigkeit**
 - ⇒ **Legitimationsverlust der Arbeitslosenversicherung bei der abhängig beschäftigten Mittelschicht**



Konsequenzen von „Hartz IV“ (2): Ernährermodell

- altes Regime: zeitlich unbegrenzter relativer Statuserhalt + Begrenzung des Anspruchs auf früheren Beitragszahler \approx Erhalt des Ernährerstatus
- neues Regime: Sicherung des Ernährerstatus für maximal 1,5 Jahre
- Aktivierungsanspruch an bisher inaktive erwerbsfähige Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft:
 - Einstieg in die Individualisierung der sozialen Sicherung?
 - Reform des Ernährermodells und Emanzipation der Frau?
⇒ Befestigung des Ernährermodells für arbeitslose (statt bisher inaktive) Frauen mit erwerbstätigem Ehemann
 - Verweigerung der herrschenden Familiennorm für Arme?
 - Aktive Integrationsstrategie für MigrantInnen?
 - Ballast für die Strategie des „Förderns und Forderns“?
 - Steigerung der gezählten Arbeitslosigkeit als willkommene Rechtfertigung für die Deregulierung des Arbeitsmarktes?



Konsequenzen von „Hartz IV“ (3): „Zumutbarkeit“ und Beruflichkeit

- Berufsschutz auch im Versicherungs-Regime seit 1998 ersetzt durch relativen Einkommensschutz
- im SGB II werden Beruflichkeit und beruflicher Status ausdrücklich negiert:
 - „Eine Arbeit ist nicht allein deshalb unzumutbar, weil 1. sie nicht einer früheren beruflichen Tätigkeit des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entspricht, für die er ausgebildet ist oder die er ausgeübt hat, 2. sie im Hinblick auf die Ausbildung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als geringerwertig anzusehen ist“
- Grenzen der Zumutbarkeit nur noch in den persönlichen Eigenschaften und Umständen, nicht mehr in der Arbeitsmarktordnung





Konsequenzen von „Hartz IV“ (4): Entfernung vom „1. Arbeitsmarkt“

- Überwindung von „Armutsfallen“ ohne gesetzlicher Mindestlohn nicht möglich
- „marktersetzende Maßnahmen“ (Zusatzjobs) werden zur Zuflucht
- Verzicht auf Simulation marktförmigen Austausches in der Arbeitsförderung

