



PD Dr. Matthias Knuth

# Ein Jahr „Hartz IV“ – Rückblick und Ausblick

AWO-Arbeitstagung  
„Hilfen für Arbeitslose“  
14.3.2006



# Wegweiser im Labyrinth



Quelle: Westdeutsche Allgemeine Zeitung v. 10.3.2006

# Wie heißt das neue System?

- „Hartz IV“
  - Wann wird keiner mehr wissen, wer das war?
- „Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“
  - Sozialhilfe gibt es nach SGB XII weiterhin
- „Grundsicherung für Arbeitsuchende“
- „Arbeitslosengeld II“
  - Nur 56% der Beziehenden von ALG II sind als Arbeitslose registriert und zur Arbeitssuche verpflichtet.
  - Für 1,7 Mio. Sozialgeld Beziehende gilt „arbeitslos“ und „arbeitsuchend“ sowieso nicht.
- „Job-Center“ (aber das steht im SGB III!)



## Trotz „Zusammenführung“ weiterhin drei Systeme mit unterschiedlicher Zielbestimmung

- Arbeitslosenversicherung (SGB III):
  - ⇒ Entstehen von Arbeitslosigkeit vermeiden, Dauer verkürzen
- „Grundsicherung für Erwerbsfähige und ihre Bedarfsgemeinschaften“ (SGB II)
  - ⇒ Eigenverantwortung stärken und dazu beitragen, dass Empfänger Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können
- Sozialhilfe (SGB XII):
  - ⇒ Führung eines Lebens ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht



# Die Logik von „Hartz IV“

- Ziel:
  - Senkung der Arbeitslosigkeit durch raschere Übergänge in Beschäftigung
- Mittel: „Aktivierung“ der Arbeitslosen
  - durch „Fördern“: Zusammenführung professioneller Traditionen der Arbeitsvermittlung/-beratung mit denen der „Hilfe zur Arbeit“
  - durch „Fordern“: einheitlich niedrige Leistungen statt am Referenzeinkommen orientierte Arbeitslosenhilfe
- Realisierungsform – ohne öffentliche Diskussion:
  - „Fürsorge-Regime“ (BSHG) als systemische Grundlage
  - zweistufiger parlamentarischer Kompromiss bezüglich der Trägerschaft



# Zwei grundlegend unterschiedene Regelsysteme („Regimes“): **Versicherung und Grundsicherung**

- ArbeitsbürgerIn
  - relative Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit
  - Beschäftigungssuche: Bemühen um Beschäftigung von mind. 15 Stunden
    - ⇒ Erwerbstätigkeit als Ziel
  - Zumutbarkeit begrenzt durch Ordnung des Arbeitsmarktes
  - Sanktion: Versicherungsfall nicht gegeben ⇒ Sperren der Leistung
- Hilfebedürftige(r)
  - absolute Einkommenssicherung bei Bedürftigkeit
  - Hilfebedürftigkeit beenden oder verringern
    - ⇒ Erwerbstätigkeit als Mittel
  - Z. hat ausschließlich personale / familiale Grenzen
  - Sanktion: Leistungskürzung trotz Bedürftigkeit

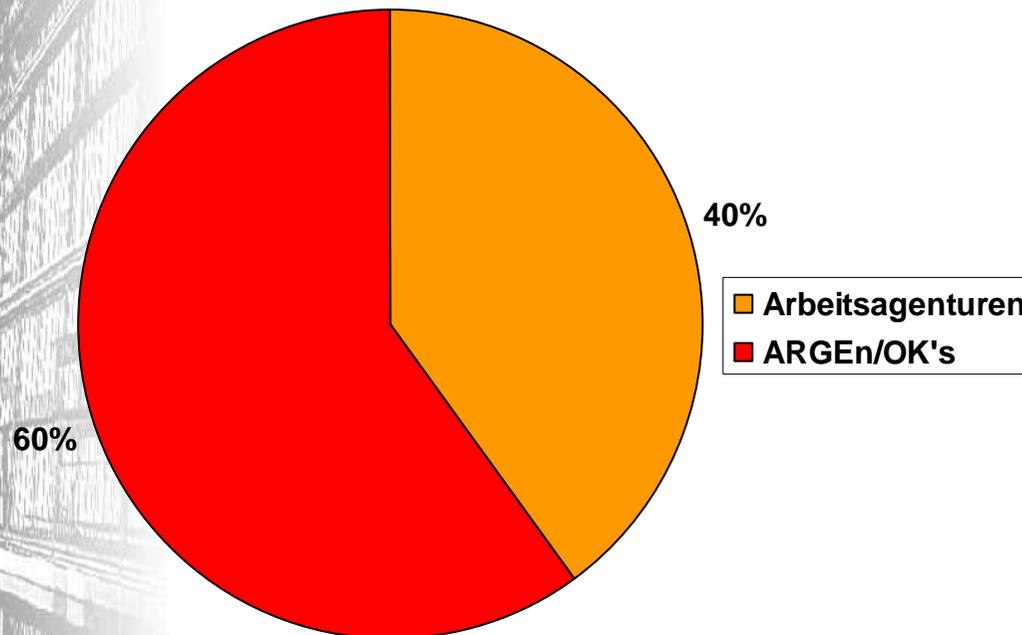
# Wendepunkte der deutschen Arbeitsmarktpolitik

- 1918 Erwerbslosenfürsorge:
  - ⇒ Unterscheidung zwischen Arbeitsbürgern und „Armen“
- 1927 Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG)
  - 1956/57 Novellierung des AVAVG
  - Arbeitslosenhilfe als mittleres System zwischen Arbeitslosenversicherung und Armenfürsorge: einkommensbezogen, bedürftigkeitsbegrenzt, unbefristet
  - relativer Statuserhalt wie bei Versicherung, aber steuerfinanziert
- 1969 Arbeitsförderungsgesetz
- *1976-1999 schrittweise Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe*
  - 1998 SGB III
- 2004 Viertes Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
  - ⇒ weitestgehende Abschaffung der Unterscheidung zwischen Arbeitsbürgern und „Armen“

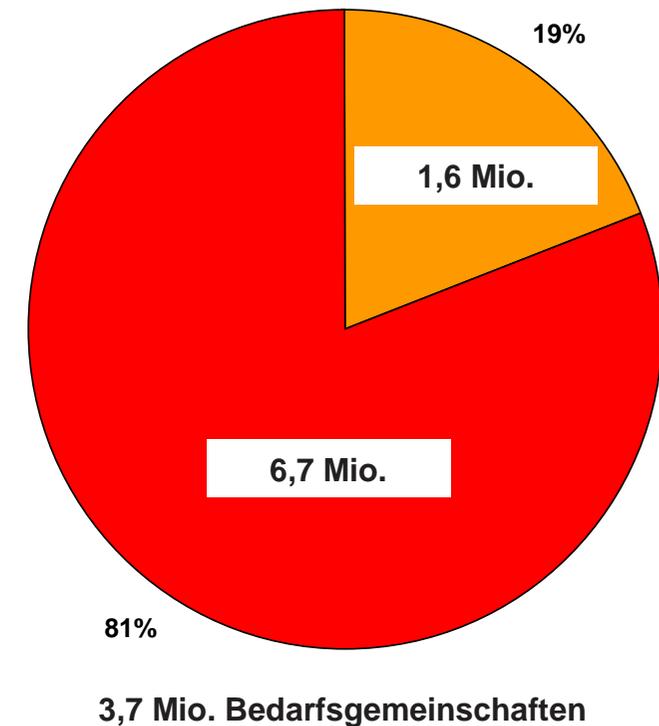


# Verteilung der „Kunden“ zwischen den beiden arbeitsmarktbezogenen Leistungssystemen (Dezember 2005)

Arbeitslose

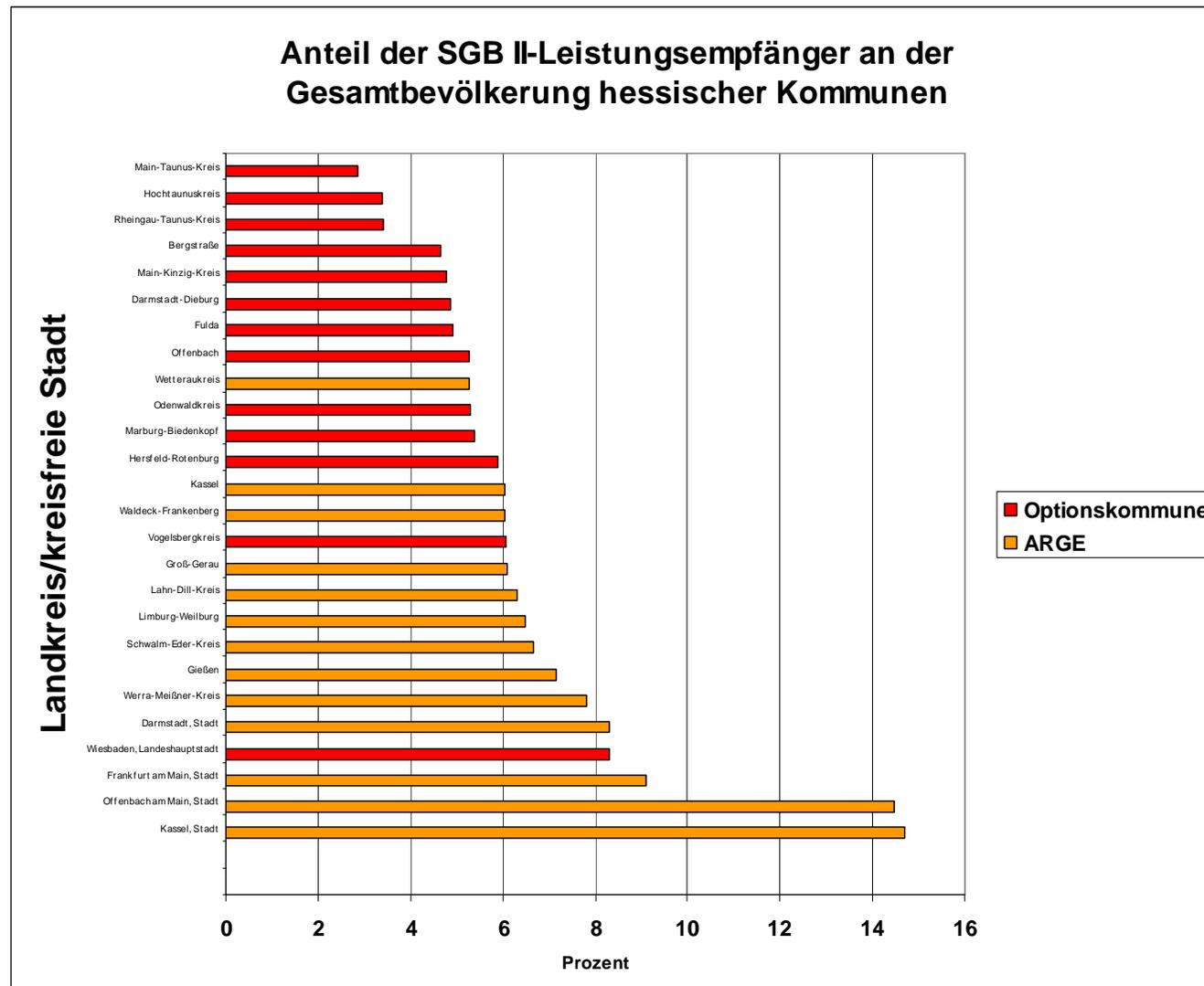


Leistungsempfänger

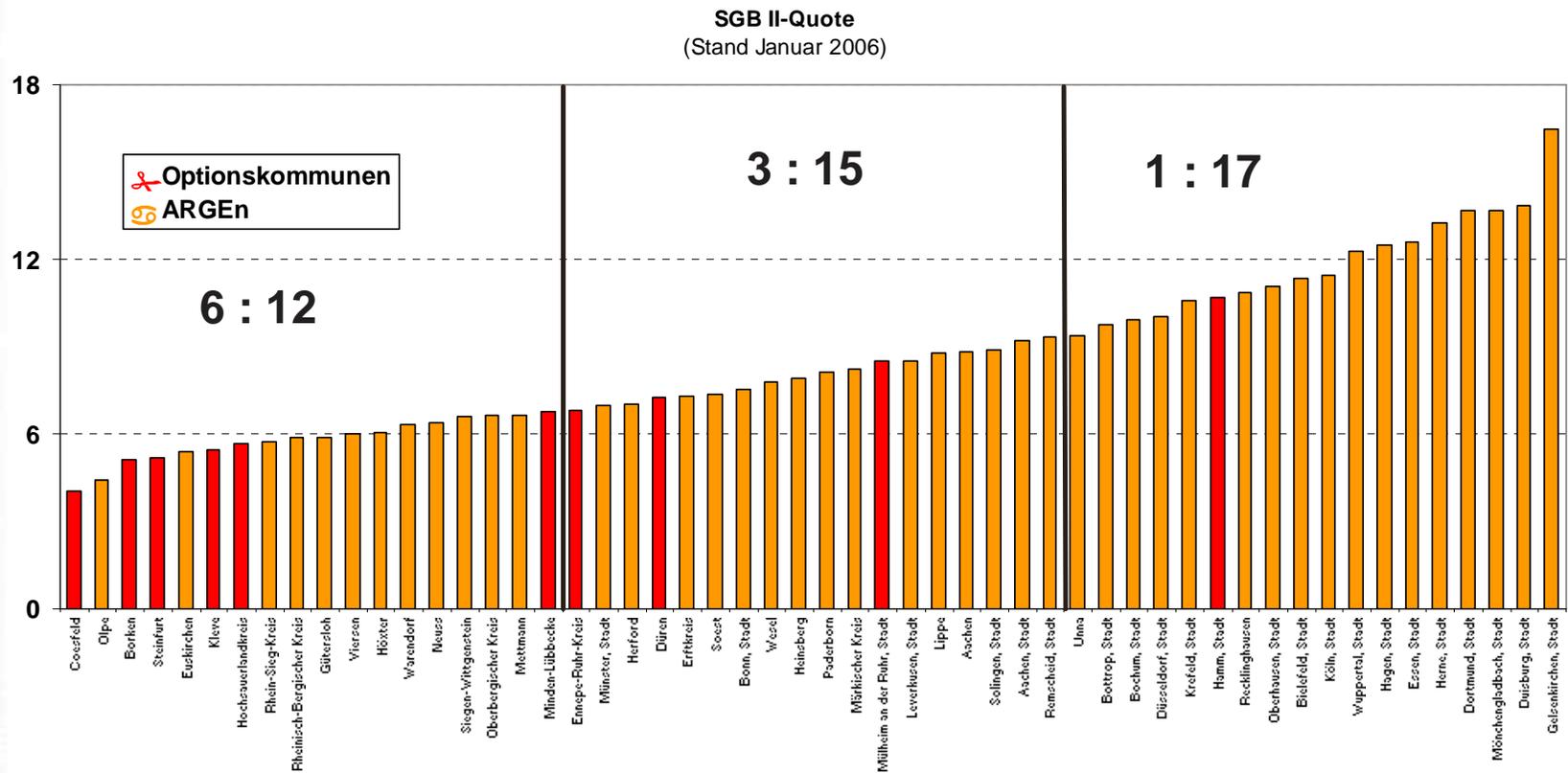


ca. 1 Mio. erwerbstätige Leistungsbezieher  
≈ 20% der Alg II Beziehenden (Sept. 2005)  
⇒ einschl. „Zusatzjobs“

# Erwartete SGB-II-Quoten der Bevölkerung und Wahl des Organisationsmodells – Hessen, 31.12.2004



# Tatsächliche SGB-II-Quoten der Bevölkerung nach Organisationsmodell – NRW, Januar 2006



## Ergebnisdaten, die bisher nicht verfügbar sind...

- Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Arbeit aus  
AIG-II-Bezug
- Zugänge in AIG-II-Bezug aus Erwerbstätigkeit,  
nach Auslaufen AIG I, und sonstige
- von ARGE n und OK's akquirierte Stellen
- Dauer der Arbeitslosigkeit von AIG-II Beziehenden
- Erbringung von Eingliederungsleistungen  
(„Fördern“ – nur für SGB-II-spezifische Instrumente  
verfügbar)



## Was versprochen wurde...

- one-stop-center (aber das kam nicht)
- Fallmanagement (aber nicht gesetzlich verankert)
- besserer Betreuungsschlüssel (nicht gesetzlich verankert, in der Praxis nur unvollständig erreicht)



# Institutionelle Konstruktionsmängel des SGB II

- neues Regime für Nichtversicherte **innerhalb** der BA-Strukturen konzipiert – deshalb fehlen:
  - „Betriebskonzept“ für ARGE n
  - eigenständiges Vermittlungskonzept für die Zielgruppe SGB II
  - Lösung des Konkurrenzproblems zwischen Agenturen und SGB-II-Dienstleistern bei der Stellenakquise
  - Fachdienste für Berufsberatung, Ausbildungsvermittlung und Reha/SB im SGB-II-Bereich
- Fallmanagement Zauberwort der „neuen Arbeitsmarktpolitik“ – aber gesetzlich nicht definiert





# Gemeinsame Probleme der SGB-II-Dienstleister (1)

- Organisationsaufbau band Ressourcen – Beschäftigung mit sich selbst verdrängte lange Arbeit am Kunden
- Leistungsgewährung vorrangig – „Fördern und Fordern“ kaum begonnen
- Unterschätzung der Zahl von Bedarfsgemeinschaften und damit des Personalbedarfs – immer noch massive Überlastung
- Betreuungsschlüssel 1:150 bei Ü25 durchgängig nicht erreicht, bei U25 bis zu 1:300
- „Fallmanagement“ vielfach noch reine Theorie, unterschiedliche Konzepte
- Personal im Spannungsverhältnis von quantitativer Über- und qualitativer Unterforderung
- zeitliche und organisatorische Ressourcen zur Qualifizierung neuen Personals unzureichend; Qualifizierungsbereitschaft behindert durch Befristung



# Gemeinsame Probleme der SGB-II-Dienstleister (2)

- Kernkonzeption des Leistungsprozesses offen:
  - Geldleistung und Arbeitsvermittlung aus einer Hand?
  - Trennung in stellen- und bewerberorientierte Vermittlung?  
⇒ bei ARGE n SteA teilweise durch Agenturen, ggf. durch „Rückdelegation“ aus der ARGE; immer mehr ARGE n bauen eigenen AG-Service auf
- Reha/SB-Teams in Agenturen verblieben, Mehrheit der Kunden aber in SGB II
- Eingliederungsbudget 2006 überstieg die organisatorischen Möglichkeiten der Umsetzung. Anlauf 2007 behindert durch vorläufige Haushaltsführung
- Anreiz zur Überprüfung der Bedürftigkeit und zur Heranziehung von Unterhaltspflichtigen fehlt – der Bund zahlt
- keine Kapazitäten zur Pflege und Entwicklung der Trägerlandschaft
- Beiräte (soweit existent) dominiert von Verdrängungsproblematik bei „Zusatzjobs“ – keine Impulse für wirksamere DLaA





## Spezifische Probleme der ARGEn (1)

- ambivalente Strategie der BA gegenüber ARGEn zwischen Beherrschung und Problementorgung
  - existenzbedrohter Partner behindert nachhaltige Organisationsentwicklung
- Behinderung der Arbeitsabläufe durch A2LL
  - Leistungskürzungen (Sanktionen) mit A2LL nur mit sehr aufwändigem *work-around* realisierbar
- kein eigener Haushalt, Personal, Vermögen
- Konfliktzone von Bundes- und Landesrecht
- Rekrutierung weiteren Personals nur auf dem Umweg über BA oder Kommune
  - bei BA befristet und mit geringer Vergütung



## Spezifische Probleme der ARGEn (2)

- 4-5 Kategorien von Beschäftigten, zwei Tarifstrukturen, unterschiedliche Eingruppierung von Alt- und Neubeschäftigten bei der BA
  - ⇒ 2-3 unterschiedliche Entlohnungen für gleiche Tätigkeit
  - ⇒ 3-4 unterschiedliche Arbeitszeitstandards
- arbeits- und mitbestimmungsrechtlich atypischer Status
- BA-Tarifstrukturen behindern Verallgemeinerung von Fallmanagement
- wenn SteA bei der Agentur bleibt, sind AG-orientierte Förderinstrumente außer Reichweite (z. B. EGZ)
- Corporate Identity der ARGEn:
  - jeder SGB-II-Träger sucht sich eigenen Namen
  - Trend zur „Kommunalisierung“ auch der ARGEn



# Spezifische Probleme von Optionskommunen

- teilweise eher wenig arbeitsmarktpolitische Erfahrungen
- SGB-III-Instrumente fremd
- „Verschiebebahnhöfe“ weiterhin möglich
- Fehlen von Arbeitgeber-Netzwerken, Arbeitsvermittlung muss erst aufgebaut werden
- bei überörtlicher Vermittlung Konkurrenz mit anderen SGB-II-Trägern
- Kooperation mit Agentur schwieriger als für ARGE n
- Software uneinheitlich und nicht anschlussfähig



# Szenario (1): vollständige Kommunalisierung

- „Option“ setzt sich durch als allgemein verbindliches Modell für SGB II
- SGB II wird zum Modell einer neuen Governance-Struktur jenseits des Föderalismus: „direkter Draht“ vom Bund zu den Kommunen
- Ausweitung des Niedriglohnbereichs führt zu
  - ⇒ Zunahme des ergänzenden ALG-II-Bezugs (Aufstockung auf ALG I)
  - ⇒ mehr „two-stop“-Betroffene als vor der Reform (7% im Bericht der Hartz-Kommission)
- Auflage von neuen **Modellvorhaben** zur Verbesserung der **Zusammenarbeit** von **Arbeitsagenturen** und **Trägern** der Grundsicherung für Arbeitsuchende (**MoZArT II und III**)





## Szenario (2): Arbeitsmarktpolitik wird Ländersache

- kommunale Alleinträgerschaft wird verworfen
- ARGEN werden stabilisiert als Anstalten öffentlichen Rechts nach Landesrecht und mit eigenen Tarifverträgen
- Zusammenschluss in 16 Landesagenturen für Arbeitsförderung
- Eingliederungsleistungen für erwerbsfähige Hilfebedürftige werden landesgesetzlich geregelt
- 2015: „Quarck-Kommission“ erklärt das Nebeneinander von Bundesagentur und Landesagenturen zur Hauptursache der Arbeitslosigkeit von dann 8 Mio.
  - ⇒ Auflösung der Bundesagentur auf die Landesagenturen; auch die Arbeitslosenversicherung fällt in die Zuständigkeit der Länder
  - ⇒ Ende des interregionalen Finanzausgleichs über eine bundeseinheitliche Arbeitslosenversicherung





## Szenario (3): vollständige Vermarktlichung der AMP

- kommunale Alleinträgerschaft wird verworfen
- ARGEN wählen mehrheitlich private Rechtsform: lokale Gesellschaften für Arbeitsförderung mbH
- übernehmen Personal direkt; es werden ARGE-BR's gewählt
- Fachverband der ARGEN entwickelt sich weiter zu Arbeitgeberverband mit eigenem ARGE-Tarif
- Bundesagentur für Arbeit sourct Betreuung ihrer Kunden aus und reduziert sich auf Beitragsverwaltung und Statistik
- lokale Gesellschaften für Arbeitsförderung bewerben sich erfolgreich um die Übernahme der Aufgaben der Arbeitsagenturen
  - ⇒ Endlich haben versicherte und nicht versicherte Arbeitslose eine einheitliche Anlaufstelle im Jobcenter der lokalen Gesellschaft für Arbeitsförderung!
- Periodische Neuvergabe führt zu Preisunterbietung durch australische und indische Gesellschaften



## Szenario (4): Abkehr vom Versicherungsprinzip

- ARGEn zerbrechen an ihren inneren Widersprüchen
- Option läuft aus, ohne dass Koalition sich auf neue Lösung einigen kann
  - ⇒ getrennte Aufgabenwahrnehmung wird zur Regel; alle AIG-II Beziehenden müssen „two stops“ aufsuchen
- Arbeitsagenturen schaffen einheitliche Arbeitsabläufe für AIG I + II
- Unterschiedlichkeit der „Spielregeln“ für versicherte und nichtversicherte Arbeitslose erweist sich als störend im Arbeitsablauf
- „Gerechtigkeitsdebatte“: Privilegien der versicherten Arbeitslosen sind nicht gerechtfertigt
- „Arbeitsanreizdebatte“: das hohe Arbeitslosengeld verhindert die Arbeitsaufnahme
- „Zusammenlegung von AIG I und II“:
  - Absenkung des AIG I auf die Höhe des AIG II; einziger Unterschied: keine Bedürftigkeitsprüfung in den ersten sechs Monaten
- Abschaffung des Arbeitgeberbeitrags zur Arbeitslosenversicherung und der Selbstverwaltung der Bundesagentur für Arbeit



## Szenario (5): Regimeintegration von „Ver-Sicherung“ und „Grundsicherung für Erwerbsfähige“

- einheitliche Bezugsdauer AIG I von maximal 24 Monaten (abhängig von Beitragszeiten)
- Degression AIG I  $\Rightarrow$  AIG II in vier Schritten im 2. Bezugsjahr
- Abschaffung von „befristetem Zuschlag“ und „Aussteuerungsbetrag“
- Erwerbsfähigkeitsgrenze AIG II auf sechs Stunden anheben
- Voraussetzungen, Rechte und Pflichten (Zumutbarkeit) für AIG II wie AIG I (außer vorheriger Beitragsleistung)





Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit  
– ich wünsche Ihnen eine anregende  
Diskussion!