

PD Dr. Matthias Knuth

# Die Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende: Wege aus der organisierten Verantwortungslosigkeit?

Vortrag beim verwaltungspolitischen  
Kolloquium Berlin-Brandenburg  
am 2. Februar 2007,  
Humboldt-Universität Berlin

# Gliederungsübersicht

- (1) „Gewachsene“ Verantwortungslosigkeit zwischen Arbeitsförderung und Sozialhilfe: ein absichtsvoll überschätztes Problem
- (2) Hartz-Konzept: Leistungsreform als Voraussetzung der Organisationsreform
- (3) Leistungsreform als impliziter Regimewechsel
- (4) Unbegriffener Regimewechsel...
- (5) ...schafft als Nebenfolge neue institutionelle Brüche
- (6) Szenarien möglicher Entwicklung

# Historische Differenzierung von „Arbeitsbürgern“ und „Hilfebedürftigen“

- 1918 „Erwerbslosenfürsorge“ getrennt von Armenfürsorge
- 1926 „Krisenfürsorge“ nach früherem Entgelt gestaffelt als bedürftigkeitsgeprüftes mittleres System
- 1927 Arbeitslosenversicherung nach dem Prinzip „Bismarck’scher“ Sozialversicherung; Reichsanstalt für Arbeit
- 1956/57 zweistufige Lohnersatzleistung: Arbeitslosengeld und –hilfe; Bundesanstalt für Arbeit
- 1962 Modernisierung der öffentlichen Fürsorge durch das Bundessozialhilfegesetz

# Sozialhilfe wurde zum Auffangnetz bei Arbeitslosigkeit durch...

- schrittweise Abschaffung der „originären“ Arbeitslosenhilfe 1976-1999
- instabile Erwerbsverläufe und Erwerbstätigkeit ohne Arbeitslosenversicherung
- zunehmende, aber diskontinuierlichere Erwerbstätigkeit von Frauen
- wachsende Zahl von Alleinerziehenden bei unzureichender Kinderbetreuung
- Verlust von Versicherungsansprüchen durch Sperrzeiten, Meldeversäumnisse
  - ≈ Anwachsen von Milieus mit mangelhafter Sorgfalt in eigenen Angelegenheiten

# „Schnittstellenprobleme“ zwischen Arbeitsförderung und Sozialhilfe

- inkongruente Grundprinzipien von relativer Statussicherung und bedürftigkeitsorientierter Grundsicherung:
  - niedriger Erwerbsstatus
    - ⇒ Lohnersatzleistungen unterhalb Bedürftigkeit
    - ⇒ aufstockende Sozialhilfe
    - ⇒ doppelter Verwaltungsaufwand für Bedürftige und Institutionen
    - ⇒ keine Institution richtig verantwortlich
- unkoordiniertes Vorgehen von Arbeitsämtern und Kommunen in Arbeits- und Trägermarkt
- „Hilfe zur Arbeit“ als Drehtür in die Arbeitslosenversicherung
- Sanktionen in der Arbeitslosenversicherung durch Sozialhilfe kompensiert

Institut Arbeit und Qualifikation

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN



# Gliederungsübersicht

- (1) „Gewachsene“ Verantwortungslosigkeit zwischen Arbeitsförderung und Sozialhilfe: ein absichtsvoll überschätztes Problem
- (2) Hartz-Konzept: Leistungsreform als Voraussetzung der Organisationsreform
- (3) Leistungsreform als impliziter Regimewechsel
- (4) Unbegriffener Regimewechsel...
- (5) ...schafft als Nebenfolge neue institutionelle Brüche
- (6) Szenarien möglicher Entwicklung

# Auftrag der Bundesregierung an die Hartz-Kommission

- ein Konzept für den künftigen Aufgabenzuschnitt,
- ein Konzept für die neue Organisationsstruktur  
(der damaligen Bundesanstalt für Arbeit)  
und
- ein Durchführungskonzept  
(für die Umstellung).

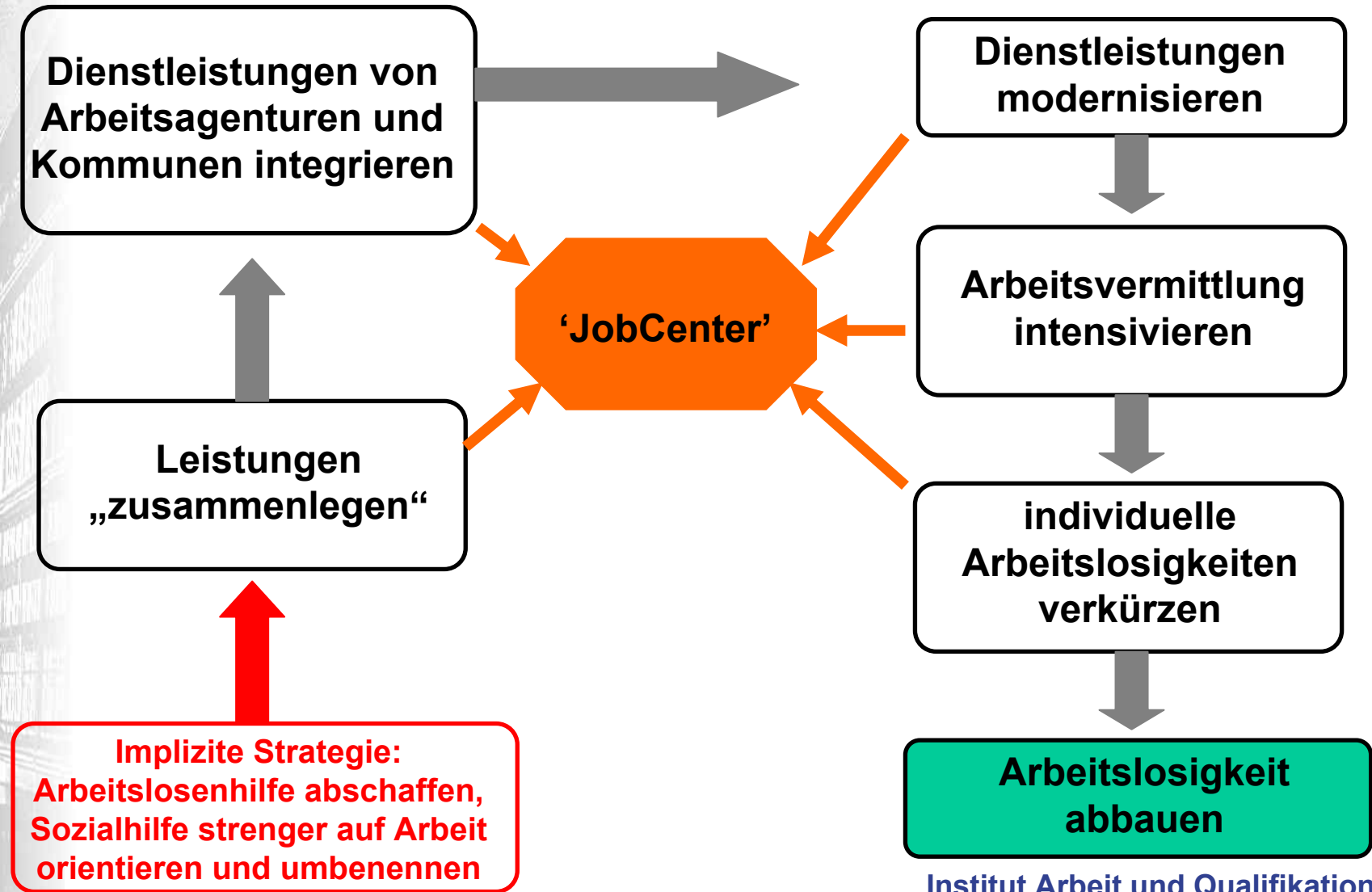
# Anhängsel zum Kernauftrag „struktureller Umbau der BA“:

„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. Dabei ist anzustreben, dass für alle arbeitssuchenden Menschen die erforderlichen Beratungs-, Vermittlungs- und Arbeitsförderungsleistungen sowie die Leistungen zur Sicherstellung des Lebensunterhalts im Rahmen eines **‚one-stop-center‘** gebündelt erbracht werden.“

Institut Arbeit und Qualifikation



# Die 'Hartz-Philosophie'



Institut Arbeit und Qualifikation

# Reform des Leistungssystems als Voraussetzung der Organisationsreform

„Das Nebeneinander zweier Sozialleistungssysteme führt zu erheblichem Verwaltungsaufwand und Intransparenz. Mangelnde Abstimmung und Verantwortlichkeit bei den Eingliederungsbemühungen können das Tempo der Vermittlung in Arbeit beeinträchtigen. Um diese Schnittstellen künftig weitgehend zu vermeiden, wird jeder, der Leistungen bezieht, nur noch von einer einzigen Stelle betreut und erhält eine einzige Leistung... Durch diese Zusammenführung wird eine entscheidende Schwachstelle der bisherigen Systeme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe beseitigt – die aus jeweiligen Eigeninteressen resultierenden ‚Verschiebebahnhöfe‘ und das gleichzeitig stattfindende ‚creaming‘ bzw. Nichtbeachten bestimmter Zielgruppen.“

(Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“)

Institut Arbeit und Qualifikation

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

# Schnittstellenprobleme absichtsvoll überschätzt?

- ergänzend zu Lohnersatzleistungen der BA Sozialhilfe Beziehende:
  - 270.000 laut Angabe der Hartz-Kommission  
= 7% der seinerzeit als arbeitslos Registrierten
- von „Zusammenlegung“ 2004/2005 unmittelbar betroffen:
  - 210.000 „Doppelbeziehende“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe  
= 4,6% der „Arbeitslosengeld II“ Beziehenden von Januar 2005
- dennoch: Arbeitslosen- und Sozialhilfe als Hauptproblem in den arbeitsmarktpolitischen Diskursen seit dem „Bündnis für Arbeit“ (2000)
- Ergebnisse der „MoZArT“- Modellversuche nicht zur Kenntnis genommen

Institut Arbeit und Qualifikation

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

# Empfehlungen 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. Die Einführung von flächendeckenden JobCenter als **einheitliche Anlaufstelle** für alle Erwerbsfähigen hat höchste Priorität. Neben den originären Dienstleistungen der [BA-neu] integriert das JobCenter arbeitsmarktrelevante Beratungs- und Betreuungsleistungen (Sozialamt, Jugendamt, Wohnungsamt, Sucht- und Schuldnerberatung, Schnittstelle PSA usw.)

... bringt sich das Sozialamt **mit seinen bisherigen Beratungs- und Betreuungsleistungen** (z.B. Gesundheitsberatung, **Schuldnerberatung**) direkt in das JobCenter ein.... Notwendige Leistungen werden unter Beachtung des Versicherungsprinzips durch die kommunalen und sonstigen Partner beim [AA-neu] **eingekauft** und umgekehrt.“

(Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“)

Institut Arbeit und Qualifikation

UNIVERSITÄT

DUISBURG  
ESSEN

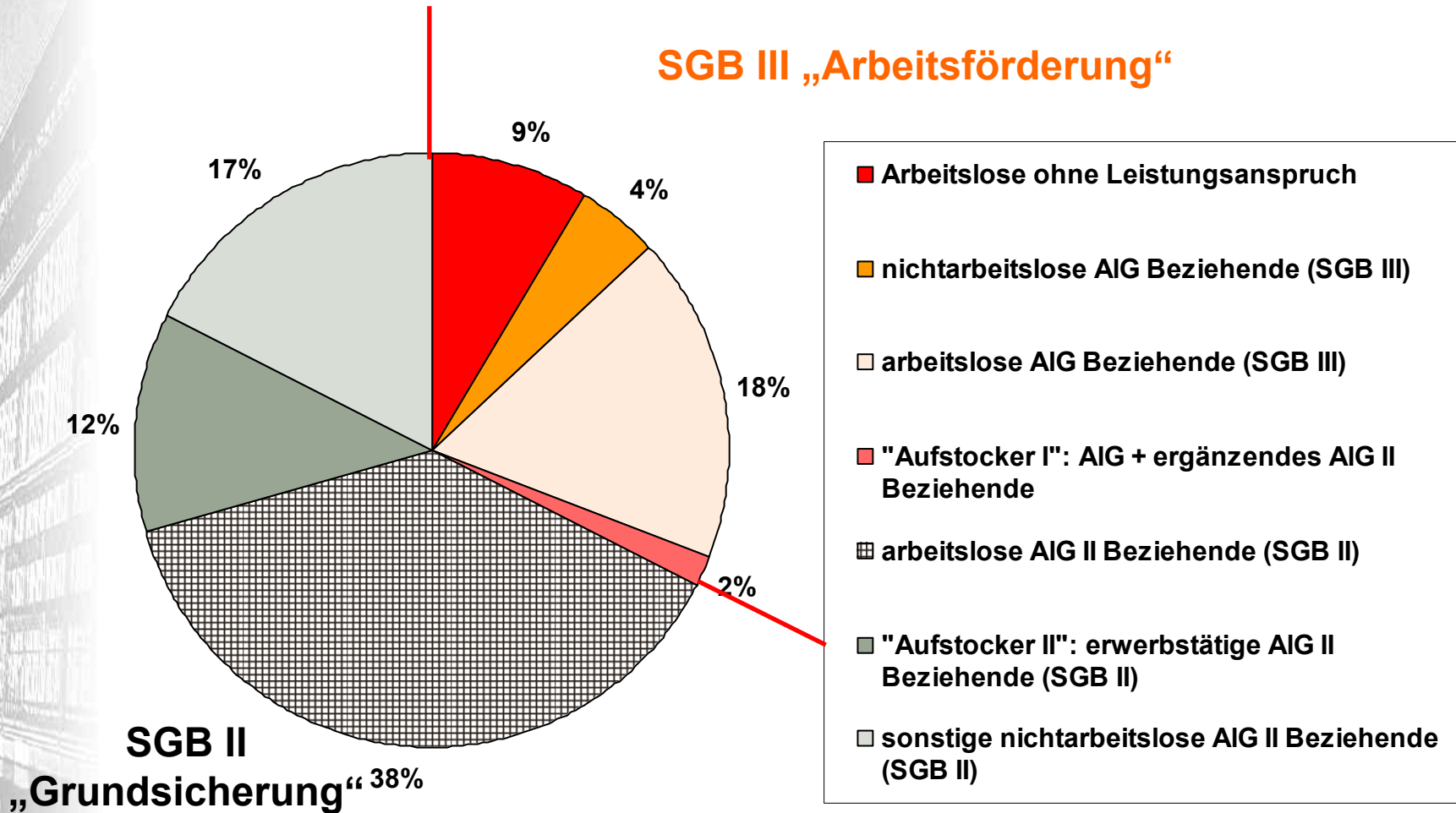
# The 'Hartz Reforms': Five Elements, four Legislative Steps

(1)	modernising the Federal Agency for Work (governance, controlling, customer management, more contracting-out)	<b>'Hartz I + III'</b>
(2)	introduction of some new instruments, fine-tuning of others	
(3)	reform of 'small jobs' privilege	<b>'Hartz II'</b>
(4)	'integration' of benefits for customers without contribution-based claims	<b>'Hartz IV'</b>
(5)	creating a second tier of service provision for (4), removing majority of customers from (1)	



# Die BA: erst reformiert, dann von Kunden befreit

## SGB III „Arbeitsförderung“



Leistungsbezug und Arbeitslosigkeit  
14 nach Rechtskreisen, März 2006

Institut Arbeit und Qualifikation

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

# Überlastung des Systems der Grundsicherung

- weite Definition von „Erwerbsfähigkeit“  $\neq$  „Beschäftigungsfähigkeit“
  - 1 Person „erwerbsfähig“  $\Rightarrow$  gesamte Bedarfsgemeinschaft im System
  - Alleinerziehende „erwerbsfähig“, aber mangels Kinderbetreuung oft nicht verfügbar
  - bisherige Nichterwerbspersonen bei Bedürftigkeit automatisch auf Erwerbstätigkeit verwiesen
  - 1,1 Mio. erwerbsarme „Aufstocker“, die in den Arbeitsmarkt integriert sind
- $\Rightarrow$  angestrebte Fallzahlenschlüssel nirgends erreicht
- $\Rightarrow$  Mehrheit der „Kunden“ nicht aktivierbar

# Gliederungsübersicht

- (1) „Gewachsene“ Verantwortungslosigkeit zwischen Arbeitsförderung und Sozialhilfe: ein absichtsvoll überschätztes Problem
- (2) Hartz-Konzept: Leistungsreform als Voraussetzung der Organisationsreform
- (3) Leistungsreform als impliziter Regimewechsel
- (4) Unbegriffener Regimewechsel...
- (5) ...schafft als Nebenfolge neue institutionelle Brüche
- (6) Szenarien möglicher Entwicklung

# Sozialleistungsregimes

- Anspruchsbegründung / Definition des sozialen Problems
  - als Arbeitslose, Kranke, „Hilfebedürftige“ etc.
- Rechte und Ansprüche (Geld- und Dienstleistung)
- Pflichten (z. B. Beschäftigungssuche, Zumutbarkeit)
- Sanktionen (z. B. Leistungssperre vs. Leistungskürzung)
- eigenständige Organisation für die Leistungserbringung (z. B. GRV vs. Beamtenpensionen, PKV vs. GKV, Arbeitsagenturen vs. Grundsicherungsträger)

# „Bismarck‘scher“ Regimetypus „Versicherung“

- (beitragspflichtige) Erwerbsarbeit als Grundlage
- Beiträge proportional zum Erwerbseinkommen
- Äquivalenzprinzip: Leistungen proportional zum Referenzeinkommen
  - ⇒ relativer Statuserhalt
- Risikofall: diskreter Statuswechsel (Erwerbsleben/Ruhestand, gesund/krank, erwerbsfähig/erwerbsunfähig, beschäftigt/arbeitslos)
- individueller Anspruch, Bedürftigkeit irrelevant
- Förderungsziel und Forderungsinhalt: Überwindung des Risikofalls (gesund, erwerbsfähig, beschäftigt)
- Sanktion: Risikofall als nicht gegeben unterstellt (Wegfall der Leistung, Sperrzeit)



# Regimetypus „Armenfürsorge“

- Risikofall „Bedürftigkeit“ (unabhängig vom Erwerbsstatus)
- aktuelle Bedürftigkeit anspruchsbegründend; (Erwerbs-) Biografie und „Schuld“ für Notlage irrelevant
- Festbetragsleistungen, ggf. vermindert um Eigenmittel
- Subsidiarität in der Bedarfsgemeinschaft, kein individueller Leistungsanspruch
- Inhalt des „Förderns und Forderns“: Verringerung der Bedürftigkeit
  - Erwerbsarbeit nur Mittel zum Zweck
- Sanktion: Reduktion der Leistung

# Arbeitslosenhilfe (nach Abschaffung der originären AlHi) integraler Bestandteil des Bismarck'schen Versicherungsregimes

- Zugang nur im Anschluss an Bezug von AlG (und damit nach beitragspflichtiger Erwerbstätigkeit)
  - Leistungen proportional zum Referenzeinkommen (relativer Statuserhalt auf niedrigerem Niveau)
  - Definition des Risikofalls, des Förderziels, der Rechte und Pflichten und der Sanktionen identisch
  - (fehlende) Bedürftigkeit lediglich anspruchsbegrenzend
- ⇒ Arbeitslosenhilfe als steuerfinanzierte Verlängerung des Bismarck'schen Systems
- ⇒ „Gesamtpaket“ aus der Sicht der Beitragszahler, äquivalent zu mischfinanzierten Systemen anderer Länder

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

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

# The Benefit System as from 2005

	unemployment benefit (I)	“unemployment benefit II”	new 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>poverty-based</i>			
<i>limited duration</i>			
<i>unlimited duration</i>			
<i>individual entitlement</i>	with parenthood supplement		
<i>household entitlement</i>			
<b>obligation to work</b>	former breadwinner only	any able-bodied household member of working age	by definition not able to work
<b>contributions to other social security branches?</b>	yes	yes	no
<b>applicable jurisdiction</b>	social		administrative

# Gliederungsübersicht

- (1) „Gewachsene“ Verantwortungslosigkeit zwischen Arbeitsförderung und Sozialhilfe: ein absichtsvoll überschätztes Problem
- (2) Hartz-Konzept: Leistungsreform als Voraussetzung der Organisationsreform
- (3) Leistungsreform als impliziter Regimewechsel
- (4) **Unbegriffener Regimewechsel...**
- (5) ...schafft als Nebenfolge neue institutionelle Brüche
- (6) Szenarien möglicher Entwicklung



# Sprachlabyrinth zwischen Arbeits- und Armutsverwaltung



Institut Arbeit und Qualifikation



# Wie heißt das neue System?

- „Hartz IV“ steht für...
  - einen Reformschritt
  - eine Sozialleistung
  - einen sozialen Status
  - ein Regime der Verwaltung von Erwerbsarmut
- „Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“
  - Sozialhilfe gibt es nach SGB XII weiterhin
- „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ / „Arbeitslosengeld II“
  - Nur 56% der BezieherInnen von ALG II sind als Arbeitslose registriert und zur Arbeitsuche verpflichtet.
  - Für 1,7 Mio. Sozialgeld Beziehende gilt „arbeitslos“ und „arbeitsuchend“ sowieso nicht.
- „Job-Center“?

# Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (2006)

„§ 44b wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „in den nach § 9 Abs. 1a des Dritten Buches Sozialgesetzbuch eingerichteten Job-Centern“ gestrichen.“

## **Begründung:**

„Die Verpflichtung der Agenturen für Arbeit, Job-Center als einheitliche Anlaufstellen für alle einzurichten, hat sich in der Praxis nicht bewährt. **Aufgrund der Um- und Neustrukturierung der Agenturen für Arbeit und aufgrund der heterogenen Struktur der Arbeitsgemeinschaften und zugelassenen kommunalen Träger** hat sich die Festlegung auf ein einheitliches Organisationsmodell als **nicht umsetzbar** erwiesen. Die Regelung wird daher aufgehoben.“

Institut Arbeit und Qualifikation

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

# Freibeträge bei Erwerbstätigkeit ein Versehen?

„Die Regelungen des SGB II waren **nicht als Regelungen zum Kombilohn konzipiert.**“

(Karl Schiewerling, CDU/CSU-Fraktion, Debatte im Deutschen Bundestag 1.1.06)

„Mit der Einführung der Grundsicherung und der Möglichkeit der ergänzenden Sozialleistungen bei Geringverdienern ist praktisch ein Kombilohn entstanden, allerdings **zufällig, ohne politische Steuerung.**“

(Ombudsrat 2006: 26).

# Vorschlag einer zutreffenden Begrifflichkeit

„konditionale Grundsicherung bei  
Hilfebedürftigkeit wegen Erwerbslosigkeit  
oder Erwerbsarmut“

# Gliederungsübersicht

- (1) „Gewachsene“ Verantwortungslosigkeit zwischen Arbeitsförderung und Sozialhilfe: ein absichtsvoll überschätztes Problem
- (2) Hartz-Konzept: Leistungsreform als Voraussetzung der Organisationsreform
- (3) Leistungsreform als impliziter Regimewechsel
- (4) Unbegriffener Regimewechsel...
- (5) ...schafft als Nebenfolge neue institutionelle Brüche
- (6) Szenarien möglicher Entwicklung



# Organisationskonzept der Hartz-Kommission und im Regierungsentwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

- BA administriert Arbeitslosenversicherung **und** Grundsicherung
- „Job-Center“ als gemeinsames Front-Office für beide Systeme
- Integration flankierender sozialer Dienstleistungen im „Job-Center“
- übergangsweise Amtshilfe der bisherigen Träger der Sozialhilfe
- zwei Jahre lang Verpflichtung zur Verlagerung kommunaler Arbeitsplätze ins Job-Center
- **ab 2007 Beteiligung der Kommunen nur noch durch optionalen Dienstleistungs-Einkauf der Arbeitsagenturen**

Institut Arbeit und Qualifikation

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

# Ergebnis zweier Gesetzgebungsverfahren mit Vermittlung

- „Arbeitsgemeinschaften“ (ARGEn) von Arbeitsagenturen und kommunalen Trägern als präferierte, aber nicht obligatorisch zu machende Regelform (im Ergebnis 351)
- 69 Optionen zur Zulassung als alleinzuständiger kommunaler Träger (zkT, sämtlich realisiert)
- 19 „defiziente“ Regionen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung
- „Experimentierklausel“: Wettbewerb von ARGEn und zugelassenen kommunalen Trägern bis Ende 2008
- Evaluationsforschung: Wer kann es besser?

# Ursachen für kontra-intentionales Ergebnis auf der Organisations- und Governance-Ebene

- unreflektierter, weder diskursiv noch strategisch vorbereiteter Pfadbruch:
  - Regime-Anleihe bei der kommunalen Fürsorge
    - ⇒ Implementation durch zentrale Bundesagentur nicht pfadkompatibel
- versuchter Eingriff in Länderkompetenzen bei Bundesratsmehrheit der Opposition
- Bedrohung der Kommunen mit Personalüberhangs-Problemen
- Bedrohung großstädtischer rot-grüner Multiplikatoren-Milieus mit Verlust professioneller Perspektiven

# kontra-intentionale Folgen der Organisationsreform

- ARGEn entwickeln unter kommunalem Einfluss eigene Organisationsrealität neben der BA
- BA-Reform zielt auf Etablierung als „Premium-Dienstleister“ in Absetzung von der Benachteiligtenförderung
- Trennung zwischen Arbeitsförderung und Grundsicherung besteht weiter, aber mit weitreichender Verschiebung der Fallzahlen in die Grundsicherung
- keine „gemeinsamen Anlaufstellen“ von zkt und Arbeitsagenturen, vielfach auch keine von ARGEn und Arbeitsagenturen
- bei getrennter Aufgabenwahrnehmung müssen **alle** Hilfebedürftigen zwei Institutionen aufsuchen
- **Instabilität der Organisations- und Personalentwicklung wegen Vorläufigkeit durch „Experimentierklausel“**

Institut Arbeit und Qualifikation

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

# neue Schnittstellenproblematiken (inzwischen teilweise gelöst)

- Ausbildungsberatung und –vermittlung für Jugendliche im Rechtskreis SGB II
- Reha im Rechtskreis SGB II
- Arbeitgeberservice, Wettlauf bei Einstellungs-subsidien
- 20 Softwaresysteme von 11 Herstellern im Bereich der zkT
- Systemwechsel bei BA und ARGEn während der Implementation
- Datenübergabe bei Übergang Alg I  $\Rightarrow$  Alg II



# Unklare Zielsteuerung in der Grundsicherung

„Über die arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkte der Leistungserbringung wird jährlich eine Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit [jetzt: Arbeit und Soziales] und der Bundesagentur für Arbeit abgeschlossen, die im Hinblick auf die Umsetzungsverantwortung mit den beteiligten kommunalen Spitzenverbänden einvernehmlich abgestimmt wird. Wegen der Auswirkungen dieser Zielvereinbarung auf die Arbeitsgemeinschaften werden die in den Arbeitsgemeinschaften kooperierenden Träger an der Zieldefinition beteiligt. Dabei sollen zentrale und dezentrale Elemente derart kombiniert werden, dass seitens der Agentur für Arbeit zwar bestimmte bundesweite Ziele eingehalten werden müssen, gleichzeitig aber genügend Handlungsspielraum besteht, mit den kommunalen Trägern weitere Ziele unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten zu vereinbaren.“

*(Rahmenvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, der Bundesagentur für Arbeit und kommunalen Spitzenverbänden zur Weiterentwicklung der Grundsätze der Zusammenarbeit der Träger der Grundsicherung in den Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44b SGB II)*



# Schwierige rechtlich-institutionelle Voraussetzungen für ARGEn

- Mischverwaltung
- Behördencharakter nach außen: Erlass von hoheitlichen Rechtsakten
- fehlender Behördencharakter nach innen:
  - ohne eigenen Personalkörper und Personalhoheit
  - ohne eigenen Haushalt
- Auseinanderfallen von Fach- und Dienstaufsicht
- konkurrierende Steuerungsimpulse: BMAS, BA, Länder, Kommune, kommunale Spitzenverbände
- Fehlen einer anerkannten Plattform für Erfahrungsaustausch und Benchmarking

# Gliederungsübersicht

- (1) „Gewachsene“ Verantwortungslosigkeit zwischen Arbeitsförderung und Sozialhilfe: ein absichtsvoll überschätztes Problem
- (2) Hartz-Konzept: Leistungsreform als Voraussetzung der Organisationsreform
- (3) Leistungsreform als impliziter Regimewechsel
- (4) Unbegriffener Regimewechsel...
- (5) ...schafft als Nebenfolge neue institutionelle Brüche
- (6) Szenarien möglicher Entwicklung

# Szenario (1): vollständige Kommunalisierung

- „Option“ setzt sich als allgemein verbindliches Modell durch
- 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
- 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
- Bayern beklagt sich über zu hohe Transfers bayerischen Steueraufkommens in das System der Grundsicherung
- Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige wird landesgesetzlich geregelt und auf Länderebene finanziert
- 2015: „Quarck-Kommission“ erklärt das unkoordinierte 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

## 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 beschränkt sich auf Beitragsverwaltung und Statistik
- lokale Gesellschaften für Arbeitsförderung bewerben sich erfolgreich um die Übernahme der Aufgaben der Arbeitsagenturen
- Periodische Neuvergabe führt zu Preisunterbietung durch britische, australische und indische Gesellschaften

Institut Arbeit und Qualifikation



# Szenario (4):

## Ende der Bismarck'schen Arbeitslosenversicherung

- 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):

### Pfadabhängige Weiterentwicklung des *status quo*

- Synthese zwischen Zentralismus und Lokalismus logisch und politisch unmöglich.
- Evaluation der „Experimentierklausel“ erbringt kein eindeutiges Ergebnis.
- Stabilisierung der ARGE n durch geeignete Rechtsform und Betriebsführungskonzept.
- Quantitativ unbegrenzte kommunale Optionen für jeweils 10 Jahre.
- Entscheidung der Kommunen zwischen Option und ARGE zwingend; **Ende der getrennten Aufgabenwahrnehmung**
- Einbindung von ARGE n und zKT in einheitliche Statistik und Controlling durch Schaffung einer „Agentur für Grundsicherung“, die von **Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam** getragen wird.

# Schlussfolgerungen

- Pfadbrüche sind schwierig durchzusetzen.
- Technokratisch getarnte Handstreich...
  - können Debatte und Konsensbildung vorübergehend überspringen
  - können Reformblockaden zunächst überwinden
  - verhindern zeitlich realistische Einführungsstrategie
  - haben nicht-intendierte Nebenfolgen,
  - die die Reformziele in Frage stellen
  - und Probleme nur verlagern.
- Es gibt keinen Weg zurück:
  - Die nächste Reform entwickelt sich aus den Widersprüchen der letzten.



**Herzlichen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit!**