

PD Dr. Matthias Knuth

## Vorläufige Bilanz der rot/grünen Arbeitsmarktreformen

Präsentation beim Arbeitskreis  
„Zukunft der Arbeit“ des SPD-  
Unterbezirks Dortmund am 16. Mai 2007

# Die Hartz-Reformen: Fünf Elemente, vier Schritte der Gesetzgebung

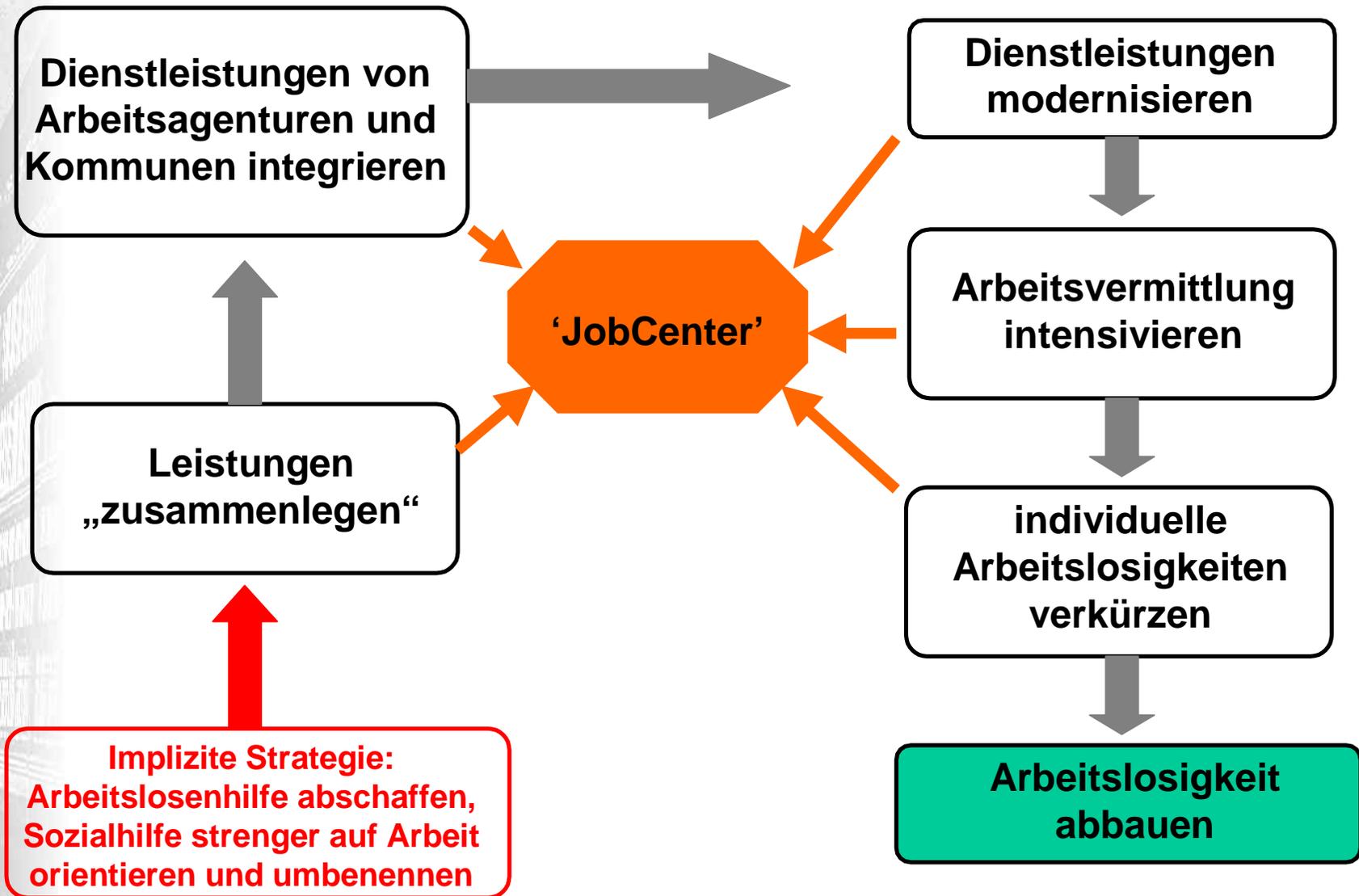
(1)	Einführung neuer und Anpassung alter Instrumente der aktiven Arbeitsförderung	<b>Hartz I</b> <b>1.1.2003</b>
(2)	Reform der geringfügigen Beschäftigung („Mini-Jobs“), zusätzliches Instrument der Existenzgründungsförderung („Ich-AG“)	<b>Hartz II</b> <b>1.1.2003</b>
(3)	Modernisierung der Bundesagentur für Arbeit (Steuerung, Kundenstrommanagement)	<b>Hartz III</b> <b>1.1.2004</b>
(4a)	Reform des Leistungssystems: „Zusammenlegung“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe	<b>Hartz IV</b> <b>1.1.2005</b>
(4b)	Schaffung einer zweiten Ebene öffentlicher „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ für (4a), „Befreiung“ der reformierten BA von der Mehrheit ihrer Kunden	

# Bilanz Hartz I-III nach den Ergebnissen der abgeschlossenen Evaluation

	neu durch Hartz	modifiziert	unverändert
<b>FbW</b>			+
<b>ABM</b>		(--)	
<b>Mini-/Midi-Jobs</b>		+	
<b>EGZ</b>		+	
<b>Existenzgründungsförderung</b>		+	
<b>Zeitarbeitsreform</b>		+	
<b>Transfer-KuG &amp; -maßn.</b>		(0)	
<b>Beitragsbonus/Entgeltsicherung</b>	0		
<b>erleichterte Befristung Älterer</b>	(0)		
<b>PSA</b>	--		
<b>BA-Organisation/KuZ</b>	+		
<b>Verm.-gutsch.</b>	+	(vor Hartz eingeführt)	

Zusammenfassung nach: Kaltenborn/Knerr/Schiwarov 2006:  
 Hartz: Bilanz der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.  
 Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 3/06.

# Die 'Hartz-Philosophie'



# Leistungen bei Arbeitslosigkeit bis 2004 (ohne Kinder)

≥24 Monate sv-pflichtig beschäftigt, ≥ 12 Monate in den letzten zwei Jahren

bis zu 12 Monaten  
**Arbeitslosengeld**  
60% Lohnersatz

**Arbeitslosenhilfe**,  
53% Lohnersatz,  
unbefristet, 3%  
Realsenkung pro Jahr

'Bismarck'sches  
Verdienst ↔ Beitr

**drei Leistungen  
– zwei Regimes**

Mischsystem: steuerfinanziert,  
bedürftigkeitsgeprüft, relativen  
erhaltend

'Armen

Sicherung

ohne (ausreichende)  
sv-pflichtige  
Beschäftigung in den  
letzten zwei Jahren

**Sozialhilfe: bedürftigkeitsbegründet,**  
Festbetrag, unbefristet

# Leistungssystem seit 2005

≥24 Monate sv-pflichtig beschäftigt, ≥ 12 Monate in den letzten zwei Jahren

bis zu 12 Monaten  
**Arbeitslosengeld**  
60% Lohnersatz

~~Arbeitslosenhilfe, 53% Lohnersatz, unbefristet, 3% Realenkung pro Jahr~~

**zwei Leistungen / zwei Regimes**

~~Mischsystem: steuerfinanziert, bedürftigkeitsgeprüft, arbeitslosigkeitsbegründet, relativen Status erhaltend~~

steuerfinanzierte  
Grundsicherung

ohne (ausreichende) sv-pflichtige Beschäftigung in den letzten zwei Jahren

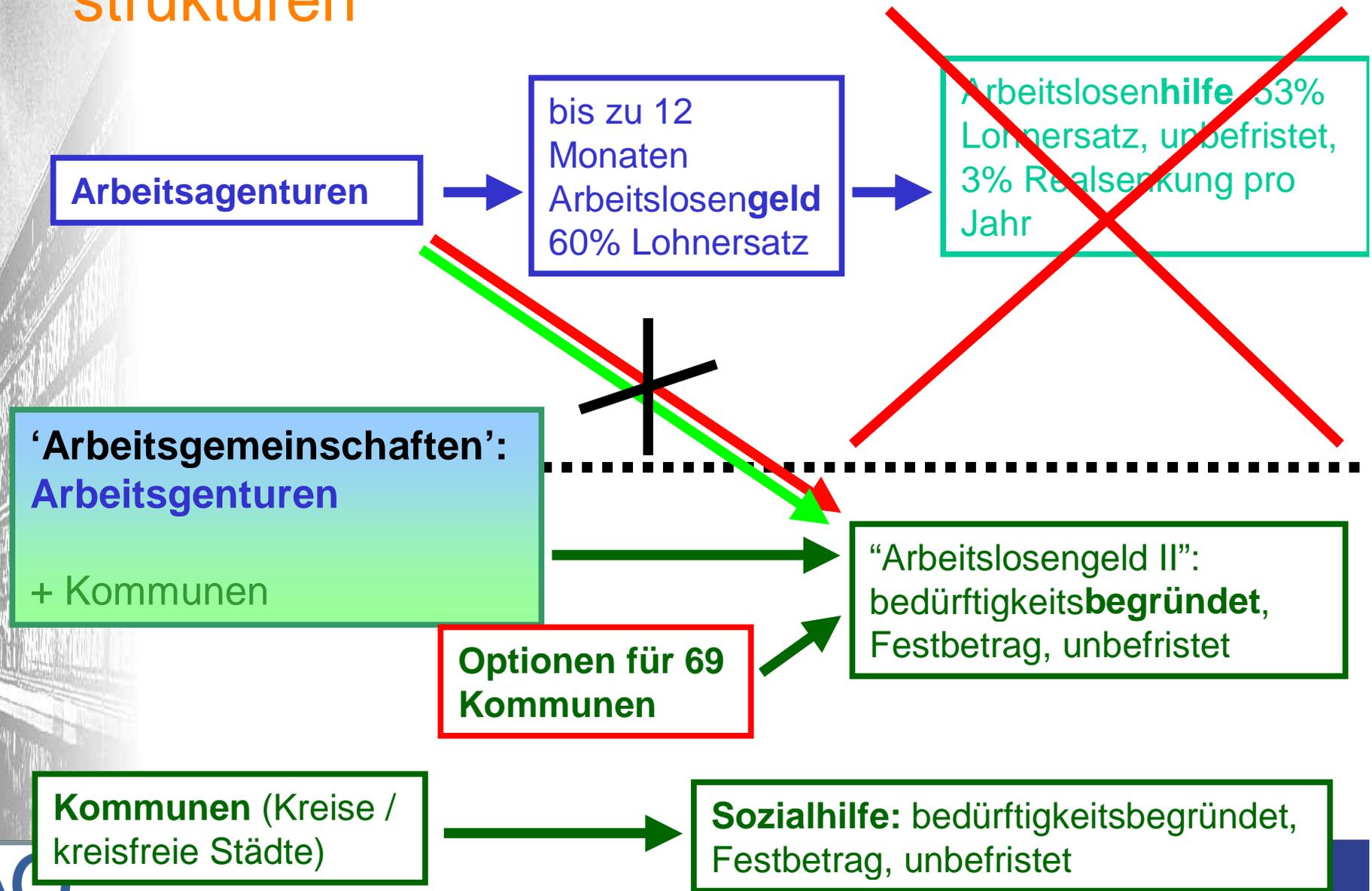
erwerbsfähig

“Arbeitslosengeld II”:  
bedürftigkeits**begründet**,  
Festbetrag, unbefristet

nicht erwerbsfähig

**Sozialhilfe:**  
bedürftigkeitsbegründet,  
Festbetrag, unbefristet

# Umbau der Dienstleistungsstrukturen



# 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 nicht beabsichtigtes Ergebnis auf der Organisationsebene

- 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

# nicht beabsichtigte Folgen der Organisationsreform

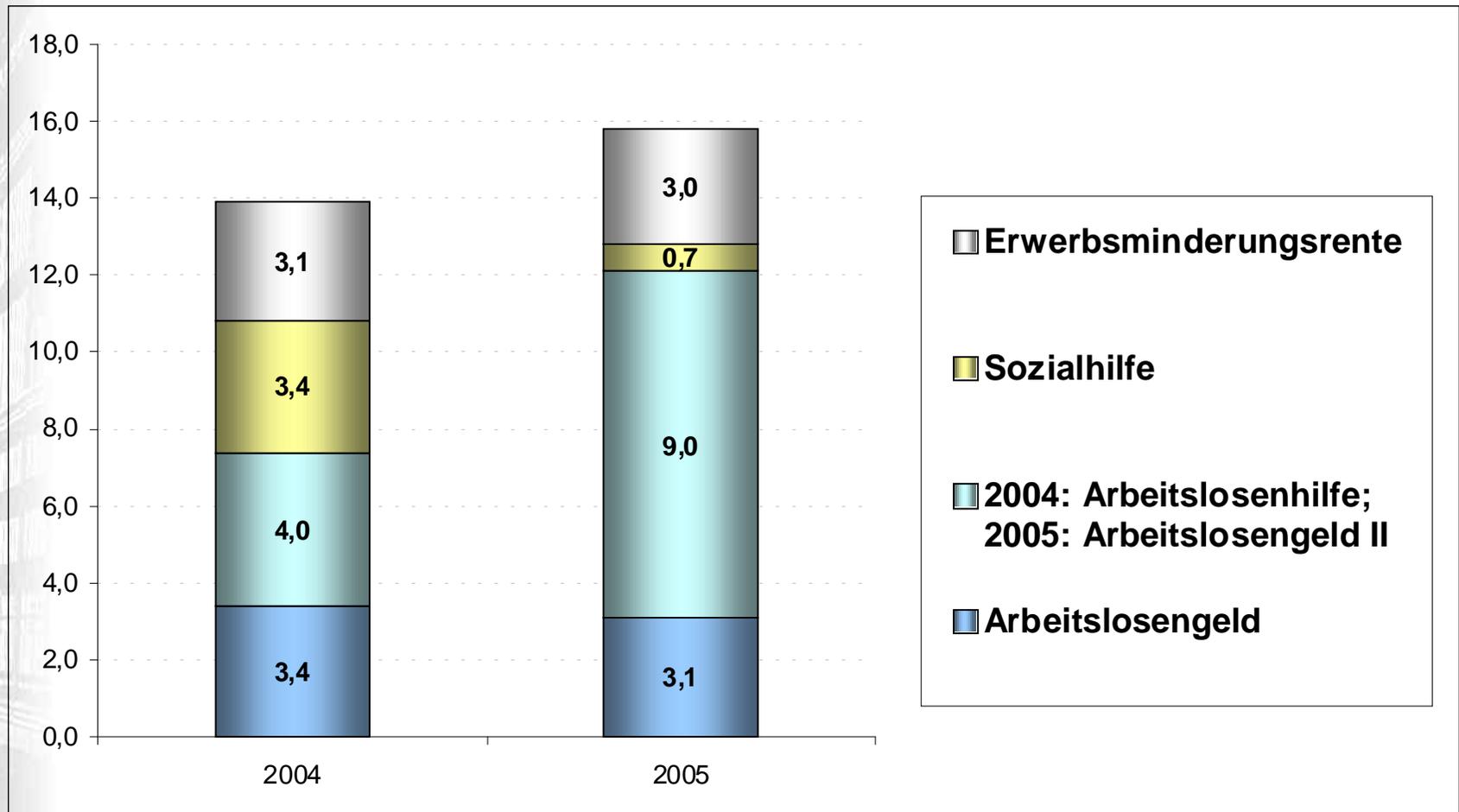
- ARGEn entwickeln unter kommunalem Einfluss eigene Organisationsrealität neben der BA
- BA-Reform zielt auf Etablierung als „Premium-Dienstleister“ in Absetzung von der Benachteiligtenförderung
- Trennung zwischen Arbeitsförderung und Grundsicherung besteht weiter, aber mit weitreichender Verschiebung 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“**



# Schwierige rechtlich-institutionelle Voraussetzungen für ARGEn

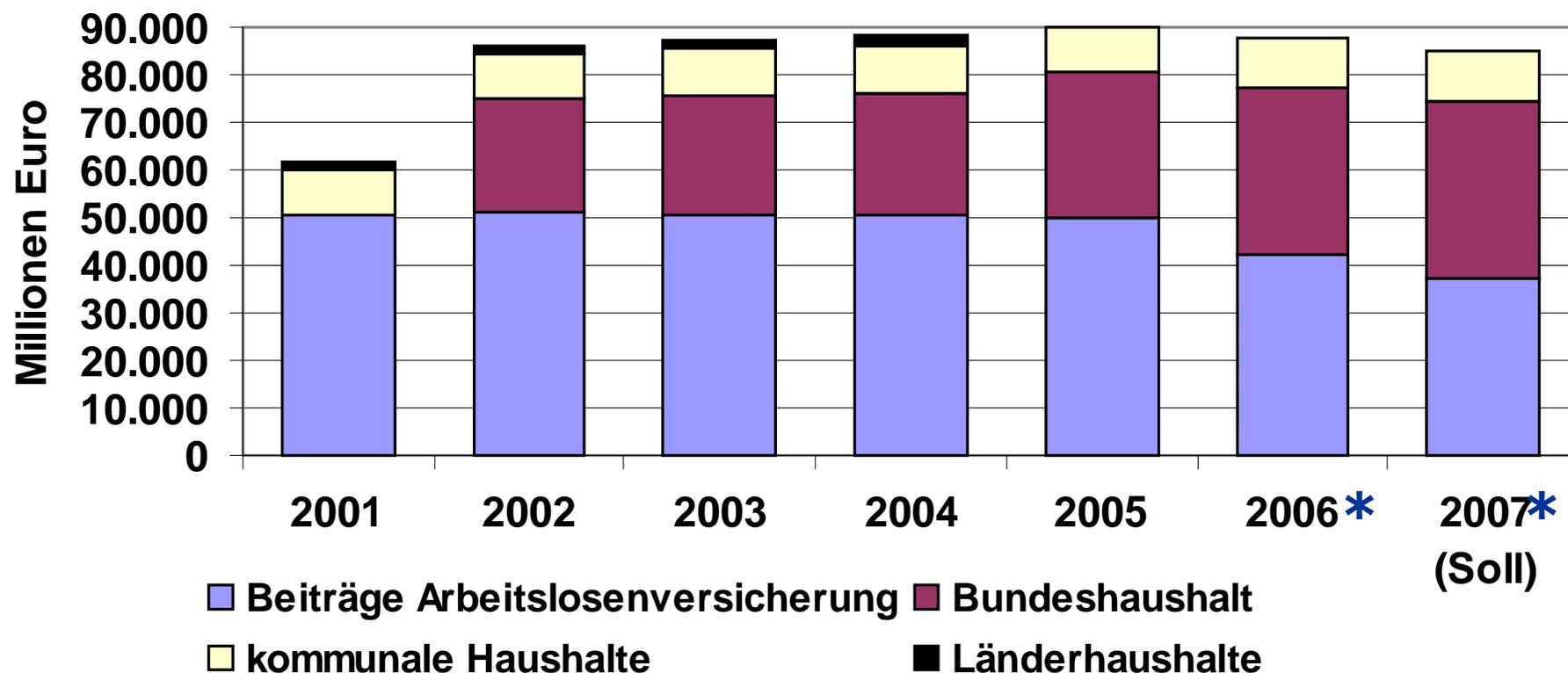
- Mischverwaltung
- Behördencharakter nach außen: Erlass von hoheitlichen Rechtsakten
- fehlender Behördencharakter nach innen:
  - ohne eigenen Personalkörper und Personalhoheit
  - ohne eigenen Haushalt
- Auseinanderfallen von Fach- und Dienstaufsicht
- konkurrierende Steuerungsimpulse: BMAS, BA, Länder,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

# Leistungen Beziehende 2004/2005 (in Prozent der Bevölkerung im Erwerbsalter)



Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Rentenversicherung (Berechnungen des IAB)

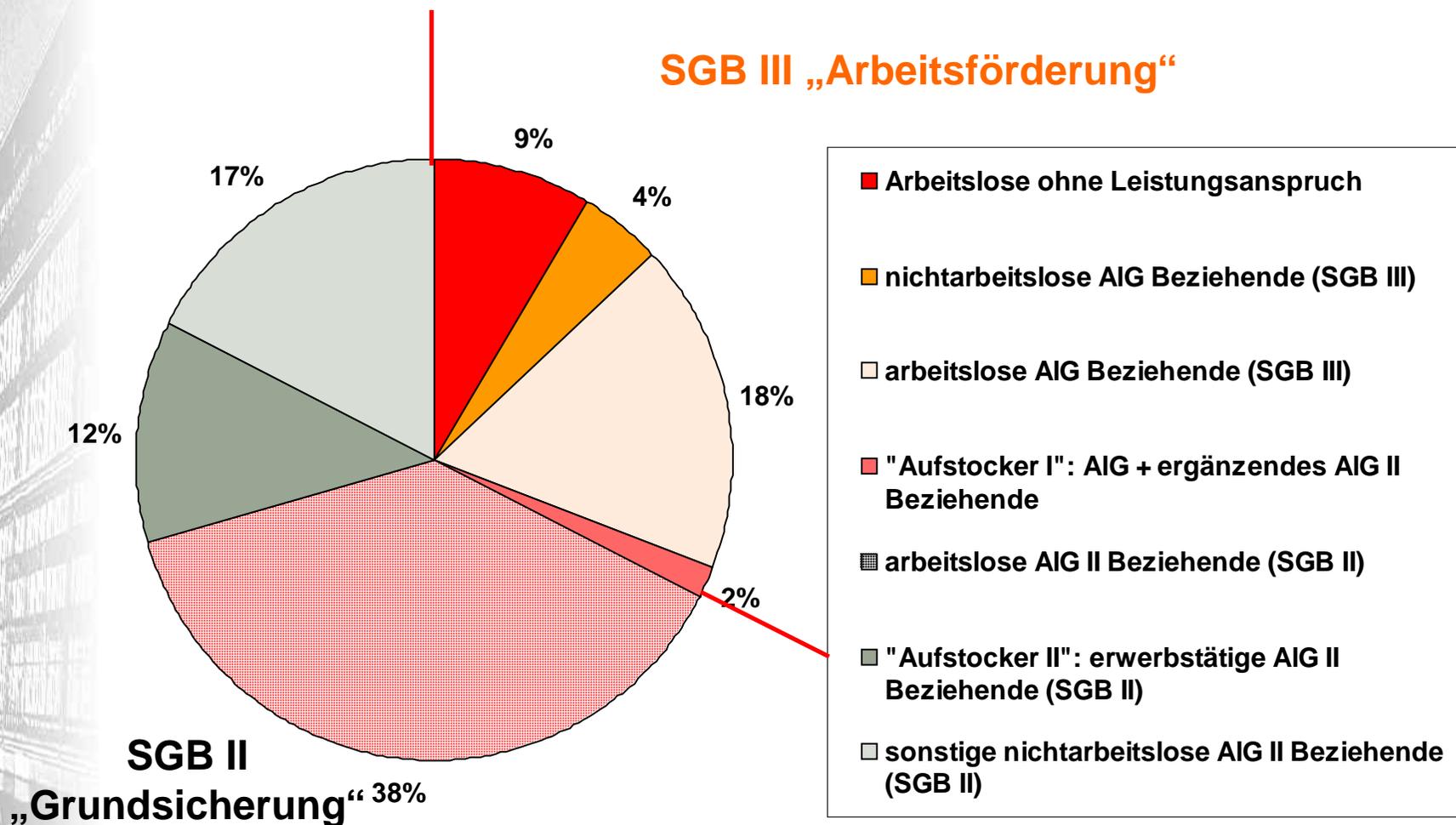
# Finanzierungsquellen der Arbeitsmarktpolitik 2001-2007



\* Anmerkung: In 2006 übertrafen die Einnahmen der BA ihre Ausgaben um 11 Mrd. €. In dieser Höhe wurde eine Rücklage gebildet, die in der Abbildung nicht dargestellt ist. Aus der Rücklage werden nach Haushaltsplan in 2007 ca. 2 Mrd. € entnommen, diese ausgabenwirksame Position ist in der Abbildung berücksichtigt in den von der BA finanzierten Ausgaben.

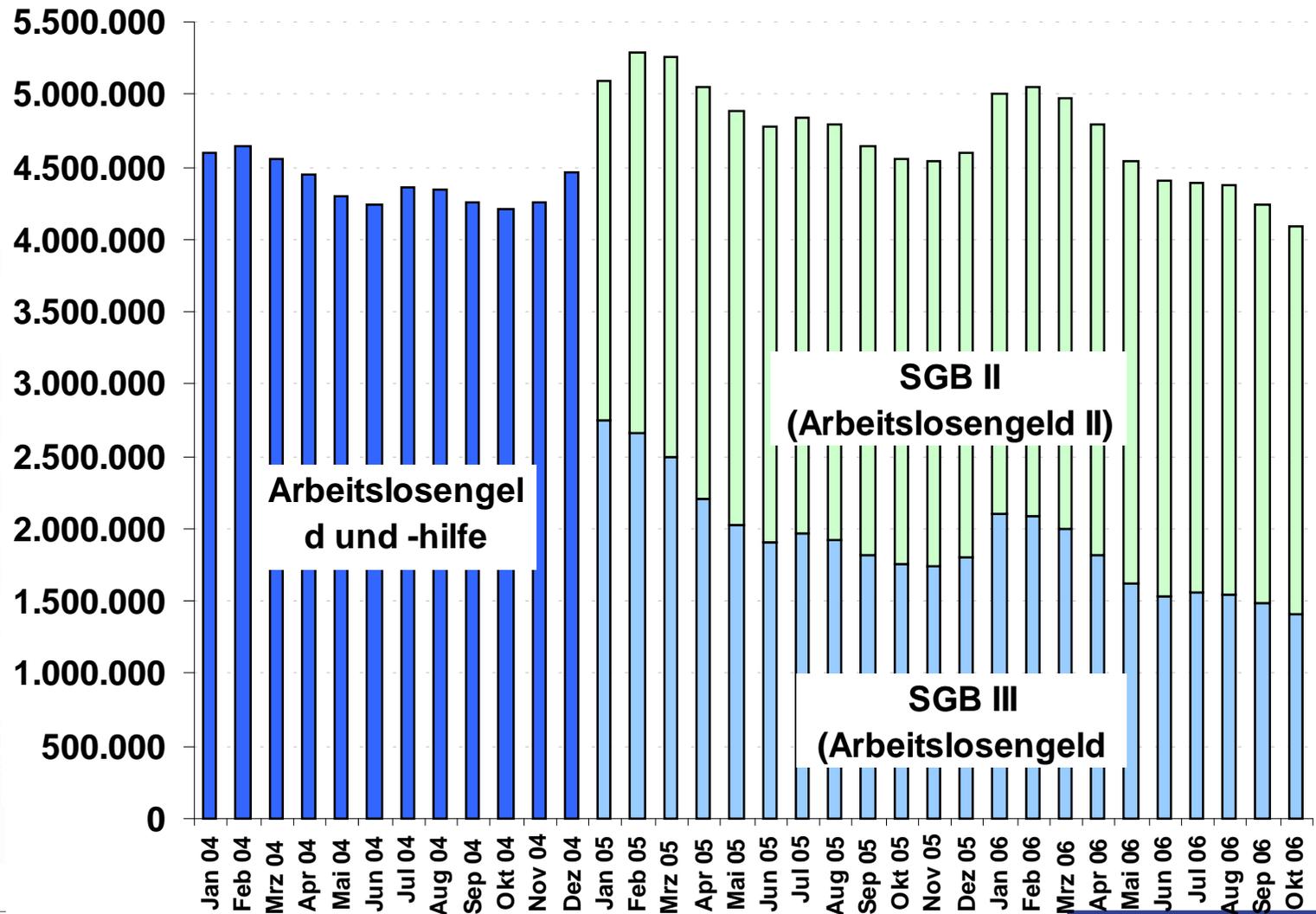
# Die BA: erst reformiert, dann von Kunden befreit

## SGB III „Arbeitsförderung“

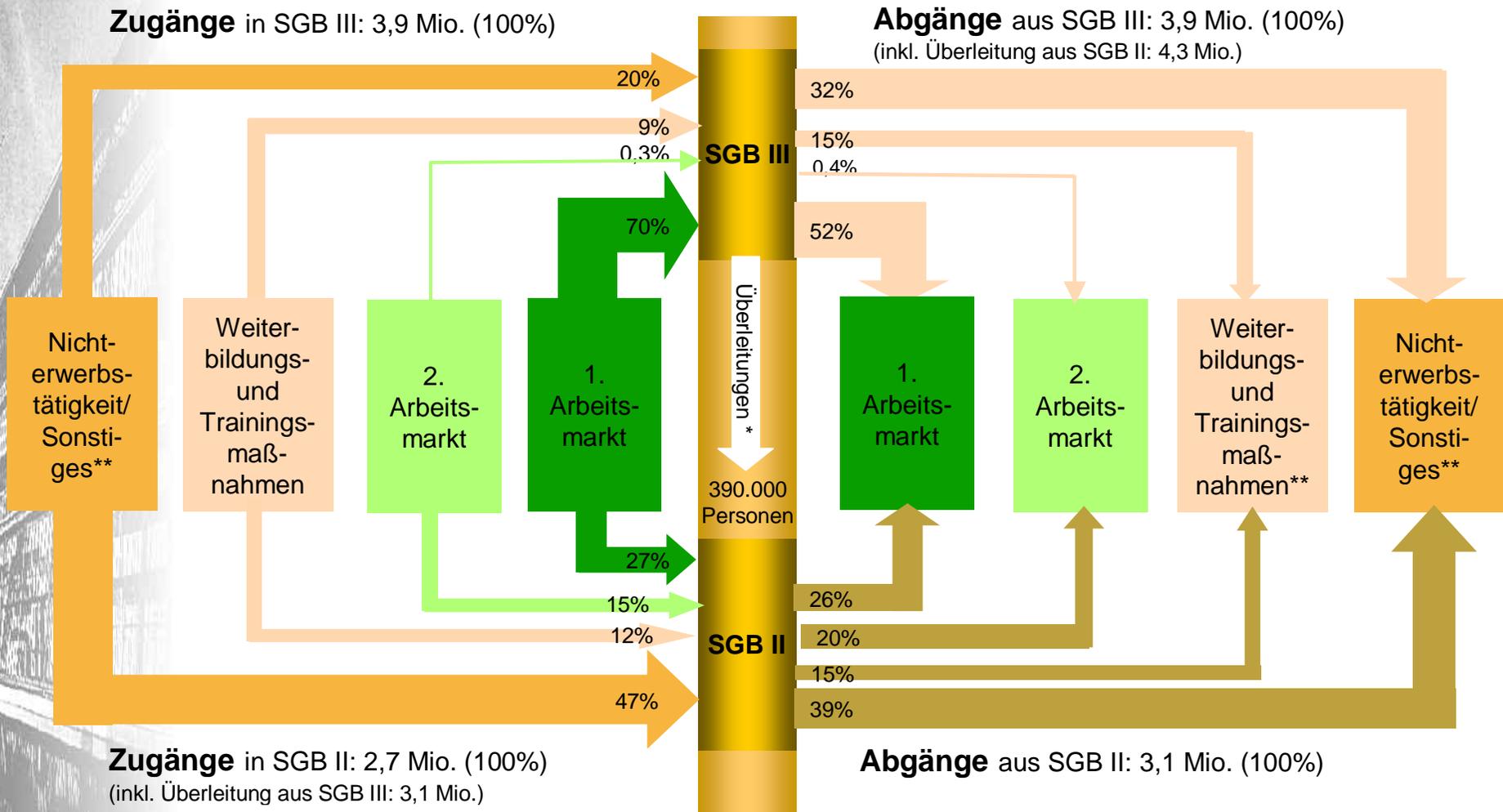


Leistungsbezug und Arbeitslosigkeit  
nach Rechtskreisen, März 2006

# Arbeitslose nach Rechtskreisen (Januar 2004 – Oktober 2006)



# Zu- und Abgänge von Arbeitslosen nach Rechtskreisen in 2006



\* Überleitungen zwischen den Rechtskreisen sind keine Zu- und Abgänge in/aus Arbeitslosigkeit. Zur Schätzung der Überleitungen vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Schätzung des Wechslersaldos zwischen den beiden Rechtskreisen SGB II und SGB III, April 2006.

\*\* Insbesondere Schule, Studium, Krankheit, Sperrzeiten und Stille Reserve im engeren Sinne. Bei den Abgängen aus Arbeitslosigkeit zusätzlich Übergänge in den Ruhestand und Ältere, die der Vermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen müssen (§428 SGB III). Wegen der Umstellung des Fachverfahrens sind bei den Abgängen aus dem SGB-II-Bereich auch Übergänge in Erwerbstätigkeit enthalten.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des IAB

# Abgänge von Arbeitslosen in 1. Arbeitsmarkt nach Rechtskreisen

	Arbeitslosenversicherung (SGB III)			Grundsicherung (SGB II)		
	Bestand (Jahres- durch- schnitt)	Abgänge in 1. Arbeits- markt	Inte- grations- quote	Bestand (Jahres- durch- schnitt)	Abgänge in 1. Arbeits- markt	Inte- grations- quote
<b>2005</b>	<b>2091</b>	<b>2206</b>	<b>105%</b>	<b>2770</b>	<b>563</b>	<b>20%</b>
<b>2006</b>	<b>1664</b>	<b>2017</b>	<b>121%</b>	<b>2823</b>	<b>800</b>	<b>28%</b>

Quelle: IAB-Kurzbericht Nr. 5/2007

# Sprachlabyrinth zwischen Arbeits- und Arbeitsverwaltung



# 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.“

# Freibeträge bei Erwerbstätigkeit ein Versehen?

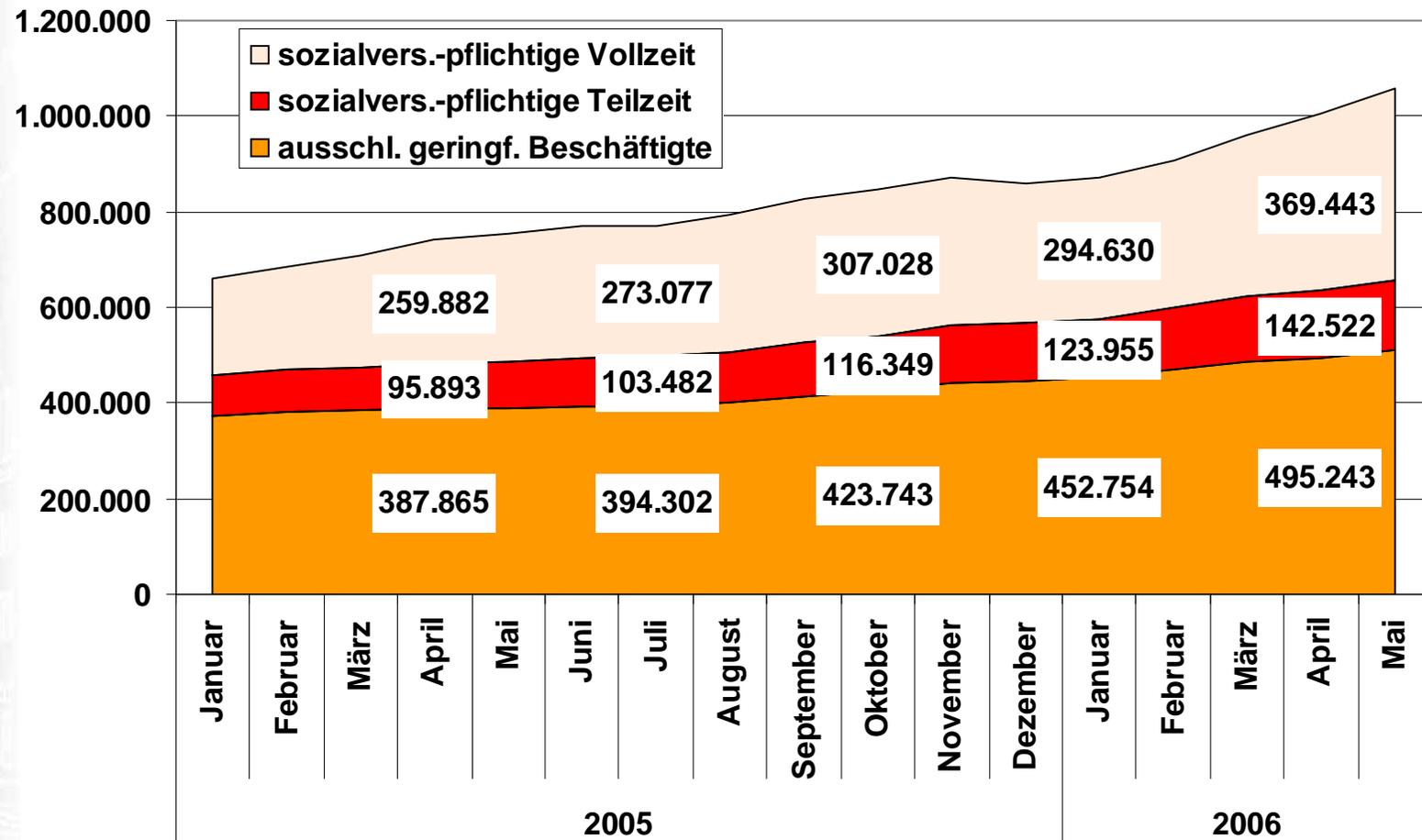
„Die Regelungen des SGB II waren **nicht als Regelungen zum Kombilohn konzipiert.**“

(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).

# Abhängig Beschäftigte, die aufstockende Leistungen nach dem SGB II beziehen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Beschäftigung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Aktuelle Daten aus der Grundsicherung, Mai 2006.

# Gesellschaftliche Bilanz der Hartz-Reformen

- einige instrumentelle Reformen erfolgreich
- Arbeitsabläufe der BA modernisiert
- Umfinanzierung von Beiträgen auf Steuern
- Dezentralisierung und größere Flexibilität im Rechtskreis des SGB II
- Innovationschance durch Aufbrechen verfestigter Organisationsstrukturen
- günstigere Betreuungsschlüssel
- Vertiefung der Spaltung in zwei Dienstleistungssysteme
- Arbeitslosenversicherung weniger attraktiv
- Instabilität der Organisation im Rechtskreis SGB II
- Einflussverlust der Sozialpartner
- Behinderung der ARGEen durch ungeeignete Rechtsgrundlagen
- Betreuungsschlüssel immer noch 200-300 (statt 600-800)

# Politische Bilanz der Hartz-Reformen

- Wahl 2002 gewonnen
- Kurswechsel um 180° von Rot/Grün I (Riester) zu Rot/Grün II (Clement) (Beispiele: Mini-Jobs und Kündigungsschutz)
- „Hartz IV“ unzureichend diskutiert und kommuniziert
- Verunsicherung der Beschäftigten und insbes. der lohnabhängigen Mittelschichten
- CDU kann sich als Bewahrerin alter Sicherheiten darstellen



**Herzlichen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit!**