

**Prof. Dr. Stefan Sell**

Direktor des Instituts für Bildungs- und Sozialpolitik der FH Koblenz (ibus)

## Hartz IV – Was war gewollt? Wo stehen wir jetzt?

Vortrag auf dem **Tag der Optionskommunen 2009**

19.03.2009

Berlin

Berlin ■ 19.03.2009

[www.stefan-sell.de](http://www.stefan-sell.de)

### Ausgangspunkt für Hartz IV war ein „externer Schock“



„Vermittlungsskandal“ der BA [alt]



BA [neu]



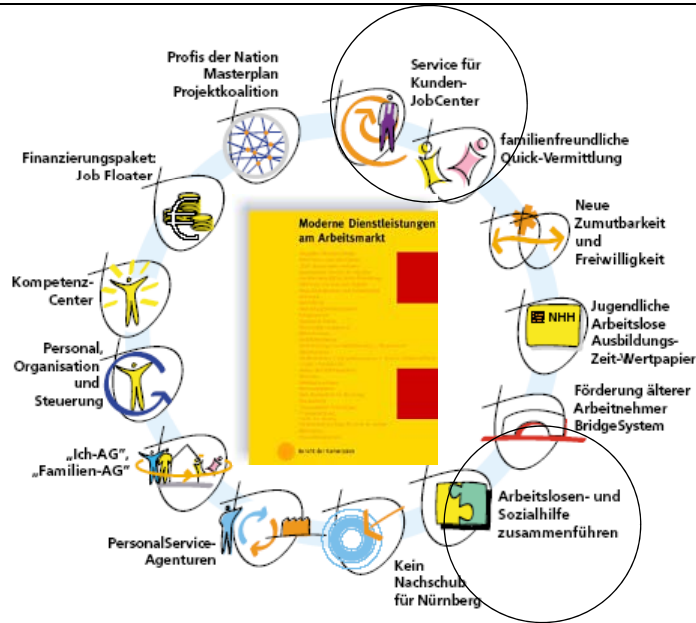
„Hartz-Kommission“



Berlin ■ 19.03.2009

[www.stefan-sell.de](http://www.stefan-sell.de)

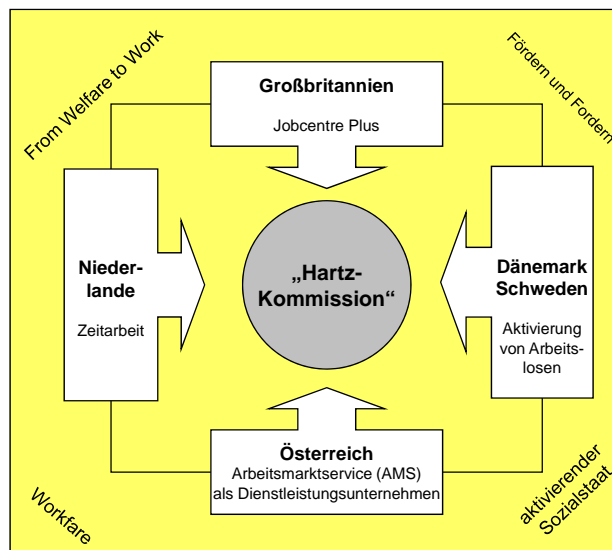
## Zur Erinnerung: Die Vorschläge der „Hartz-Kommission“



Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

## Internationale Bezugspunkte hinsichtlich der Reform der Arbeitsverwaltung in der Arbeit der „Hartz-Kommission“ (2002)

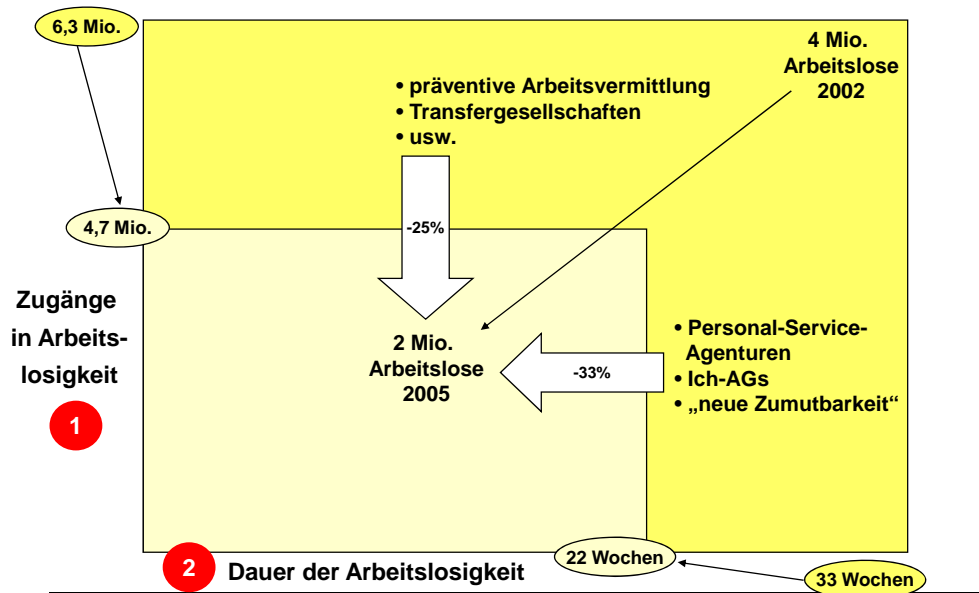


Berlin ■ 19.03.2009

Quelle: Sell (2006)

www.stefan-sell.de

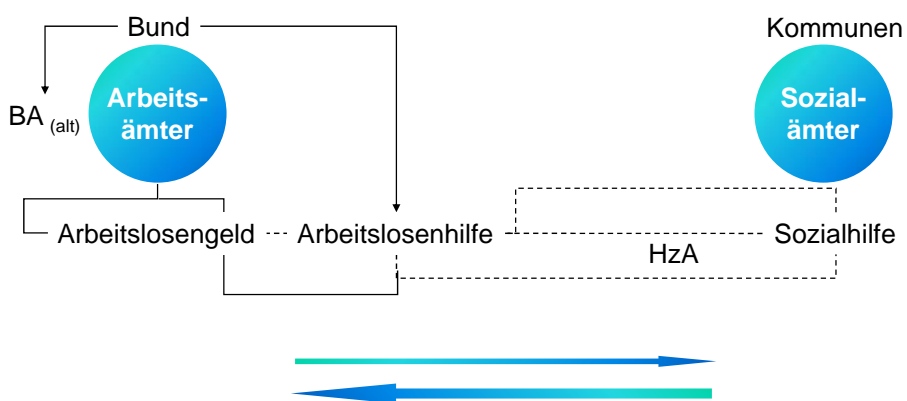
## Die Halbierung der Arbeitslosigkeit in der Welt der „Hartz-Kommission“



Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

## Darf man noch mal kurz erinnern an die Zeit vor Hartz ...



*Eine Welt relativ überschaubarer Verschiebepbahnhöfe*

Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

## Ein kurzer, aber wichtiger Blick zurück: Die Vorstellungen der „Hartz“-Kommission und was daraus geworden ist

### **Doppelter Kundenauftrag: Arbeitsuchende und Arbeitgeber - Verbesserter Service für Kunden – JobCenter**

=> **JobCenter** werden künftig die lokalen Zentren für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sein. Das Arbeitsamt wird in seiner Betriebsform zu einem JobCenter umgestaltet. Die flächendeckende Einführung für bisherige Hauptämter und Geschäftsstellen hat höchste Priorität.

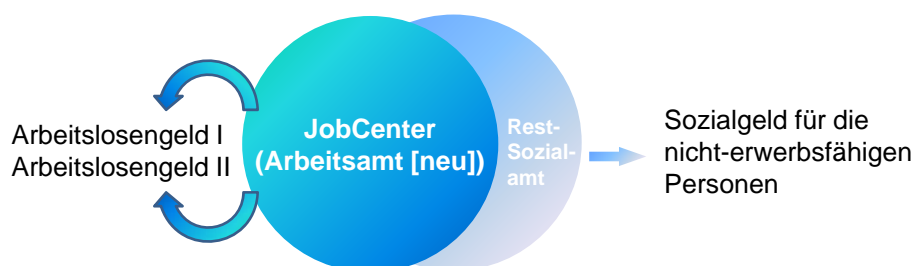
=> Neben den originären Dienstleistungen der [BA-neu] **integriert** das **JobCenter** arbeitsmarktrelevante Beratungs- und Betreuungsleistungen (Sozialamt, Jugendamt, Wohnungsamt, Sucht und Schuldnerberatung, Schnittstelle PSA usw.).

(aus dem Abschlussbericht der Kommission)

Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

## Die idealistischen Vorstellungen der „Hartz-Kommission“ im Jahr 2002 ...

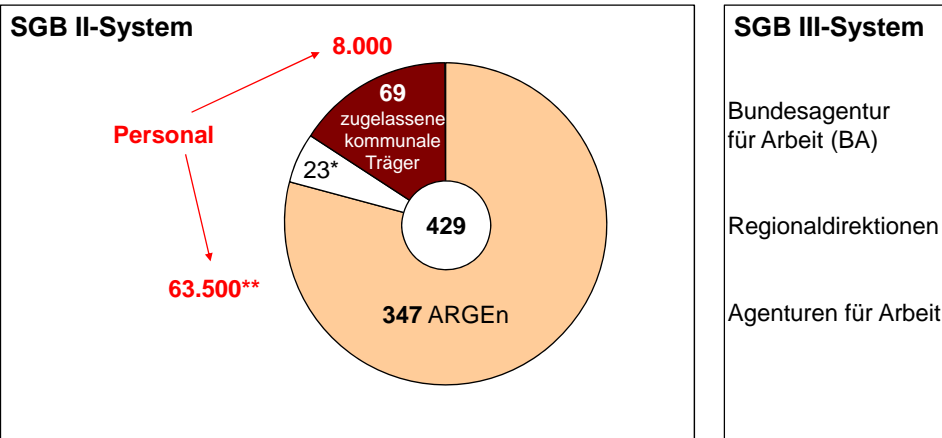


Das Konzept der „Hartz-Kommission“ basierte auf dem Ansatz der von der OECD empfohlenen „**one-stop-shops**“ und speiste sich praktisch aus den Blaupausen der „Jobcentres“ in England und „Zentren für Arbeit und Einkommen“ in den Niederlanden und folgte der Philosophie der „**Dienstleistungen aus einer Hand**“

Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

## Und was daraus geworden ist ...



\* getrennte Trägerschaft (gT)

\*\* Vollzeitäquivalente, einschl. Arbeitsagenturen in getrennter Aufgabenwahrnehmung

Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

## Vorschlag der „Hartz-Kommission“:

### Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

=> Das **Arbeitslosengeld I** ist die beitragsfinanzierte originäre Versicherungsleistung. Die Ansprüche entsprechen in Höhe und Dauer im Grundsatz dem bisherigen Regelwerk. Die Verantwortung bleibt bei der **[BA-neu]**. Die Betreuung erfolgt **im JobCenter**.

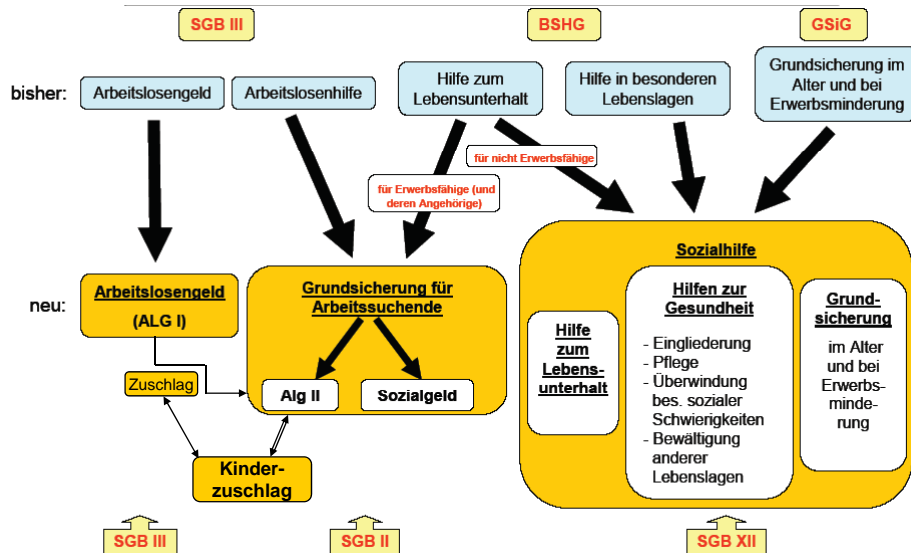
=> Das **Arbeitslosengeld II** ist eine steuerfinanzierte und bedürftigkeitsabhängige Leistung zur Sicherung des Lebensunterhalts der arbeitslosen erwerbsfähigen Personen im Anschluss an den Bezug von oder bei Nichterfüllung der Anspruchsvoraussetzungen für Arbeitslosengeld I. Die Verantwortung liegt bei der **[BA-neu]**. Die Betreuung erfolgt ebenso **im JobCenter**.

=> Das **Sozialgeld** entspricht der bisherigen Sozialhilfe für nicht erwerbsfähige Personen. Die Verantwortung bleibt bei den **Sozialämtern**.

Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

## Die alten und die neuen Leistungssysteme



Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

## Eine erste Zwischenbilanz

Mit „Hartz IV“ und dem SGB II hat Deutschland einen **Sonderweg** in Europa beschritten, der ohne Beispiel ist:

- **Erhöhung** der Arbeitslosigkeits- und Armutstransparenz und *gleichzeitig* auch eine **Ausweitung** der „Zielgruppen“ bei der Leistungsanspruchnahme  
→ *andere Länder wie Großbritannien oder die Niederlande sind weitaus stärker den Weg einer Inaktivierung bestimmter Arbeitsloser in Form einer Auslagerung in Sondersysteme gegangen*
- **Verlierer und Gewinner** im neuen, pauschalierenden Grundsicherungssystem
- **Kommunikationsdesaster** bei der Implementierung des Systemwechsels sowie eine **tiefe Ablehnung** der gesamten Agenda 2010-Politik innerhalb der damaligen Regierungsparteien, vor allem der SPD

Und das alles in einem **Umfeld steigender Arbeitslosigkeit** sowie mit einer **begrifflichen Leichtfertigkeit** höchsten Grades (=> Arbeitslosengeld II)

Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

### Was sagen die Kritiker zu Hartz IV? Nur ein Beispiel von vielen:

„Hartz IV und Agenda 2010 stehen für eine **Pfadverschiebung des Sozialstaates in Richtung angelsächsisches System**. Diese ‚Reformen‘ haben erstens die bisherige sozialstaatliche Logik der Bedarfsdeckung in eine **Logik der Grundversorgung** umgepolt. Zweitens wurde der bisherige sozial aktive Sozialstaat in einen **aktivierenden Sozialstaat** umgeformt, in dem das Grundrecht auf sinnvolle Arbeit in einen Zwang zur Arbeit verkehrt wurde und jede Arbeit als zumutbar gilt. Beide Aspekte haben eine **Umkehr in der deutschen Sozialstaatsentwicklung** bewirkt.“

Franz Segbers: Fünf Jahre „Fördern und Fordern“,  
in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 2/2009

Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

### Was sagen die Befürworter zu Hartz IV?

- Mit dem Paradigmenwechsel in der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, der mit Hartz IV verbunden ist, sei es gelungen, den deutschen Arbeitsmarkt **erheblich zu flexibilisieren** und damit seine Performance zu erhöhen
- Durch die Modernisierung der Bundesagentur für Arbeit sei es gelungen, die **Effektivität und Effizienz** der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsvermittlung im Besonderen **deutlich zu verbessern**

Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

## Was sagen die Daten? (IAB 2009)

---

### Bewegung im SGB III, Verfestigung im SGB II

→ Seit Einführung des SGB II im Januar 2005 nahmen bis Ende 2007 insgesamt ca. **11,6 Mio. Personen** die Leistungen der neuen Grundsicherung in Anspruch. Das entspricht etwa 18 Prozent der potenziell anspruchsberechtigten Personen.

→ In diesen drei Jahren waren 3,15 Mio. Personen bzw. 1,5 Mio. Bedarfsgemeinschaften **durchgehend** auf Unterstützung angewiesen. Die **Verbleibsrate** der Bedarfsgemeinschaften vom Anfangsbestand im Januar 2005 beträgt nach drei Jahren damit **45 Prozent**.

→ Vielfach ist eine Beendigung des Leistungsbezugs nicht dauerhaft. Etwa **40 Prozent** der Personen sind spätestens nach einem Jahr **erneut** auf staatliche Unterstützung angewiesen.

→ Im Dezember 2007 waren **78 Prozent** der Leistungsempfänger mindestens 12 Monate ununterbrochen im Leistungsbezug des SGB II. Bei rückläufigen Empfängerzahlen sank die Zahl der Langzeitbezieher kaum.

---

Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

## Was sagen die Daten?

---

### Verfestigung im SGB II

„Viele Bedarfsgemeinschaften blieben **dauerhaft** auf die Grundsicherung angewiesen. Es gibt einen **beträchtlichen Kern an teils verfestigtem Langzeitbezug, teils an wiederholter Bedürftigkeit mit langen Bezugszeiten** ... Der **Langzeitbezug** prägt den Bestand und damit die Ausgaben für die Grundsicherung ... Zurzeit sieht es so aus, dass die Grundsicherung **überwiegend** von Bedarfsgemeinschaften geprägt wird, die **über längere Zeiträume durchgehend oder wiederholt bedürftig** sind. Damit zeichnet sich unter den Leistungsbeziehern eine Gruppe von Haushalten ab, die trotz aller Aktivierungsbemühungen über längere Zeiträume auf die **sozialpolitische Funktion der Einkommenssicherung des SGB II** angewiesen sind.“

(IAB-Kurzbericht Nr. 5/2009: 8)

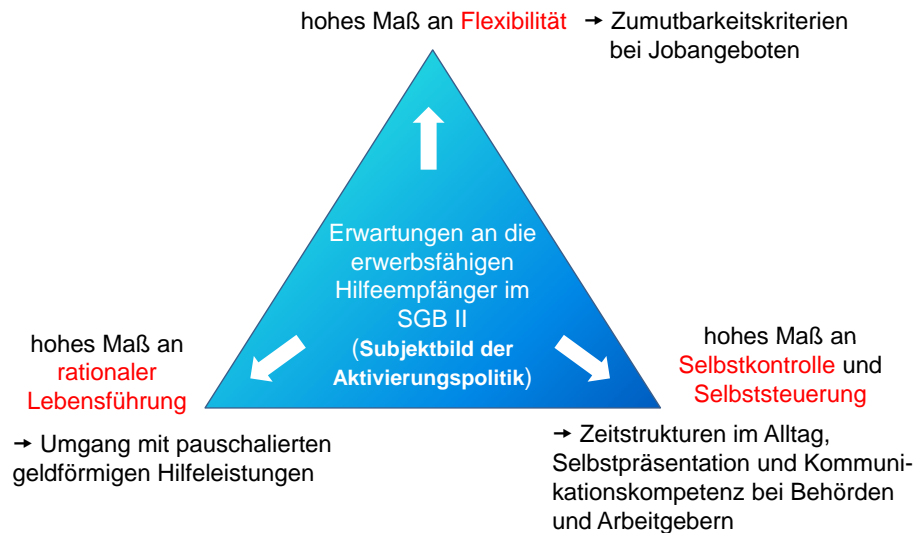
---

Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de



**Warum und für wen das problematisch ist**  
**angesichts der eigentlichen Philosophie des SGB II**



Berlin ■ 19.03.2009

Quelle: Promberger 2009: 29; eigene Abbildung

www.stefan-sell.de

**Warum und für wen das problematisch ist**  
**angesichts der eigentlichen Philosophie des SGB II**

Das neue Paradigma des aktivierbaren, weil rationalen und bürgerlich-normalen Hilfeempfängers stößt in der Praxis schnell an seine **Grenzen**

→ Hilfeempfänger mit Krankheit und Suchtproblemen, aber auch bereits bei psychischen oder habituellen Verhaltensauffälligkeiten, geringen Handlungs- und Erwerbskompetenzen und schlechten Bildungsvoraussetzungen → nicht alle können (wollen) den Normalitätsvorstellungen der Institutionen entsprechen und müssen (sollten) dennoch unter den Schutz des Sozialstaates fallen

**Hinweise für die Beantwortung der Frage nach der Verortung der Aufgabenwahrnehmung**

Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

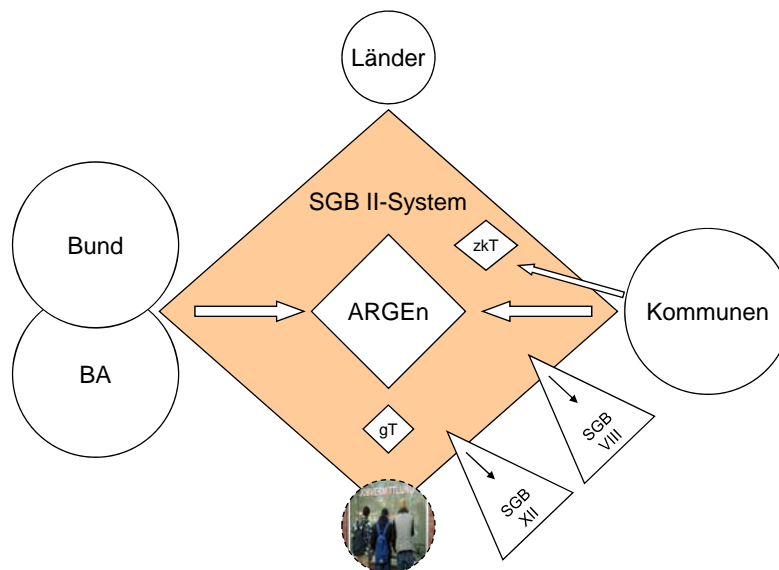
## Wo stehen wir jetzt? Eine kompakte Übersicht



Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

## Wo stehen wir jetzt? Das Spielfeld



Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

### Das Urteil des BVerfG vom 20.12.2007

#### **Verfassungswidrigkeit des § 44b SGB II (Bildung von Arbeitsgemeinschaften)**

- Die Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II **verstößt** gegen den **Grundsatz der klaren Kompetenzzuordnung**.
- ☹ Die Arbeitsgemeinschaften sind als Gemeinschaftseinrichtung von Bundesagentur und kommunalen Trägern nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes **nicht** vorgesehen.
- ☹ Die Einrichtung der Arbeitsgemeinschaft **widerspricht** darüber hinaus dem **Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung**. Dieser verpflichtet den zuständigen Verwaltungsträger, seine Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen.
- ☹ § 44b SGB II **verstößt** zudem gegen den **Grundsatz der Verantwortungsklarheit**. Die organisatorische und personelle Verflechtung bei der Aufgabenwahrnehmung behindert eine klare Zurechnung staatlichen Handelns zu einem der beiden Leistungsträger.

Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

### Die „Lösungsvorschläge“ der Richtermehrheit im Urteil des BVerfG

Das Anliegen, die Grundsicherung für Arbeitsuchende **"aus einer Hand"** zu gewähren, ist **zwar ein sinnvolles Regelungsziel**. Dieses kann aber sowohl dadurch erreicht werden,

→ dass der Bund für die Ausführung den **Weg der bundeseigenen Verwaltung** wählt,

als auch dadurch,

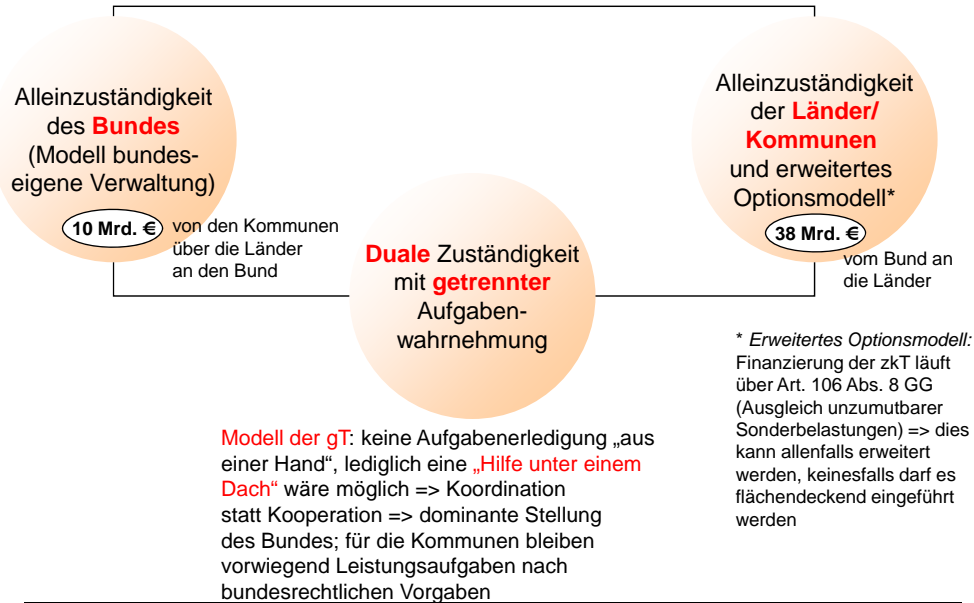
→ dass der Gesamtvollzug insgesamt **den Ländern als eigene Angelegenheit** überlassen wird.

Die Regelung des **§ 6 a SGB II**, wonach anstelle der Arbeitsgemeinschaften in beschränkter Anzahl Kreise und kreisfreie Städte die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende vollziehen können, zeigt, dass der Bundesgesetzgeber selbst eine in der Natur der Aufgabe begründete Notwendigkeit für eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durch Bundesagentur und kommunale Träger **nicht** gesehen hat.

Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

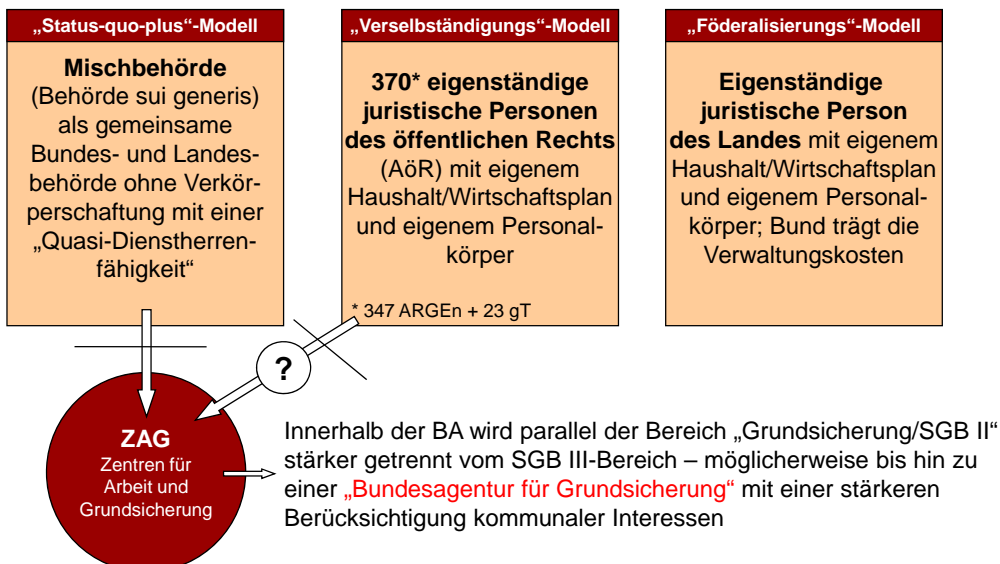
## Was nach dem Urteil diskutiert wurde: Die Grundmodelle



Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

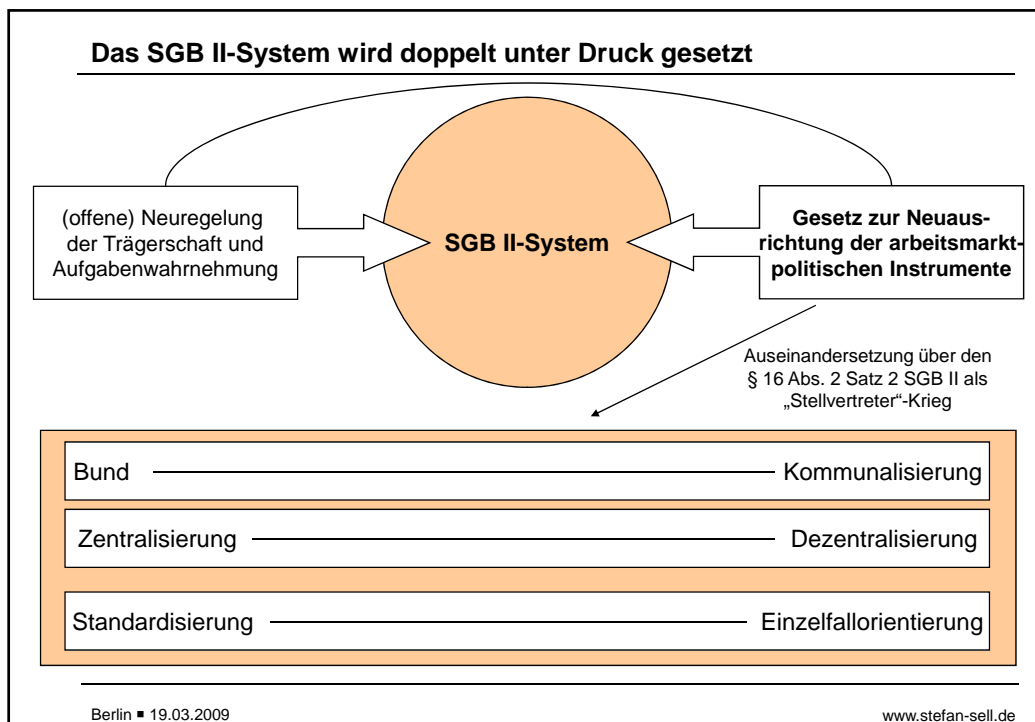
## Die diskutierten Modelle in der engeren Auswahl



Die geteilte Lastenträgerschaft bleibt bei Bund und Kommunen

Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de



### Es geht nicht nur um die *formale* Frage der Trägerschaft

(1) Mit Hartz IV wurde ein **Flickenteppich an öffentlichen Arbeitsmarktinstitutionen** geschaffen, so dass wir **heute mehr Schnittstellen** haben als beseitigt wurden (z.B. Berufsberatung und Ausbildungsstellenvermittlung für Jugendliche, berufliche Rehabilitation, die Übergangsschwellenproblematik vom Versicherungs- in das Fürsorgesystem oder die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die von ihrem Einkommen nicht leben können).

(2) Es gibt auch **„neue Verschiebebahnhöfe“**, mit denen niemand ernsthaft gerechnet hat und die es früher nicht gab: *„Die neue Verschiebep Praxis liegt in der Einstellung der Angebote und Finanzierung komplexerer sozialer Dienstleistungen nach SGB XII, und zwar mit der Begründung, das sei jetzt ausschließlich Aufgabe der SGB II-Träger“* (Spindler 2008: 13).

**Auch die Kommunen sitzen in einem Glashaus.**

Berlin ■ 19.03.2009 www.stefan-sell.de

## Wie stellen sich gegenwärtig die Problemkonstellationen dar?

- ➔ **ARGEn** → sukzessive **Verselbständigung** als organisatorische Einheiten und Druck in Richtung hin zu einer auch formalen Verselbständigung
  - **Institutionenproblem** (in einer kritischen Größenordnung und vor allem für das dort beschäftigte Personal) → die nunmehr eingetretene Paralyse hinsichtlich der weiteren Existenz wird den Druck innerhalb des ARGE-Systems weiter erhöhen
  
- ➔ **Optionskommunen** → aufgrund der insularen Existenz angesichts der Begrenzung auf 69 haben wir es hier mit einem **Expansionsproblem** zu tun und zugleich sind die bestehenden zKT konfrontiert mit einer **Don Quichoterie gegen den Bundes-Goliath**. Hinzu kommt aus Sicht des Bundes ein **Steuerungsproblem**. Ein echter **Systemwettbewerb** ist derzeit **kaum möglich**.
  
- ➔ **Getrennte Trägerschaft** → vielleicht der „lachende Dritte“ im Spiel?

Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

## Das Modell der Optionskommunen unter Druck

### **SGB II § 6a Experimentierklausel**

(1) Zur Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende sollen an Stelle der Agenturen für Arbeit als Träger der Leistung nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 *im Wege der Erprobung* kommunale Träger im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zugelassen werden können. Die Erprobung ist insbesondere auf **alternative Modelle der Eingliederung von Arbeitsuchenden im Wettbewerb zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit** ausgerichtet.

- Die Optionskommunen haben **kurzfristig** ein Interesse an einer Verstetigung der Option; **strategisch** sollte es aber **keine Verkapselung** der bestehenden zKT geben, sondern ein **echtes Wettbewerbsmodell**
- Wirklichen Wettbewerb kann und wird es aber nur geben können, wenn die Regelungen des Neuausrichtungsgesetzes modifiziert werden

Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

## Das Modell der Optionskommunen unter Druck?

---

Die **offizielle § 6c SGB II-Evaluierung des BMAS** brachte das nicht wirklich überraschende Ergebnis, dass das Modell der ARGEn dem der zKT **überlegen** sei, zumindest hinsichtlich der eindimensionalen Zielgröße *Vermittlung in irgendeine Beschäftigung* – allerdings auf der äußerst schmalen empirischen Grundlage von einem Jahr, was die Verallgemeinerungsfähigkeit doch arg einschränkt. Hinzu kommt: Auch die offizielle Evaluierung muss **Stärken der Optionskommunen** anerkennen:

- eine höhere Vermittlung in auch nicht vollständig bedarfsdeckende Beschäftigungen sowie
- eine bessere soziale Stabilisierung der Hilfeempfänger und ihres Umfeldes.

---

Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

## Das Modell der Optionskommunen unter Druck?

---

Die **Begleitforschung des ISE** über einen Zeitraum von drei Jahren kommt zu einem anderen Befund als die BMAS-Evaluierung:

„In allen ... Kategorien (individuelle Förderung, Zielgruppenorientierung, Prävention) schneiden die Optionskommunen **besser** als die anderen Trägerformen ab. Ihnen kommen ihre Flexibilität und Unabhängigkeit von der zentralen Organisation der Bundesagentur zugute. Beides gestattet eine **deutlich problem- und klientelnähere Gestaltung von Abläufen und Eingliederungsstrategien**. Insofern erweist sich der **lokale Bezug** als entscheidender Vorteil, während bundesweite Vermittlungssysteme weniger bedeutend erscheinen.“ (Hesse/Götz 2008: VIII)

---

Berlin ■ 19.03.2009

www.stefan-sell.de

## Empfehlungen zur **Systementwicklung** im Bereich der Optionskommunen

**Benchmarking** zwischen den Optionskommunen → ☺, aber reicht nicht

### **Bausteine für die weitere Systementwicklung:**

- a) **Personal** → gemeinsame Qualifizierungsstrategie der Optionskommunen
- b) **Steuerungsfrage** aktiv angehen, um operativ Autonomie zu erhalten bzw. wiederzugewinnen → *Zielsteuerung mit dem Bund* und seitens der Länder eine *länderseitige Zielsteuerung* entwickeln und aktiv umsetzen
- c) (theoretische) Stärken der Optionskommunen **messbar ausbauen**  
→ Vernetzung mit den anderen Systemen vor Ort (vor allem SGB VIII/XII)
- d) stärkere Strukturierung und Konturierung als **Verbundsystem**  
(=> **keine** reine Kommunalisierungsstrategie)