

■ **Peter Bartelheimer**  
**Schafft zwei, drei, viele**  
**Arbeitsverwaltungen?**

**Oder: Wie »pfadabhängig« machen fünf Jahre SGB II?**  
**Veranstaltung von**  
**Arbeitnehmerkammer Bremen und Institut Arbeit und Wirtschaft,**  
**Bremen, 12. März 2009**

# ■ Vortrag im Überblick

## ■ Die Arbeitsmarktsicht

- Segmentierung, Versicherung, Grundsicherung

## ■ Die lange Sicht

- Hartz IV im historischen Zusammenhang - Blick auf die Vorgeschichte einer Richtungsentscheidung

## ■ Die kurze Sicht

- Vom »Job Center« der Hartz-Kommission zum »Zentrum für Arbeit und Grundsicherung«

## ■ Warum kein einheitlicher öffentlicher Arbeitsmarktdienstleister?

- Worum man streitet, und worum nicht
- Zwei Systeme für zwei Personenkreise?
- Worum zu streiten lohnte

# ■ Die Arbeitsmarktsicht

**Segmentierung, Versicherung, Grundsicherung**

# ■ Gegen immer mehr Arbeitsmarktrisiken schützt keine Versicherung

<b>Ausgangslage Dezember 2004</b>	
<b>Arbeitsuchende</b>	<b>6.162.369</b>
<b>Arbeitslos</b>	<b>4.464.230</b>
<b>Bezieher/innen von Arbeitslosengeld</b>	<b>1.859.265</b>
<b>Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe</b>	<b>2.261.661</b>
<b>Bezieher/innen lfd. Hilfe zum Lebensunterhalt, arbeitslos gemeldet</b>	<b>930.401</b>
<b>Weitere Bezieher/innen lfd. Hilfe zum Lebensunterhalt, im Alter von 15 bis unter 65 Jahren</b>	<b>936.698</b>

## ■ Auf segmentierten Arbeitsmärkten schreibt das Versicherungsprinzip Ungleichheit fort

### ■ Ausgangslage 2004: Vier Muster der Erwerbsbeteiligung

- Stabile erwerbsgesellschaftliche Teilhabe (35% bis 50%)
- Gesicherte Unterbrechungen (23% bis 32%)
- Unsichere Erwerbsbeteiligung (16% bis 22%)
- Potenzieller Erwerbsausschluss (um 12%)

### ■ Muster I und II: »Erwerbsgesellschaftliche Mitte«

- Sicherung durch »soziales Eigentum«, Systeme sozialen Ausgleichs

### ■ Muster III und IV: »Prekarität« mit und ohne Arbeit

- kein ausreichendes »soziales Eigentum«, Grundsicherung

## ■ Die lange Sicht

Hartz IV im historischen Zusammenhang - Blick auf die Vorgeschichte einer Richtungsentscheidung

# ■ Deutsche Arbeitsmarktpolitik – Eine kurze Geschichte

## ■ Pfadwechsel 1927: Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung

- Emanzipation der Arbeitsmarktpolitik von kommunaler Armenfürsorge
- Versicherung und Vermittlung werden zusammengefasst
- Für die »Ausgesteuerten« bleibt (weitgehend) kommunale Fürsorge

## ■ 1956/1969: Arbeitslosenfürsorge / Arbeitslosenhilfe wird Bundessache

- Integration in Bundesanstalt für Arbeit
- Vollbeschäftigung »löst« das Problem der Aussteuerung

## ■ Pfadanpassung ab 80er Jahre: Aussteuerung kehrt zurück

- Kommunale Arbeitsmarktpolitik als »Hilfe zur Arbeit« (§§ 18 ff. BSHG)
- Rückkehr zu fürsorgerischer Arbeitsmarktpolitik

## ■ Die kurze Sicht

Vom »Job Center« der Hartz-Kommission  
zum »Zentrum für Arbeit und Grundsicherung«

# ■ **Vorschlag der »Hartz-Kommission« (2002)**

## ■ **Ein JobCenter für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**

- Zuständigkeit unabhängig von der Art des Transferanspruchs
- Umsetzungsverantwortung der BA
- Integration arbeitsmarktrelevanter kommunaler Beratung und Betreuung

## ■ **KompetenzCenter auf Landesebene**

- Perspektivisch in Trägerschaft der Länder
- Aufgabe: Verzahnung staatlicher und kommunaler Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik

## ■ **Ungeklärt blieben:**

- Formen der Zusammenarbeit zwischen BA und Kommune
- Regelung der existenzsichernden Transferleistungen

- **Richtungsentscheidungen des Gesetzgebers (2003) – Umsetzung 1 : 0**
  
- **Neues Recht für das neue Aktivierungsparadigma**
  - Sanktionsmöglichkeit durch Geld- und Dienstleistungen in einer Hand – SGB II als Erwerbs(losen)fürsorge
  
- **Trennung der beitrags- und steuerfinanzierten Arbeitsmarktpolitik**
  - Baustellen: Bundeszuschuss, Aussteuerungsbetrag (bis 2007), Eingliederungsbeitrag (ab 2007)
  
- **Einheitliche Trägerschaft der Bundesagentur für beide Rechtskreise (SGB III, SGB II)**

# ■ Ein Kompromiss als »worst case« – Umsetzung 2 : 0

- **Kontrovers: Forderung nach vollständiger Kommunalisierung des neuen aktivierenden Leistungssystems**
- **Vermittlungsausschuss schafft ein fragmentiertes System**
- **Drei Modelle der Aufgabenwahrnehmung**
  - Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) von Bundesagentur und Kommunen
  - Zugelassene kommunale Träger (kommunale Trägerschaft)
  - Getrennte Aufgabenwahrnehmung
- **Doppelt geteilte Trägerschaft von Bund und Kommunen**
  - Dienstleistungen: Vermittlung und kommunale Eingliederungsleistungen (§ 16a neu SGB II)
  - Geldleistungen: Sicherung des Lebensunterhalts durch den Bund, Kosten der Unterkunft durch Kommunen

# ■ Wiedervorlage: Föderalismusreform und Verfassungsgericht

## ■ Föderalismusreform 2006

- Art. 84 Abs 1 Grundgesetz schließt Auftragsverwaltung aus:  
Keine Übertragung von Bundesaufgaben an Kommunen

## ■ Bundesverfassungsgericht 2007

- ARGEn als grundgesetzwidrige Mischverwaltung

## ■ Repertoire der Lösungen

- Alleinige Aufgabenwahrnehmung durch Bundesagentur oder Bundesverwaltung - einfachgesetzlich
- Aufgabenübertragung an Länder, Kommunalisierung – grundgesetzlich?
- Dauerhaft getrennte Aufgabenwahrnehmung – einfachgesetzlich
- Getrennte, aber koordinierte Aufgabenwahrnehmung - einfachgesetzlich
- ARGEn als Anstalten öffentlichen Rechts - grundgesetzlich

# ■ Worum man streitet, und worum nicht

**Warum kein einheitlicher öffentlicher  
Arbeitsmarktdienstleister?**

## ■ Worum man streitet

### ■ Konsens der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, 14. Juli 2008:

- Notwendigkeit einer dauerhaften Lösung
- dauerhaft uneinheitliche Trägerschaft (Absicherung der kommunalen Trägerschaft und der Mischverwaltung)

### ■ Aktuelle Kontroversen

- Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung
- einfachgesetzliche oder grundgesetzliche Absicherung der kommunalen »Option«
- »Wer kann es besser?« Ergebnisse der Evaluation zu einem »Experiment«, das keins mehr ist
- Ausgestaltung der Mischverwaltung als Anstalt öffentlichen Rechts
- Kompetenzen der BA in den ARGEn
- Zielsteuerung der Optionskommunen

# ■ Worum man nicht streitet

## ■ Zergliederung der Arbeitsverwaltung durch Rechtskreistrennung

- Niemand will vollständige Aufgabenwahrnehmung durch Bund / BA
- Alle anderen Lösungen schreiben die Rechtskreistrennung fest (einfachgesetzlich oder grundgesetzlich)
- Konsequenz der Rechtskreistrennung – Verfestigung unterschiedlicher Arbeitsweisen in zwei (drei) Arbeitsverwaltungen

## ■ Fragmentierung der Grundsicherungsleistungen ( Destatis 2006)

<b>Leistungsbezieher/innen nach SGB II</b>	<b>7.283.493</b>
<b>Leistungsbezieher/innen nach SGB XII (Ifd. Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter)</b>	<b>987.970</b>
<b>Regelleistungen Asylbewerberleistungsgesetz</b>	<b>193.562</b>
<b>Kinderzuschlag (Haushalte)</b>	<b>(92.000)</b>
<b>Wohngeld, BAföG</b>	<b>(3.000.000)</b>

Destatis 2008

- **Kaum wahrgenommen – Der Vorschlag Bayerns:  
Bundesauftragsverwaltung für Geldleistungen**
  
- **Einheitliche Trägerschaft für Geldleistungen nach SGB II  
bei Kommunen in Auftragsverwaltung**
  - Finanzierungsanteile des Bundes in bisheriger Höhe
  - Möglichkeit kommunaler Grundsicherungsämter
  
- **Einheitliche Vermittlung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen  
durch Bundesagentur**
  
- **Kooperationsmöglichkeiten und –pflichten von Agenturen und  
Kommunen**
  - z.B. einheitliche Eingliederungsvereinbarung
  - z.B. kommunale Betreuung bestimmter Personengruppen

# ■ Zwei Systeme für zwei Personengruppen? Gründe, die nicht recht überzeugen

Warum kein einheitlicher öffentlicher  
Arbeitsmarktdienstleister?

# ■ Zwei Rechtskreise im Beschäftigungssystem Das »Phasenmodell« überzeugt nicht

Übergänge aus / in ...	SGB III		SGB II	
	Zugänge	Abgänge	Zugänge	Abgänge
Arbeitslosigkeit (ohne Krankheit)	3,67 Mio.	3,63 Mio.	2,77 Mio.	3,11 Mio.
1. Arbeitsmarkt	68 %	52 %	28 %	27 %
2. Arbeitsmarkt	0,2 %	0,4 %	14 %	18 %
Weiterbildungs-, Trainingsmaßnahmen	11 %	18 %	14 %	16 %
Nichterwerbstätigkeit, Sonstiges	21 %	30 %	44% %	39 %
Zzgl. Rechtskreisübergang		337.000		

IAB 2009

■ **Es gibt alle Personenkreise in beiden Systemen – nur unterschiedlich häufig**

<b>Struktur der Arbeitslosen im Vergleich (Februar 2009)</b>	<b>SGB III</b>	<b>SGB II</b>
<b>50 bis unter 65 Jahren</b>	<b>30,3 %</b>	<b>24,1 %</b>
<b>Kein Schulabschluss</b>	<b>7,2 %</b>	<b>21,9 %</b>
<b>Abitur, (Fach-) Hochschulreife</b>	<b>16,9 %</b>	<b>9,5 %</b>
<b>Ohne abgeschlossene Berufsausbildung</b>	<b>25,7 %</b>	<b>54,7 %</b>
<b>Akademische Ausbildung</b>	<b>7,3 %</b>	<b>2,8 %</b>
<b>Langzeitarbeitslose</b>	<b>9,6 %</b>	<b>42,3 %</b>

**BA 2009**

## ■ SGB II: Dynamik *und* Langzeitbezug

Personen 2007	Ununterbrochene Dauer des SGB-II-Bezugs	Kumulierte Dauer des SGB-II-Bezugs
<b>Gesamt (in 1000)</b>	<b>7.051</b>	
<b>1 – 3 Monate</b>	<b>543</b>	<b>245</b>
<b>4 – 11 Monate</b>	<b>1.033</b>	<b>656</b>
<b>12 – 23 Monate</b>	<b>1.187</b>	<b>1.129</b>
<b>24 und mehr Monate</b>	<b>4.288</b>	<b>5.021</b>

IAB 2009

# ■ Besondere Personengruppen in SGB III und SGB II

- Geringere Dynamik im SGB II
- Häufigere kurzzeitige Unterbrechungen im SGB II (52% der Zugänge)
- Häufigere Erwerbstätigkeit erwerbsfähiger Hilfebedürftiger im Alg-II-Leistungsbezug (10/2008)
  - Insgesamt: 1,36 Mio.
  - davon über € 800: 0,38 Mio.
  - davon arbeitslos: 0,46 Mio.
- Größere Zahl von Nichtleistungsbezieher/innen im SGB III
- Um 15% »Betreuungskund/inn/en« im SGB III

## ■ **Worum zu streiten lohnte**

**Warum kein einheitlicher öffentlicher  
Arbeitsmarktdienstleister?**

## ■ Was gehört in eine Hand?

### ■ Welche Aufgabenteilung zwischen Geldleistungen und Dienstleistungen?

- »Leistungen aus einer Hand« gibt es faktisch nicht – breiter Konsens über Trennung von Leistungssachbearbeitung und Vermittlung / Fallmanagement
- Sanktionen aus einer Hand – Sanktionsbewehrte Vermittlung (Aktivierung, »Fordern und Fördern«) instrumentalisiert existenzsichernde Leistungen
- Existenzsicherung ist kein eigenständiges Ziel im SGB II

### ■ Warum keine Entkopplung von Geld- und Dienstleistungen?

- Ein einheitlicher Arbeitsmarktdienstleister böte Beratung und Vermittlung nach einer Leistungslogik, unabhängig vom Leistungsanspruch
- Es geht um Sanktionen aus einer Hand

# ■ **Das eigentliche Experiment: Aufgabenteilung und Kooperation von Agenturen und Kommunen**

## ■ **Arbeitsmarktpolitik ist zwingend regional einzubetten**

- BA und Kommunen sind in unterschiedliche Governance-Strukturen eingebunden
- Zentralismus der BA behindert Kooperation mit Kommunen
- Lösung im Wege stärkerer Dezentralisierung

## ■ **Was können Kommunen tatsächlich besser?**

- Koordination von Handlungsfeldern?
  - Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik?
  - Kommunale Wohnungspolitik und Kosten der Unterkunft?
- Zugang zu sozialintegrativen Leistungen?

## ■ **Was kann die BA tatsächlich besser?**

- Virtueller Arbeitsmarkt oder bewerberorientierte Vermittlung?

- **Verhältnis von Steuer- und Beitragsfinanzierung in der Arbeitsmarktpolitik**
  
- **Zunahme der Steuerfinanzierung ist absehbar unumkehrbar**
- **Steuer- und beitragsfinanzierte Finanzströme lassen sich nicht scharf trennen**
  - Kurzarbeitergeld
  - Berufliche Beratung
  - Vermittlung von Nichtleistungsbeziehern

# ■ Welches Modell sozialstaatlicher Intervention für die Arbeitsverwaltung?

## ■ Existenzsicherung

- Universeller Anspruch auf ein Mindestmaß an Bedarfsgerechtigkeit – gilt unabhängig vom Erwerbsstatus

## ■ Sozialversicherung

- Leistung hängt von »Vorsorgegeschichten ab«, wirkt bei segmentierten Arbeitsmärkten und ungleichen Erwerbsbiografien sozial selektiv

## ■ Fürsorge

- Hilfe bei atypischen Risiken und gegen Gegenleistung, Bedürftigkeit als individuelles Verschulden statt als Rechtsanspruch

## ■ Sozialer Ausgleich

- Universeller Leistungsanspruch auf mehr Gleichheit, Bedarfs- und Chancengerechtigkeit in bestimmten Lebenssituationen

# ■ Skeptische Fragen zum Schluss

- Können wir das »Fordern und Fördern« wieder verlernen?
- Ist ein einheitlicher Arbeitsmarktdienstleister nach fünf Jahren »Hartz IV« undenkbar geworden?
- Das SGB II – wirklich ein Pfadwechsel in der Arbeitsmarktpolitik? Oder Rückkehr zum vormodernen Repertoire fürsorgerischer Arbeitsmarktpolitik?

## ■ Mehr ...

### ■ <http://www.sofi-goettingen.de>

- Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI)  
an der Georg-August Universität Göttingen

### ■ <http://www.soeb.de>

- Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in  
Deutschland

### ■ <http://www.monitor-arbeitsmarktpolitik.de>

- Monitor Arbeitsmarktpolitik

## ■ **Zusätzliche Folien**

**Peter Bartelheimer**  
**Veranstaltung von**  
**Arbeitnehmerkammer Bremen und Institut Arbeit und**  
**Wirtschaft,**  
**Bremen, 12. März 2009**

# ■ Anteile sozialversicherungspflichtiger Arbeit Noch Norm für alle, nicht für alle erreichbar

Personen im Alter von 30 b.u. 50 Jahren	<i>Zeitanteil 2000 bis 2004 in Prozent (H. Alda)</i>					
	<b>100-95</b>	<b>95-75</b>	<b>75-50</b>	<b>50-25</b>	<b>25-3</b>	<b>3-0</b>
Männer, Westdeutschland	<b>50,2</b>	<b>13,8</b>	<b>9,2</b>	<b>7,9</b>	<b>7,8</b>	<b>11,1</b>
»Abstrom« zum 30.6.04 Niedriglohnerfahrung	0,0 5 (37)	23,3 25 (33)	32,0 40 (44)	43,8 47 (58)	64,4 44 (80)	80,3 4 (97)
Männer, Ostdeutschland	<b>40,0</b>	<b>16,1</b>	<b>11,6</b>	<b>10,0</b>	<b>10,3</b>	<b>12,0</b>
»Abstrom« zum 30.6.04 Niedriglohnerfahrung	0,0 5 (38)	15,2 22 (30)	25,7 33 (37)	34,0 40 (51)	45,3 38 (77)	70,5 3 (96)
Frauen, Westdeutschland	<b>34,5</b>	<b>17,3</b>	<b>14,2</b>	<b>11,4</b>	<b>10,3</b>	<b>12,3</b>
»Abstrom« zum 30.6.04 Niedriglohnerfahrung	0,0 18 (68)	36,9 38 (66)	49,7 45 (72)	60,9 45 (79)	77,9 40 (92)	83,4 3 (99)
Frauen, Ostdeutschland	<b>40,1</b>	<b>15,3</b>	<b>12,2</b>	<b>9,8</b>	<b>10,2</b>	<b>12,3</b>
»Abstrom« zum 30.6.04 Niedriglohnerfahrung	0,0 13 (64)	17,3 38 (30)	26,1 45 (37)	32,0 44 (72)	39,3 36 (87)	61,0 3 (99)