

■ **Peter Bartelheimer**
**Fünf Jahre Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik
nach dem SGB II**

Bilanzierungskonferenz: Hartz IV in der Krise
Hamburg, 10. April 2010

■ Bilanzpunkte

■ Was ist das SGB II

- Umdeutung des sozialen Risikos Arbeitslosigkeit
- Rückentwicklung sozialer Mindestsicherung zur Fürsorge
- Erwerbsfürsorge für ein Segment des Beschäftigungssystems
- Streitgegenstand im Föderalismuskonflikt
- Lebenslage

■ Wie wirkt das SGB II

- ... auf das Beschäftigungssystem
- ... auf die Arbeitsförderung
- ... auf die Sicherung des Existenzminimums

■ Was wären Alternativen zum SGB II

- Was wird diskutiert
- Was wäre anders zu regeln

- **Mit dem SGB II wurde Umdeutung des sozialen Risikos Arbeitslosigkeit Gesetz**

**Was ist das SGB II
(1)**

■ Die »alte« gesamtwirtschaftliche Erklärung

- unfreiwillige Arbeitslosigkeit als Folge fehlender Nachfrage (Marktversagen)
- 70er Jahre: Nachfrage- und exportorientierte Wirtschaftspolitik
 - Hoher Beschäftigungsstand, Verbesserung der Beschäftigungsstruktur
 - Statussichernde Lohnersatzleistungen als Suchhilfen
 - Aktive Arbeitsmarktpolitik: Qualifizierung, Qualifikationserhalt und Marktersatz
- 80er Jahre: Standortwettbewerb
 - Senkung der Arbeitskosten durch verhandelte Lohnmäßigung
 - Geförderter Rückzug vom Arbeitsmarkt (z.B. Vorruhestand)
- Frühe 90er Jahre: Sonderkonjunktur deutsche Einheit
 - Bewältigung des ostdeutschen Beschäftigungseinbruchs durch Beschäftigung schaffende Maßnahmen

■ Die »neue« gesamtwirtschaftliche Erklärung

■ freiwillige Arbeitslosigkeit durch unflexible Arbeitsmärkte und zu hohe soziale Sicherung

- Arbeitsangebot passt nicht zur Nachfrage (»Mismatch«)
- Lohnersatzleistungen senken Motivation zur Arbeitsaufnahme
- Schutznormen verhindern Arbeitsmarktzugang für Benachteiligte

■ 90er / 00er Jahre: Aktivierende Arbeitsmarktpolitik

- Suchintensität und Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen im Niedriglohnbereich erhöhen
- Maßnahmen zum Erhalt der Marktfähigkeit erhalten (Vorrang von Arbeit vor Qualifizierung)
- Rückzug vom Arbeitsmarkt verhindern (beschäftigungsorientierte Sozialpolitik, Prüfung der Erwerbsfähigkeit)

■ Drei Elemente aktivierender Arbeitsmarktpolitik

■ Individualisierung

- Beschäftigungsfähigkeit wird als individuelle Eigenschaft verstanden
- »passgenaue« Intervention zielt auf individuelles Erwerbsverhalten

■ Eingliederung in den Arbeitsmarkt, wie er ist

- Jede Arbeit sichert Teilhabe
- Arbeit ist für Arbeitslose erreichbar
- Bezug von Lohnersatzleistungen ist »unattraktiv« zu gestalten

■ Vertraglichung der Dienstleistungsbeziehung

- Für Ansprüche auf Lohnersatz und Förderung wird Gegenleistung geschuldet
- Über Leistung und Gegenleistung wird ein Vertrag geschlossen
- Adressat/inn/en werden Zwangs-»Kunden«

■ **Das SGB II als Rückkehr zur Fürsorgelogik in der sozialen Mindestsicherung**

**Was ist das SGB II
(2)**

■ Drei Grundformen sozialer Sicherung

■ Fürsorge zur Sicherung des Existenzminimums

- Bedürftigkeit ergibt sich aus untypischen, individuellen Notlagen

■ Sicherung des Lebensstandards durch Sozialversicherung

- Rechtsanspruch ergibt sich aus Vorsorgegeschichte (Beiträgen)

■ Sozialer Ausgleich

- Rechtsanspruch gilt universell in bestimmten Lebenssituationen

■ Logik der Fürsorge

- Nur unverschuldete Armut wird bekämpft
- Unterscheidung erwerbsfähiger / nichterwerbsfähiger Armer
- Leistung verpflichtet, Hilfe begründet persönliche Abhängigkeit

■ Sozialhilfe: sozialer Rechtsanspruch auf Mindestsicherung...

- ... mit fürsorgerischem Restbestand

■ Aufspaltung der sozialen Mindestsicherung nach Erwerbsstatus

■ Bedeutungszuwachs der sozialen Mindestsicherung

- Ende 2007 ca. 8 Mio. Leistungsbeziehende, 10 % der Bevölkerung

■ Getrennte Grundsicherungssysteme für Erwerbsfähige und Nichterwerbspersonen

Personen insgesamt Ende 2007	8.055.000
Am Existenzminimum orientierte Leistungen	
Leistungen nach SGB II	7.020.000
Leistungen nach SGB XII (o. lfd. HLU in Einr.)	821.100
Leistungen nach AsylbLG	153.300
Weitere bedarfsorientierte Leistungen	
Kriegsopferfürsorge	59.800

■ Fürsorge oder sozialer Ausgleich – zwei Logiken steuerfinanzierter Einzelfallhilfe

■ Arbeitslosenhilfe

- Gleichbehandlung mit Versicherten bei Arbeitsmarktdienstleistungen
- Leistungsanspruch stärkte Stellung in Vermittlungsberatung
- Weitgehend individualisierter sozialer Rechtsanspruch (Freibetragsregelung für Partnereinkommen)
- Arbeitsuchende gliedern sich selbst ein: starke Stellung als Auftraggeber

■ Arbeitslosengeld II

- Vermittlungsberatung begründet Leistungsanspruch
- »Aktivierungsdefizit« als persönliche Problem- und Schuldzuschreibung (doch Forschung zeigt: Unterstützungs- statt Aktivierungsbedarf!)
- Moralische Aufladung durch Grundsatz Leistung / Gegenleistung
- Bedarfsgemeinschaft mit weitgehenden Einstandspflichten

■ Erwerbsfürsorge für einen besonderen Teil des Beschäftigungssystems

Was ist das SGB II
(3)

■ SGB II – mehr Erwerbstätige als Langzeitarbeitslose

- **44% (2,1 Mio) erwerbsfähige Hilfebedürftige sind arbeitslos**
 - 21% (1,0 Mio) langzeitarbeitslos (>12 Monate),
90% aller Langzeitarbeitslosen werden im SGB II betreut
- **28% (1,3 Mio) erwerbsfähige Hilfebedürftige sind erwerbstätig**
 - 7,5% (0,4 Mio.) sv-Vollzeit (z.B. Zeitarbeit)
 - 13,9% (0,7 Mio.) ausschließlich geringfügig,
14,0% der ausschließlich geringfügig Beschäftigten beziehen ALG II
- **40% der erwerbstätigen eHb sind 3 Jahre und länger im ALG-II-Bezug**
- **22% sind 1-Personen-Bedarfsgemeinschaften**
- **9% der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sind in Maßnahmen**
- **Das SGB II hilft Ziele der »Lissabon-Strategie« zu erreichen**
 - Zentrale Zielgröße Beschäftigungsquote 70% (Agenda 2020: 75%)
 - Deutschland 2003: 65,0%; 2008: 70,7%
 - Auch Arbeitsgelegenheiten zählen

■ **Reger Austausch zwischen SGB II und Beschäftigungssystem**

- **28,8% Arbeitsloser gehen aus Erwerbstätigkeit ins SGB II**
 - Im SGB III sind es 55,6%
- **32,4% arbeitslose eHb gehen aus SGB II in Erwerbstätigkeit**
 - Im SGB III sind es 44,0%
- **Bei 54,7% der eHb, die 2008 ins SGB II zuginen, liegt der letzte Leistungsbezug weniger als 12 Monate zurück**
 - Bei 32,7% liegt Vorbezug weniger als drei Monate zurück
 - Im SGB III machen Wiederauftritte nur 16% der Zugänge aus
- **26,5% der eHb, die aus dem SGB II abgehen, kehren innerhalb von drei Monaten zurück**
- **Dagegen: Wenig Wechsel zwischen SGB III und SGB II**
 - »Zwei Welten« der Arbeitsförderung

■ SGB II als Streitgegenstand im Föderalismuskonflikt

Was ist das SGB II
(4)

■ Aufgabenteilung zwischen Kommunen und Staat als »Gründungskonflikt«

■ Soziale Arbeitsmarktrisiken wurden kommunalisiert

■ SGB II war auch ein Programm zur Entlastung der kommunalen Finanzen

- Richtungsentscheidung in Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen
- Föderalismusreform 2006 schloss Auftragsverwaltung aus

■ Wozu braucht Arbeitsverwaltung kommunale Partner

■ Beschäftigung schaffende / begleitende Maßnahmen regional planen

- Ziele aushandeln (Arbeitsmarktintegration, Beschäftigungsfähigkeit, Strukturwirksamkeit, Marktersatz, soziale Integration)
- Einsatzbereiche aushandeln, strukturverbesserndes Potenzial für lokale Ökonomie nutzen
- Verschiedene Leistungsbereiche vernetzen und koordinieren

■ SGB II Lebenslage

Was ist das SGB II
(5)

■ Was haben 6,7 Mio Hilfebezieher/innen gemeinsam?

■ Einkommens- und Versorgungsniveau

- Mangellagen bei ALG-II-Beziehern insgesamt viermal, in Grundversorgung (Wohnung, Ernährung) siebenmal häufiger als bei Nichtempfänger

■ Schwächerer Rechtsanspruch, Einkommensunsicherheit

■ Kein ausreichender Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen

■ Kommunale Leistungen des sozialen Ausgleichs als letztes Bürgerrecht

■ Viele bleiben lange im System

- 6,9 Mio Menschen (2008) im Bestand (Quote 10,6%)
- davon 5,0 Mio durchgehend
- 3,6 Mio zeitweilig
- Reichweite des SGB II: 8,6 Mio (13,2%)

■ Simmel [1906] über »den Armen«

■ Armut als soziologische Kategorie ...

- ... entsteht erst durch Armenunterstützung, also dadurch, dass sich die Gesellschaft zu den Armen auf eine bestimmte Weise verhält.

■ Entsteht ein besonderer »Teilhabe-Modus« SGB II ...

- ...der schwächere soziale Rechte und unsichere Erwerbsbeteiligung zu einer Lebenslage SGB II kombiniert?

■ Auswirkungen auf Beschäftigungssystem

Wie wirkt das SGB II
(1)

■ Wirkungen im primären und sekundären Arbeitsmarktsegment

■ SGB II erhöht Erwerbsbeteiligung und Arbeitsvolumen –

- Aber nicht Teilhabe durch »gute Arbeit«

■ Alg II subventioniert dauerhaft Niedriglöhne

- Niedriglohnanteile 2007 (IAQ): 14,1% Vollzeit, 23,3% Teilzeit, 86,3% Minijob
- Kein »Sprungbrett« - nur jedem achten Beschäftigten gelingt Verlassen des Niedriglohnbereichs

■ Ein Teil der Betriebe berichtet erhöhte Konzessionsbereitschaft arbeitsloser Bewerber

- Zugeständnisse bei Qualifikation, Entlohnung, Arbeitsbedingungen
- Gering entlohnte Arbeitsplätze leichter zu besetzen

■ Anteil atypischer Beschäftigung steigt...

- von 21,2% (2003) auf 25,5% (2007)

■ Auswirkungen auf Arbeitsförderung

Wie wirkt das SGB II
(2)

■ Zwei Rechtskreise, zwei Aktivierungsregime

■ Zwei Drittel aller Arbeitslosen werden im SGB II betreut

- Das »Massengeschäft« findet in den Job Centern der ARGEn und Optionskommunen (zkt) statt

■ Zwei verschiedene Steuerungslogiken

- Agenturen arbeiten zentral gesteuert ohne kommunale / regionale Einbindung
- Bei ARGEn und zkt fallen Fach- und Rechtsaufsicht, Zielsteuerung auseinander

■ Fast jede Arbeit ist zumutbar

■ Vermittlungsberatung im SGB II findet unter schärferer materieller Abhängigkeit statt

- Sanktionen kürzen das Existenzminimum

■ Förderinstrumente im SGB II – fast nur Ermessensleistungen

■ Instrumenteneinsatz im SGB II

- **Nur etwa 45% der Maßnahmezugänge in Qualifizierung**
- **Nur etwa 41% der Zugänge zu Vermittlung durch beauftragte Dritte**
- **Weniger Beschäftigung begleitende Leistungen**
 - Nur etwa 48% Zugänge in EGZ entfallen auf SGB II
 - Sonderformen SGB II: Einstiegsgeld, Beschäftigungszuschuss
- **Beschäftigung schaffende Maßnahmen wurden »Spezialität« des SGB II**
 - 90% der Zugänge in ABM entfallen auf SGB II
 - Sonderformen öffentlicher Beschäftigung: Arbeitsgelegenheiten fst ausschließlich in Mehraufwandsvariante (»Ein-Euro-Jobs«)
- **Ziele der Förderung unklar – Marktersatz oder Sozialarbeit**
 - »Sozialer Arbeitsmarkt«, inszenierte Erwerbsteilhabe
 - Grenze zum öffentlichen Dienst unscharf

■ **Vermittlungsberatung: unbescheidener Anspruch, bescheidene Möglichkeiten (1)**

■ **Zwei Ansprechpartner – Trennung von Leistung und Beratung**

■ **Betreuungsrelationen über 1:75 / 1:150**

- Standardverfahren statt individueller Betreuung
- Erstgespräche lt. FH Frankfurt 25 bis 53 Minuten (SOFI: 6 bis 74 Minuten)
- Vorsprachen in Abständen von sechs bis zehn Wochen
- Was nicht im Gespräch geschieht, geschieht nicht

■ **Wenig praktische und konkrete Bewerbungsunterstützung**

- Viel »Aktivierung ohne Arbeit«
- Bewerberprofile, Stellensuchläufe je ca. 3 Minuten
- Nur in jeder vierten Vorsprache ein Vermittlungsangebot

- **Vermittlungsberatung: unbescheidener Anspruch, bescheidene Möglichkeiten (2)**
- **Vermittlungsberatung berücksichtigt selten die Bedarfsgemeinschaft**
 - Leistung und Vermittlung folgen unterschiedlichen Logiken
- **Kommunale Eingliederungsleistungen sind schlecht integriert**
 - Zusammenarbeit mit Jugend(berufs)hilfe »entwicklungsbedürftig«
 - Ungelöste Probleme der Doppelbetreuung (stationäre Maßnahmen, besondere soziale Schwierigkeiten nach § 67 SGB XII)
 - Nur mit 17% der Eltern, die Probleme mit Kinderbetreuung haben, werden diese besprochen, nur 5% erhalten konkrete Unterstützung
 - Optionskommunen sind hier nicht erkennbar besser
- **Grenzen der Beratung werden leicht überschritten**
 - 40% der Grundsicherungsstellen verankern Handlungsaufgaben zu Sucht in Eingliederungsvereinbarungen

■ Auswirkungen auf soziale Sicherung

Wie wirkt das SGB II
(3)

■ Existenzsicherung ist kein Ziel im SGB II

■ Materielles Leistungsniveau wird nur ökonomisch begründet

- Grundsicherungsniveau als »Reservationslohn« - nie niedrig genug
- »Reservationslohn« der Alg-II-Empfänger/innen durchschnittlich € 6
- Statistikmodell (Orientierung am untersten Fünftel der Einkommen) ist anfällig für Einkommensungleichheit, fragt nicht nach Bedarf

■ Existenzminimum wird häufig unterschritten

- 10,4% der jungen Erwachsenen (>25) werden sanktioniert – wovon leben sie?
- 87% (2006) der Bedarfsgemeinschaften werden Unterkunftskosten nicht voll anerkannt
- 55% (2006) der Bedarfsgemeinschaften werden Heizkosten nicht voll anerkannt
- Bescheide sind häufig fehlerhaft

■ Was wären Alternativen zum SGB II

■ Was wird diskutiert

■ Trägerschaftsmodelle der Grundsicherung

- Mehr Kommunalisierung
- Getrennte Aufgabenwahrnehmung, Vermittlung durch Arbeitsagentur

■ Mehr »Workfare« - Kombilohnmodelle ...

- ...Absenkung des Transferniveaus und Arbeit als Gegenleistung

■ Änderung der Anrechnungsregeln (»Transferentzug«)

- Ziel, Anreize zu geringfügiger Beschäftigung abzubauen

■ »Sozialer Arbeitsmarkt« statt Niedriglohnbeschäftigung

■ Ausweitung des Geltungsbereichs des SGB III

- Längere Bezugszeiten für Arbeitslosengeld
- Wiedereinführung einer Arbeitslosenhilfe

■ »Bedingungsloses Grundeinkommen«

■ Was wäre anders zu regeln (1)

■ Universelle Ausgleichsansprüche statt Fürsorgelogik

■ Grundsicherung zusammenführen und am Leitbild Teilhabe ausrichten

- Auftrag Mindestsicherung institutionell stärken
- Soziokulturelles Existenzminimum teilhabe- und bedarfsorientiert überprüfen
- Soziale Dienstleistungen zur Existenzsicherung unabhängig vom Erwerbsstatus sichern
- Gibt es einen Weg zum kommunalen Grundsicherungsamt?

■ Durch Mindestlöhne dem Niedriglohnsektor Grenzen setzen ...

- ... um mehr Erwerbstätigen Teilhabe über dem Existenzminimum zu sichern

■ Was wäre anders zu regeln (2)

■ Die Einheit der Arbeitsverwaltung wieder herstellen

- ... aber Arbeitsmarktpolitik regionalisieren

■ Funktionen der Grundsicherung und Arbeitsförderung trennen

- Auch jetzt nicht »aus einer Hand«, Zusammenhang nur über Sanktionsdrohung
- Da nicht alle Arbeitslosen Alg beziehen werden – ohne Trennung der Aufträge keine gemeinsame Arbeitsvermittlung

■ Qualitätssicherung für Vermittlungsberatung organisieren

■ Aufgabenteilung zwischen Arbeitsförderung, Berufsbildung und Jugendhilfe klären

■ 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